

---

# FUERZAS ARMADAS Y CONSTITUCIÓN ¿DE QUÉ SE TRATA?

---



Colección de Investigaciones  
Edición Especial

Academia Nacional  
de Estudios Políticos  
y Estratégicos

[www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)



---

# FUERZAS ARMADAS Y CONSTITUCIÓN ¿DE QUÉ SE TRATA?

---



Academia Nacional  
de Estudios Políticos  
y Estratégicos

[www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)

Colección de Investigaciones  
Edición Especial

**Colección de Investigaciones | Edición Especial**

Copyright 2021 by: ANEPE

Abril de 2021

Edita ANEPE

Registro de Propiedad Intelectual N° 2021-A-4594

ISBN: 978-956-8478-48-3  
(Volumen 1)

ISBN: 978-956-8478-00-1

(Obra completa Colección de Investigaciones ANEPE - Edición Especial)

Sello Editorial: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (956-8478)

Diseño Portada: Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE)

Diseño y diagramación: Juan Pablo Bravo

Impreso en Boldprint que solo actúa como impresor

Derechos Reservados

Esta publicación puede ser reproducida, registrada o bien transmitida, citando la fuente original. Del mismo modo, informando por escrito a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ([ciee@anepe.cl](mailto:ciee@anepe.cl)).

Impreso en Chile / Printed in Chile

---

El presente trabajo corresponde a una investigación que realizó un equipo de investigadores del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE) de la ANEPE el año 2020 y 2021, conforme a los procedimientos internos de este instituto para aprobar la publicación de escritos en formato de libro.

Asimismo, por lo dinámico del tema tratado en esta obra, para su edición se ha considerado información hasta el mes de marzo de 2021.

# Presentación

Chile se encuentra en un momento histórico. La próxima Convención Constituyente marcará el término de un ciclo en su evolución política y constitucional. Pero, además será el comienzo de una nueva etapa republicana y democrática, donde un grupo de ciudadanos tendrá la gran responsabilidad de proponer al país un nuevo texto constitucional.

Sin lugar a duda, este momento significa un renovado contrato social el que tendrá un gran impacto para toda nuestra sociedad, pero en forma muy especial para las futuras generaciones.

Por ello, la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos y considerando su importante tarea de investigación y estudios en el ámbito de Seguridad y Defensa, estimó necesario abordar un tema tan relevante dentro del escenario político que enfrenta nuestra sociedad y del cual no nos podíamos abstraer, me refiero a: "FUERZAS ARMADAS Y CONSTITUCIÓN". En este sentido nuestra Academia desde el año pasado, comenzó una etapa de estudio y reflexión, la cual este año complementó con espacios plurales de conversación y de análisis con diferentes actores sobre esta crucial temática.

El texto **fuerzas armadas y Constitución. ¿De qué se trata?** que se coloca a disposición, es el resultado de un año de trabajo en forma multidisciplinaria. El estudio se inició, con una etapa de búsqueda de información y de textos primarios disponibles sobre esta temática. Ello nos permitió avanzar en una segunda etapa de entrevistas con diferentes actores, convocando a políticos, académicos, abogados, expertos en temas constitucionales y representantes de centros de estudios, todo lo cual nos permitió conocer una amplitud de visiones como asimismo intercambiar opiniones y confrontar disímiles visiones. En forma paralela, el debate se nutrió de los aportes de una serie de textos y testimonios enviados a diferentes medios de prensa refiriéndose a esta temática, lo que indudablemente ayudó a reforzar nuestro postulado e idea de trabajo.

Con la información anterior, y como una forma de permitir una mejor metodología de estudios, se organizó el trabajo en tres perspectivas o áreas. En primer término, se reflexionó a partir de la mirada histórica, esto es sobre la presencia de los temas vinculados con las fuerzas armadas y la Defensa, en el contexto de las diversas constituciones que ha tenido Chile, a lo largo de sus dos siglos de vida republicana. En segundo término, se efectuó un estudio comparado tanto a nivel regional como internacional. En él se puso particular atención a las Cartas latinoamericanas que habían derivado de procesos constituyentes; en el caso europeo, la atención se focalizó en aquellos países cuyas Cartas habían emergido de complejos procesos políticos. Finalmente, se elaboró una visión académica de la temática en estudio en base a temas que resultaban cruciales y respecto se consulta un amplio espectro de la ciudadanía.

En este marco, y más allá de un trabajo documental, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, como una forma de cimentar una visión más amplia del trabajo, organizó un seminario de expertos quienes fueron distribuidos en 4 sesiones. Para ello, se invitó a protagonistas relevantes del ámbito nacional, quienes en algún momento de su vida profesional o a lo largo de ella se han ocupado de la relación de las fuerzas armadas con la Constitución.

En la primera de ellas examinamos la historia nacional y se consultó sobre la participación de las FF.AA. en la historia constitucional en nuestro país y en contexto de la estructura social a la cual respondieron estas Cartas constitucionales. En segundo lugar y durante dos sesiones, se profundizó sobre los principales temas que estarían presentes en el debate constitucional, en esta oportunidad, desde una mirada jurídica. Finalmente, se efectuó una última sesión con dos ex ministros de defensa, teniendo presente su experiencia al haber ejercido el mando de las fuerzas armadas en su calidad de máximos personeros del Estado, ello con el propósito de tener una visión, desde una perspectiva desde la gestión pública y política.

Como se puede deducir, el objetivo del presente documento es que constituya una ayuda complementaria a la discusión y reflexión que iniciará la convención constituyente, considerando que, en el tratamiento de los temas abordados, se tuvieron siempre presente diferentes visiones, algunas de ellas basadas en concepciones ideológicamente contrapuestas y otras con evidente sesgo.

En el trayecto, hemos descubierto valiosos puntos de encuentro y caminos de convergencia. Por ello, es por lo que en el marco de respeto, el diálogo y el bien superior de todos los chilenos, deseamos contribuir a la formación en estos temas, con la única pretensión de hacer un real aporte a la mejor convivencia que merece Chile, de frente a una futura Constitución Política de la República.

Como director de la ANEPE debo dar un gran reconocimiento al equipo que integró este estudio, privilegiando la discusión académica y donde en cada sesión, las preguntas, más que las respuestas, fueron el móvil que determinó gran parte de la reflexión. Estimamos y deseamos, que muchas de las respuestas sean parte del futuro debate constitucional.

Mis agradecimientos al equipo de trabajo compuesto por Luis Farías, Miguel Navarro, Loreto Correa, Fulvio Queirolo y Alejandro Salas, por su compromiso y dedicación, de hacer propia esta gran tarea académica, que hoy se pone a consideración del país.

Santiago, Abril 2021.

**JORGE ROBLES MELLA**  
Director de la Academia Nacional  
de Estudios Políticos y Estratégicos



# Índice

---

Introducción	9
1. Presencia de las fuerzas armadas en la Constitución	11
2. El reconocimiento a las misiones de las fuerzas armadas	19
3. Subordinación de las fuerzas armadas al poder civil	31
4. Exclusividad de las instituciones de las fuerzas armadas sobre la posesión de las armas	41
5. El concepto de “Seguridad Nacional”	47
6. El Consejo de Seguridad Nacional	57
Conclusiones	65
Agradecimientos	69
Anexo A: “La perspectiva histórica”	71
Apéndice: “Artículos y Apartados constitucionales”	89
Anexo B: “Análisis constitucional comparado defensa y fuerzas armadas”	103

## EDITOR

- **Jorge Robles Mella**  
Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

## AUTORES

- **Jorge Robles Mella**  
Magíster de Seguridad y Defensa mención Gestión Política/Estratégica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Magíster en Ciencias de la Administración Militar, Graduado de la Universidad del Aire de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos de Norteamérica.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9204-5289>
- **Luis Farías Gallardo**  
Magíster en Planificación Estratégica por la Academia de Guerra del Ejército. Graduado de Honor del Magíster en Gerencia y Políticas Públicas por la Universidad Adolfo Ibáñez.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6652-303X>
- **Miguel Navarro Meza**  
Abogado, Cientista Político. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Magíster en Derecho Administrativo, Universidad de Chile, Mphil. in War Studies, King's College London.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4127-8442>
- **Alejandro Salas Maturana**  
Magíster en Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea, Magíster en Seguridad y Defensa mención Gestión Político Estratégica.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6881-2158>
- **Loreto Correa Vera**  
Magíster en Historia de la Universidad de Chile. Magíster en Historia Latinoamericana en la Universidad Internacional de Andalucía y Doctorada en la Universidad San Pablo CEU de Madrid.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2051-1548>
- **Fulvio Queirolo Pellerano**  
Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Doctorando en Seguridad Internacional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962>

## COLABORADORES

- **Guillermo Bravo Acevedo**  
Doctor en Historia de América por la Universidad Complutense de Madrid.
- **Bernardita Alarcón Carvajal**  
Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Historiadora y Cientista Política de la Universidad Gabriela Mistral.



# Introducción

El país iniciará, prontamente, una etapa que marcará el término de un ciclo en su evolución política, y el comienzo de una nueva etapa de su historia republicana y democrática. La convención constituyente tendrá el deber de proponer al país un nuevo texto constitucional, que se transformará en la piedra angular que delinearán un renovado contrato social con gran impacto en las futuras generaciones.

Ante este gran desafío es deber de todos efectuar los aportes que permitan, a quienes representarán a toda la nación como integrantes de la convención constituyente, tomar las mejores decisiones. En este proceso ya se ha iniciado un debate, con diversos planteamientos relativos a las fuerzas armadas, que incluyen temas de gran trascendencia para el futuro de la defensa en el país. Esta discusión se ha expresado a través de los medios con intervenciones ocasionales de académicos, políticos de diversas tendencias, científicos políticos, abogados constitucionalistas y otras personas que se presentan como especialistas en defensa.

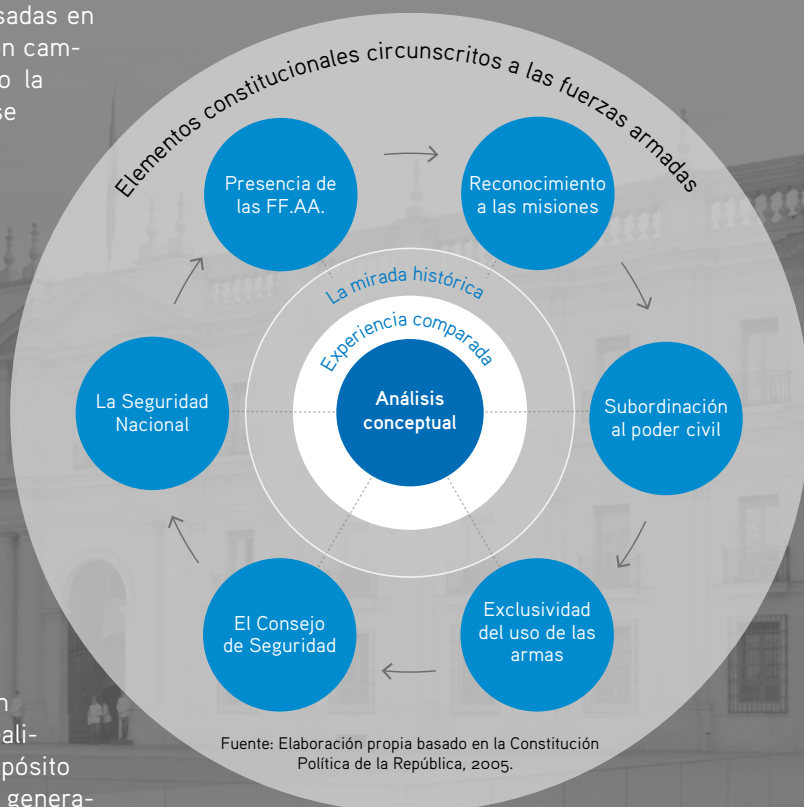
En cuanto al tratamiento de los temas, se incorporan diferentes visiones y muchas de ellas basadas en marcadas concepciones ideológicas que sugieren cambios relevantes. Lo anterior deja de manifiesto la necesidad de que, desde el ámbito académico, se efectúe un aporte al debate recogiendo opiniones diversas, especialmente aquellas que expresen un pensamiento crítico fundado en la evidencia, abordando el problema de la seguridad y la defensa desde el razonamiento científico más que ideológico. Todo ello con el propósito de lograr una postura basada en una firmeza conceptual a la altura del desafío que se nos presenta.

Este trabajo sigue un proceso de razonamiento metódico, que se inicia con una reflexión acerca de la necesidad vital para el Estado de asumir la responsabilidad de la seguridad y la defensa, y se va desarrollando a través del análisis de las variables que van interviniendo en el proceso. Está basado en un estudio histórico nacional acerca de las fuerzas armadas y su presencia en la Constitución, además de una revisión de la realidad de otros países; ambas instancias con el propósito de establecer un contexto de descubrimiento y generación de ideas. Con estos fundamentos, se plantean argu-

mentos que esperamos constituyan un aporte sobre los principales temas que se debatirán en el proceso constituyente relacionados con las fuerzas armadas.

A partir de la revisión de la actual Constitución, del análisis histórico y del estudio comparado con otros países, estimamos que los elementos presentes en el debate son los que se señalan a continuación:

- Presencia de las fuerzas armadas en la Constitución.
- El reconocimiento a las misiones de las fuerzas armadas.
- Subordinación de las fuerzas armadas al poder civil.
- Exclusividad de las instituciones de las fuerzas armadas sobre la posesión de las armas.
- El concepto de Seguridad Nacional.
- El Consejo de Seguridad Nacional.



Fuente: Elaboración propia basado en la Constitución Política de la República, 2005.



# 1.

## Presencia de las fuerzas armadas en la Constitución

Es necesario iniciar el análisis planteando como primera pregunta fundamental: ¿son tan importantes los temas de Seguridad, Defensa y fuerzas armadas como para ser incluidos en la Constitución? Para responder esta primera pregunta, resulta indispensable reflexionar a partir de una mirada histórica sobre la forma en que nuestro país ha resuelto la misma disyuntiva en el pasado, posteriormente revisar la situación en otros países, y finalizar con el análisis de los fundamentos del Estado moderno y el efecto que tiene para el futuro del país el optar por una u otra opción.

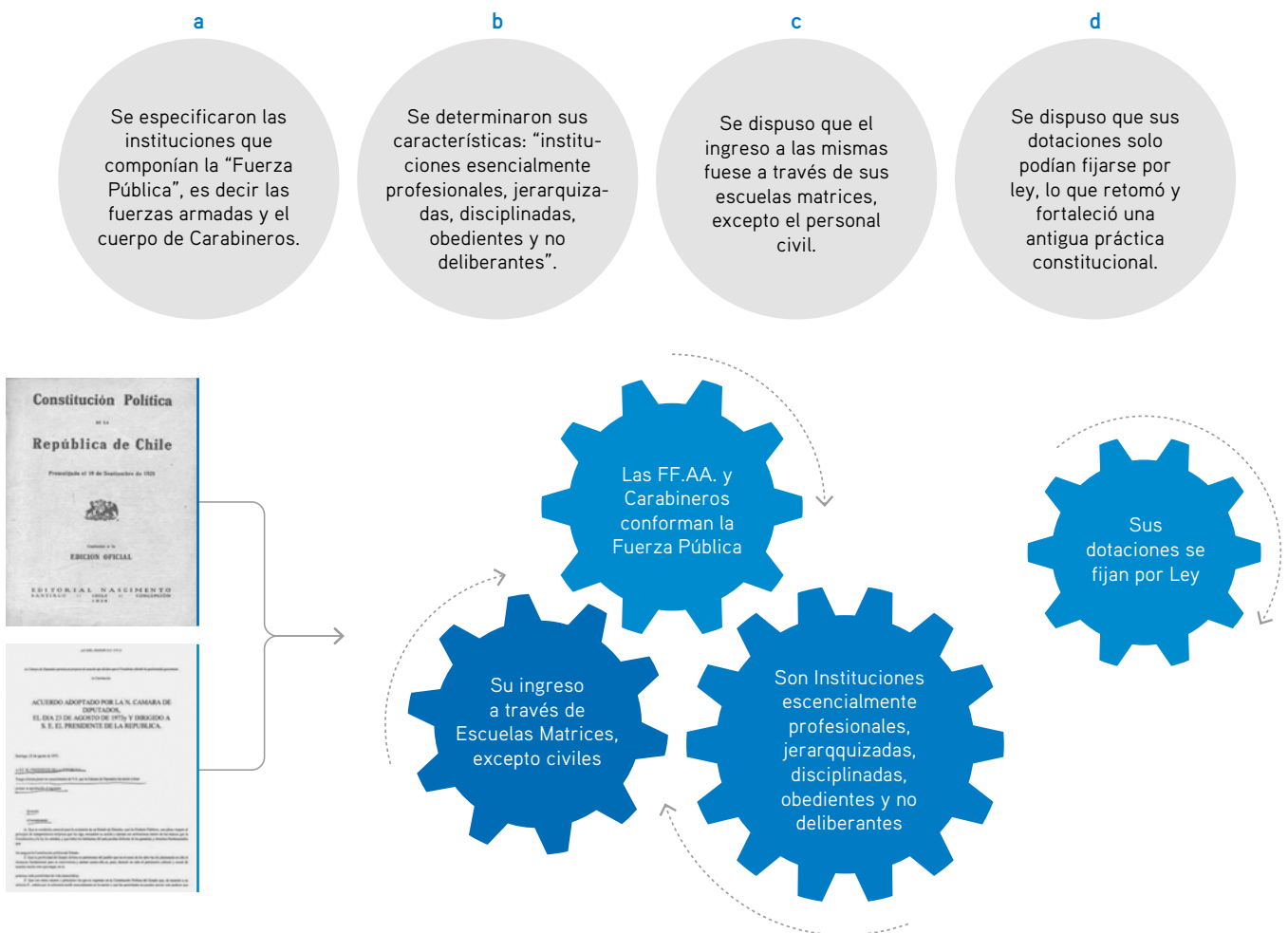




## La mirada histórica

Solo partir de la Revolución francesa la función militar se hace ciudadana y nacional; surgen los ejércitos nacionales y el servicio militar obligatorio comienza a ser adoptado por varios Estados. Así, desde fines del siglo XVIII no se concibe la existencia de un Estado que no tenga el monopolio de la fuerza física. A partir del siglo XIX todo Estado cuenta con un grupo armado cuya función es velar por la paz y defensa externa de éste. En esta misma línea, desde los orígenes del constitucionalismo clásico se les ha asignado a las fuerzas armadas una función auxiliar de los gobernantes, subordinándolas jerárquicamente al poder civil, como instrumento que cumple uno de los fines de la organización estatal<sup>1</sup>.

En Chile, si bien es cierto las primeras normas de organización política asumieron la existencia de fuerzas militares, las Constituciones de 1811, 1812 y 1814 tienen referencias, aunque someras, a las organizaciones castrenses. Sin embargo, la Constitución de 1823 estableció normas más detalladas acerca de las fuerzas militares y las agrupó en un capítulo especial; algo muy avanzado para su época<sup>2</sup>. Pero fue una etapa temporal y muy corta, dada la poca vigencia que tuvo. Sin embargo, algo de eso se repitió en la Carta de 1828<sup>3</sup>.



1 VERDUGO, Mario. "Funciones de las fuerzas armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile de Acuerdo a las Propuestas de la Reforma Constitucional". Revista Ius et Praxis, N° 8. (2002. p. 53.)

2 En su artículo 225 expresaba: "La fuerza del Estado se compone de todos los chilenos capaces de tomar las armas: mantiene la seguridad interior y la defensa exterior". De esta manera se produce por primera vez una mención directa a la tarea que el constituyente otorga a la fuerza militar, tanto para fines internos como frente a los demás países. CEA y CONTARDO. *Las fuerzas armadas en la Constitución Política de la República de Chile*, pp. 212 y 213.

3 La Carta de 1828, la denominada "Constitución Liberal", contaba con un capítulo, el XI, denominado "De la Fuerza Armada". En su artículo 123 señalaba: "La Fuerza Armada se compondrá del Ejército de mar y tierra, y de la Milicia activa y pasiva". Nada se dice esta vez acerca de los cometidos o deberes de esta fuerza, *Ibid.* p. 213.

A partir de la Carta de 1833 las referencias directas a las fuerzas militares se limitaron fundamentalmente a definir sus características principales: “obedientes y no deliberantes”; y en cuanto sujetos de responsabilidad del Congreso Nacional, en lo referente a su dimensionamiento a través de las denominadas “leyes periódicas”. Tal tratamiento se mantuvo en la Constitución de 1925 en forma casi idéntica.

El gran cambio se produjo con la reforma constitucional de Enero de 1971, a través del denominado *Estatuto de Garantías Constitucionales* aprobado por la ley Nº 17.398 de enero del citado año. Entre sus disposiciones orientadas a fortalecer el sistema democrático y asegurar el pluralismo, se contempló una modificación al artículo 22 original de la Constitución de 1925.

Con esta incorporación a la Carta Magna se inicia un período en que se mantendría sin modificaciones, continuando con la Constitución de 1980. La actual Carta, en su artículo 90 original (actual 101) desarrolló más el reconocimiento de las fuerzas armadas, identificándolas en forma singular: Ejército, Armada y Fuerza Aérea y por primera vez definió con rango constitucional sus misiones fundamentales: “existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”. También se regulan las relaciones entre las autoridades políticas y se establecen las disposiciones básicas relativas a personal y financiamiento. La Constitución de 1980 contiene así un verdadero estatuto de las fuerzas armadas (y también las de Orden y Seguridad Pública) regulando, en el rango correspondiente a una Carta Fundamental, las cuestiones básicas relativas a los cuerpos armados del Estado.

De este modo, en lo que respecta a las fuerzas armadas, al observar la evolución del constitucionalismo chileno se puede deducir que siempre, aunque con matices, los constituyentes las han considerado lo suficientemente importantes como para incorporarlas en la Carta Fundamental. “Existen razones históricas que avalan que las fuerzas armadas estén contempladas en la carta fundamental. Ello se constata desde los primeros reglamentos constitucionales donde hay alusiones al ejercicio de la función de seguridad, y específicamente lo que respecta a las potestades que tenía el Presidente de la República y el Congreso Nacional sobre los cuerpos armados”<sup>4</sup>.

## La experiencia comparada

---

El análisis de los contenidos constitucionales de diversos países, particularmente referido a aquellos vinculados a la defensa y a las fuerzas armadas, adquiere todo su valor al recoger las experiencias que nos muestran diversas soluciones a problemas propios de cada realidad contextual. Por lo anterior, este estudio compara las normativas constitucionales referidas a la defensa y las fuerzas armadas de cuatro países europeos (Alemania, Francia, España y Polonia), y de tres países latinoamericanos (Colombia, Ecuador y Venezuela) cuyas Cartas Fundamentales se derivaron de procesos constituyentes.

Las constituciones de los países europeos incluyen a las fuerzas armadas en su articulado, sin dedicar capítulos específicos a las materias que las involucra. En esto hay una diferencia esencial con las constituciones de las naciones latinoamericanas, que sí dedican apartados especiales a sus instituciones de la defensa. Estos países incluyen a las instituciones militares en el articulado de diversos capítulos, en que se refieren de diversa manera al funcionamiento administrativo o a los aspectos vinculados a su empleo, de acuerdo a las misiones que la Constitución les define.

En relación a los países latinoamericanos, encontramos que Colombia dedica el capítulo VII “de la fuerza pública” del título VI, que incluye a las fuerzas armadas y la policía nacional. Sin embargo, solo los artículos 216, 217, 218, 219, 220 y 221, afectan a las fuerzas armadas, que mencionan aspectos vinculados a la existencia, carácter, finalidad, justicia militar y sistemas de promoción.

En el caso de Ecuador, su constitución dedica a las fuerzas armadas y a la policía nacional, como un todo, la sección tercera del capítulo III, correspondiente al título IV “participación y organización del poder”. En este sentido en los artículos 158, 159, 160, 161 y 162, se tratan aspectos relacionados con el carácter, misiones, ingreso, formación, promociones, justicia militar, servicio militar, participación en actividades económicas y formación de fuerzas de reserva.

Venezuela incluye a las fuerzas armadas en su Carta Magna en el capítulo III del título IV referido a la seguridad de la nación. En su contenido, los artículos 328, 329 330 y 331, abordan aspectos sobre el carácter de las instituciones, su

---








4 PEÑA Torres, Marisol. Ciclo de Seminarios fuerzas armadas y Constitución organizado por ANEPE. Día 10 de marzo de 2021.

misión y los ascensos; cuyo detalle los regula la ley correspondiente. El régimen de seguridad social también es tratado en una ley.

Según lo evidenciado en el análisis de los países europeos y latinoamericanos, en todos ellos se incluye en alguna medida a las fuerzas armadas. Lo anterior confirma la hipótesis de que, en general, los países las consideran lo suficientemente importantes como para ser incluidas en sus respectivas constituciones (Cuadro N°1).

### Cuadro N° 1

Evidencias de referencias de las FF.AA. en normas constitucionales

	ORIGEN DE LA CONSTITUCIÓN	RÉGIMEN POLÍTICO	MENCIÓN A LA DEFENSA DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL	MENCIÓN A LAS FF.AA. EN LA CONSTITUCIÓN	MENCIÓN DE LAS MISIONES DE LAS FF.AA.	MENCIÓN AL CARÁCTER DE LAS FF.AA.
ALEMANIA 	Post II Guerra Mundial 1949	Parlamentario	Sí Artículo 87 a	Sí No hay capítulo especial, pero se mencionan en diversos artículos	Sí Artículos 87 a, 91 y 35	NO
ESPAÑA 	Post Régimen Franquista 1978	Monarquía Parlamentaria	Sí Artículo 8	Sí No hay capítulo especial, pero se mencionan en diversos artículos	Sí. En el Art. 8 Complementado en la Ley de la Defensa Nacional, Arts. 16,17 y 18	NO
FRANCIA 	Post período de inestabilidad política de la IV República 1958	Semi Presidencial	Sí Los Artículos 5 y 16 se refieren a la protección de la integridad territorial	Sí Artículos 15, 20 y 35	NO Las misiones se detallan en el Libro Blanco de 2013	NO
POLONIA 	Post caída de la URSS y disolución del Pacto de Varsovia. 1997	Presidencial	Sí Artículo 5 y 26	Sí Artículos 26, 117, 134 y 136.	Sí Artículos 26 y 117.	Sí Artículo 26
COLOMBIA 	Proceso Constituyente 1991	Presidencial	Sí Artículo 217	Sí En el Capítulo VII del Título VII de la Rama Ejecutiva	Sí Artículo 217	Sí Artículo 219
ECUADOR 	Proceso Constituyente 2007	Presidencial	Sí Artículo 83	Sí En la Sección Tercera de la Carta Magna	Sí Artículo 158 y 162	Sí Artículo 159
VENEZUELA 	Proceso Constituyente 1999	Presidencial	Sí Artículo 4	Sí En el Capítulo III del Título VII	Sí En el Capítulo III del Título VII	Sí Artículo 328

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes extraídos de fuentes gubernamentales.

## Análisis conceptual

Existe amplio consenso en identificar como elementos esenciales del Estado moderno al territorio, a las personas que habitan en él y al ejercicio soberano e independiente del poder político. Lo anterior significa que sin la existencia de uno de ellos sencillamente el Estado deja de existir. Adicionalmente, existen valores fundamentales que definen su carácter; en el caso particular de Chile, desde sus orígenes como nación independiente y soberana se ha definido a sí mismo como una república democrática, donde impera el Estado de derecho, respetuoso de los derechos humanos y de los tratados internacionales a los cuales se ha adscrito conforme a la ley y el derecho internacional<sup>5</sup>.

Del mismo modo, tradicionalmente el país ha declarado que el Estado, que está al servicio de las personas, asume el deber de promover el bien común, para lo cual procura asegurar las condiciones que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar progreso y bienestar. Al asumir este propósito surge como una de las *condiciones esenciales*, entre otras, la *seguridad*, entendida como una condición que permita al Estado y a la sociedad mantenerse al resguardo de interferencias, riesgos y amenazas; si ello no es posible, responder a ellas eficazmente para neutralizarlas. En dicho sentido, entonces, la seguridad es un valor clásico del constitucionalismo desde sus orígenes por lo que no puede estar ausente del texto constitucional<sup>6</sup>.

Si consideramos que el país desarrolla su identidad y su existencia en un espacio definido, dentro del cual ejerce su independencia política con pleno ejercicio de su libertad y soberanía, el *territorio*, en sus diferentes dimensiones, pasa a constituirse como un bien esencial a resguardar y proteger<sup>7</sup>. Cuando señalamos que es “esencial”, estamos reconociendo que sin él no es posible la existencia de Chile; en efecto, sin el pleno derecho a uso y goce del propio territorio, la existencia de la nación políticamente organizada no es posible. La historia y la realidad de muchas naciones así lo ha demostrado<sup>8</sup>.

El territorio, junto a la población, es una condición básica para la existencia del Estado nacional. Constituye el espacio donde se aplica el ordenamiento jurídico estatal e individualiza geográficamente a la población chilena. También fija el ámbito de competencia de la acción estatal materializada en políticas públicas, una de las cuales es la política de defensa. Las características del territorio y sus elementos fundamentales conllevan necesidades que el Estado debe atender, y que imponen el deber de actuar responsablemente en su protección y defensa.



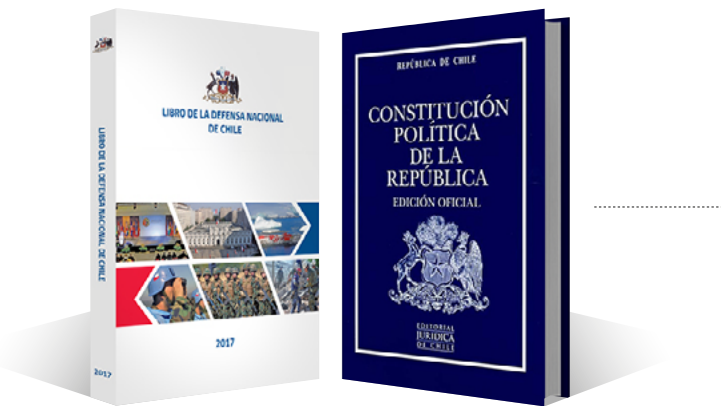
Fuente: Libro de la Defensa Nacional 2010

- 5 Chile era el país más militarizado de la América de 1810, aspecto derivado del Real Situado y de la Guerra de Arauco. Hernán Godoy señala que las demás colonias vivían en perpetua paz, nosotros en perpetua guerra. Además, el ejército había hecho la independencia y tenía en sus manos la fuerza. “Con todo, el militarismo dominó muy corto tiempo entre nosotros. Es que Chile poseía elementos de gobierno capaces de imponer al ejército el respeto y la obediencia. El caudillaje militar solo se desarrolla, por lo regular, cuando desaparecen o se corrompen los demás fundamentos de orden político”. GODOY, Hernán. *Estructura social de Chile*, Editorial Los Andes, Santiago, 2000, p. 162.
- 6 JORDÁN Díaz, Tomás. Ciclo de Seminarios fuerzas armadas y Constitución organizado por ANEPE. 10 de marzo de 2021.
- 7 Cea y Coronado explican que la Defensa de la Patria es la protección de la potestad de autodeterminación del Estado frente a otros Estados, esto es, su poder soberano, y además incluye la preservación de los otros elementos esenciales de un Estado, como son su territorio, comprendiéndolo en sentido amplio, con inclusión de sus recursos naturales y, finalmente, su población. Véase en CEA Cienfuegos y CORONADO Donoso, *Derecho Militar*. Parte General, Santiago, 2011, p. 9.
- 8 SILVA Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, 1997, p. 233. El autor expresa que “La realidad impone la necesidad de la existencia de cuerpos armados cuyas finalidades sean prepararse para defender la soberanía externa, estudiar los problemas de defensa del Estado, formar los contingentes aptos para ejecutar las tareas correspondientes, dominar el uso de los instrumentos bélicos, organizar el abastecimiento del personal o de las poblaciones afectadas, etc.”.



De esta forma Chile ejerce su soberanía en los espacios terrestres, aéreos y marítimos que le pertenecen y extiende su jurisdicción sobre aquellos en los que tiene derechos soberanos y jurisdicción de acuerdo al derecho internacional. A la vez, tiene responsabilidades y derechos en el espacio ultraterrestre, fundados en tratados internacionales, reconociendo el principio de no reivindicación soberana y el principio de bien común de la humanidad que se aplican a dicho espacio.

Lo planteado anteriormente ha sido expresamente reconocido en los *Libros de la Defensa Nacional*, en sus versiones de los años 2010 y 2017, ambos promulgados por la presidenta Michelle Bachelet Jeria durante sus respectivos períodos de gobierno. La versión del año 2010 señala<sup>9</sup>.



La soberanía territorial implica la capacidad de la autoridad política de hacer prevalecer la jurisdicción exclusiva del Estado sobre el territorio, en conformidad con el derecho internacional y en el marco de la legislación nacional y la política internacional del país. Supone que el Estado ejerza presencia mediante sus distintos organismos, incluyendo las instituciones de la Defensa, en aquellas zonas donde se determine y bajo las condiciones que se estipulen, y de políticas públicas que en su conjunto apunten a mantener la integridad e integración territorial del país.

Fuente: Libro de la Defensa Nacional 2017

Por otra parte, la última versión del mencionado texto que corresponde al año 2017, incorporando la sujeción al derecho internacional y deslizando una intención de entregar a la Defensa una mayor responsabilidad sobre zonas aisladas, expresa<sup>10</sup>.

Los conceptos antes señalados no son de autoría ni propiedad solamente de Chile. En efecto, la Carta de la ONU en su artículo 2, N° 4, establece como uno de sus principios fundamentales que “Los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la *integridad territorial o la independencia política* de cualquier Estado”. Por su parte la Carta de la OEA, en su artículo 1, declara explícitamente que “Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y *defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia*”.

Como se puede apreciar, ambos organismos internacionales, cuyo prestigio e influencia en nuestra República son indiscutidos, al establecer los fundamentos sobre los cuales sustentan su propia existencia reconocen explícitamente como un bien de primerísima importancia la integridad territorial y la independencia política de los países.

Por otra parte, de acuerdo con sus valores esenciales, Chile tradicionalmente ha declarado que el Estado tiene el deber de respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Para lograr la plena seguridad y efectividad de esta declaración fundamental, resulta evidente que se debe contar con instituciones militares, con capacidades adecuadas para enfrentar las potenciales amenazas que puedan afectar los intereses nacionales. De esta manera, las fuerzas armadas forman parte del conjunto de instituciones que el Estado debe darse para cumplir con dicho propósito.

9 Libro de la Defensa Nacional 2010. Primera Parte. Capítulo II. p. 32.

10 Libro de la Defensa Nacional 2017. Primera Parte. Capítulo II. p. 34.



Fuente: UN.org

En este contexto, la discusión se vuelca hacia la necesidad de que las fuerzas armadas tengan un capítulo especial en el texto constitucional. En ese sentido, destacados constitucionalistas y expertos en defensa sostienen opiniones diversas:

“Debiera mantenerse, en la Constitución, un reconocimiento explícito a las fuerzas armadas y a la misión esencial que ellas tienen. El acápite *ad hoc* sobre fuerzas armadas debería ir inmediatamente después del tratamiento constitucional del Presidente. Sin caer en nociones militaristas que veían a las fuerzas armadas como un cuarto poder, no parece razonable irse a otro extremo y diluirlas como parte del entramado de la burocracia gubernativa”<sup>11</sup>.

“La presencia de las fuerzas armadas en la Constitución es un tema central en el debate. En dicho sentido, no creo que se apoye la idea de volver al texto de la Constitución del 80. Pero sí se discutirá si las instituciones deben o no tener un capítulo en la nueva Constitución, porque es poco usual que así sea, además del hecho de que no son un poder político. Sin embargo, es importante que se mantenga un capítulo para las fuerzas armadas como estaba considerado en el proyecto que envió al Congreso la presidenta Bachelet al fin de su gobierno. Además, implica un seguro desde el punto de vista democrático, porque allí se establece el carácter de las Instituciones de la Defensa y el monopolio del uso de las armas”<sup>12</sup>.

“Este tema será debatido, aunque la discusión de fondo se produciría en la etapa posterior a la promulgación de la Carta Fundamental, respecto a aquellas normas que van a regir a las instituciones y que debiesen tener un rango de alguna naturaleza o estar incluidas en leyes simples. Es importante que en el articulado de la nueva Constitución esté establecido el carácter de las fuerzas militares, lo mismo que su subordinación al poder civil y ciertos criterios vinculados a la carrera militar. Por ello, en países como Chile, las fuerzas armadas deben estar en un capítulo donde se establezca claramente el sentido que para los chilenos deben tener las instituciones en un sistema democrático, porque son parte de él y de la institucionalidad. Por ello es indispensable que esas normas queden establecidas para el conocimiento de los que son parte de ellas, de quienes ejercen el mando y para terminar con ciertos grados de autonomía que aún se mantienen y que deben ser resueltos”<sup>13</sup>.

Siguiendo la cadena de razonamientos expuesta, y si se acepta que debe existir una presencia de la función defensa y las fuerzas armadas en la Constitución, corresponde a continuación el análisis sobre los elementos esenciales que deberían ser incorporados en el texto de la Carta Magna. Para ello, no se intentará efectuar una propuesta concreta, sino más bien exponer y analizar en forma amplia y exhaustiva cada uno de los elementos que seguramente serán sometidos a consideración en el debate, pudiendo o no, finalmente, ser incorporados.

<sup>11</sup> ZAPATA Larrain, Patricio. Columna de opinión “Las fuerzas armadas en la Nueva Constitución”. Diario *El Mercurio* del jueves 8 de abril de 2021. p. A2.

<sup>12</sup> BURGOS Varela, Jorge. Ciclo de Seminarios fuerzas armadas y Constitución organizado por ANEPE. 18 de marzo de 2021.

<sup>13</sup> GÓMEZ Urrutia, José Antonio. Ciclo de Seminarios fuerzas armadas y Constitución organizado por ANEPE. 18 de marzo de 2021.

## 2.

# El reconocimiento a las misiones de las fuerzas armadas

---

La misión que se entregue a las fuerzas armadas en la Constitución constituye un elemento central que definirá su existencia; para ello, será necesario incorporar lo fundamental y que deba permanecer en el tiempo. Sin embargo, se estima indispensable hacer un análisis exhaustivo que permita una mejor comprensión sobre cómo se ha ido ampliando el rango de desafíos que se presentan actualmente al Estado Nación, en materia de seguridad, tanto interna como externa. Lo anterior podría significar ampliar el rango de desempeño de la defensa, lo que podría quedar expresado en la Constitución; en otra opción, dejar solamente lo fundamental y traspasar a leyes subsidiarias aquellas que siendo importantes no requieran de tan elevado nivel.



## La mirada histórica

Respecto a las misiones de las fuerzas militares, las referencias constitucionales son escasas. En este tema, el constitucionalismo chileno siguió igual patrón que respecto a su reconocimiento, tópicos con el cual está por demás indisolublemente ligado. Los textos del periodo de la Patria Vieja, es decir los reglamentos de 1811, 1812 y 1814, no contienen alusión alguna respecto de misiones o características, y en rigor hubieran sido redundantes a la realidad del momento: los militares servían para la defensa de la patria y todos los hombres en edad de cargar armas en Chile tenían esa obligación. Nuevamente, esto obedece a que las fuerzas del ejército indiano tenían regulaciones que continuaron siendo aplicadas luego de comenzado el proceso de emancipación. El derecho indiano fijaba los límites al actuar de la fuerza militar del reino lo que se transfirió en la especie a su actuación en la nueva situación política y frente a las autoridades del período, pero ello suponía de suyo la colaboración de la población en este desafío. De este modo, “hay que considerar la conservación del espíritu militar en la élite social y su irradiación en la masa popular. La peculiar historia del reino hacía que la presencia del factor militar fuera algo normal en la conciencia colectiva y sin duda las unidades de milicia se sentían portadoras de una admirable tradición castrense”<sup>14</sup>.



Fuente: Chile. Uniformes Militares de la Guerra del Pacífico

Ya en el periodo republicano, la Carta de 1818 tampoco contuvo normas relativas a misiones y/o características de las fuerzas militares. Sin embargo, las Constituciones de 1823 y 1828 sí tienen alusiones tempranas -y diríase pioneras- en cuanto a misiones y finalidades de las fuerzas militares. Así en la Carta de 1823 en su artículo 225 rezaba: “La fuerza del Estado se compone de todos los chilenos capaces de tomar las armas: mantiene la seguridad interior y la defensa exterior”; y su artículo 226: “La fuerza pública es esencialmente obediente: ningún cuerpo armado puede deliberar”. Estas dos disposiciones son especialmente significativas porque constituyeron las primeras que fijan las misiones de las fuerzas militares y sus características básicas en el plano constitucional. Tendencia similar siguió la Carta de 1828 que desarrolló aún más la normativa relativa a los militares. Además, incorporó otra organización militar, la “milicia”. Es interesante ponderar las responsabilidades de seguridad interior que las Cartas de 1823 y 1828 asignaron al Ejército -y eventualmente a las milicias- en cuanto ambos textos se hicieron eco del hecho que, en ausencia de una fuerza de policía

<sup>14</sup> ARANCIBIA, Patricia (Ed). *El ejército de los chilenos 1520-1920*. Editorial Biblioteca Americana, Santiago, 2007, pp. 58-59.

profesional, fueron los militares quienes se desempeñaron como una suerte de constabulario, afianzando el poder del Estado y combatiendo el banditaje y las montoneras realistas durante la denominada *guerra a muerte*.

Con todo, esta promisorio mirada respecto de las misiones de las fuerzas militares -y por su intermedio a la función de defensa- se extinguió con la Carta de 1828. En consecuencia, no se repitieron normas similares ni en la Carta de 1833 ni en la de 1925. Esto está en íntima relación con la falta de referencias a las fuerzas militares en dichas constituciones.

A pesar de ello, siempre es importante la mirada histórica porque permite crear una arquitectura básica que se complementa con la visión de una nación moderna<sup>15</sup>, que debe enfrentar nuevos desafíos que involucran a la defensa y a la seguridad.

## La experiencia comparada

En el caso de los países europeos, la condición fundamental que determina el marco en que las constituciones establecen las misiones y el carácter de las fuerzas armadas, es su pertenencia a la OTAN como sistema de defensa colectivo.

En el caso de Alemania, el énfasis de la misión a las fuerzas armadas está en la defensa del territorio nacional y la defensa colectiva aliada sobre la base de lo establecido en el tratado con la OTAN. En seguridad interna, en ciertas condiciones están autorizadas para proteger objetivos civiles y asumir tareas de regulación del tráfico, mientras sea necesario para la realización de su misión de defensa. Además, podrán proteger objetivos civiles en apoyo a medidas policiales, cooperando con las autoridades competentes. Por otra parte, cuando se requiera prevenir un peligro inminente para la existencia o el régimen fundamental de libertad y democracia de la federación, el gobierno federal podrá aplicar el *estado de emergencia interior* (artículo 91). En esta situación, cuando no resulten suficientes las fuerzas de la policía y del *cuero federal de protección de las fronteras*, las fuerzas armadas podrán apoyarlos en la protección de objetivos civiles y, en la lucha contra sediciosos organizados y militarmente armados. Esta actuación deberá cesar cuando así lo exigieran el parlamento o el consejo federal. Finalmente, el artículo 35 expresa que las fuerzas armadas podrán prestar ayuda a la policía en caso de catástrofe.

La Constitución española en su *artículo 8* establece que la *misión de las fuerzas armadas es garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*.

A partir de dicho artículo, en la Ley Orgánica 5/2005, del 17 de noviembre de 2005, detalla con mayor precisión y alcance las misiones de las fuerzas armadas españolas, agregando otras misiones, a saber: contribución militar a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte; el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria; preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas; evacuación de residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses; acciones de prevención de conflictos o disuasión. En particular, las operaciones pueden consistir en: la vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar; la vigilancia y el control del espacio aéreo de soberanía nacional; y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses.

La Constitución francesa no hace un reconocimiento a las misiones de las fuerzas armadas. No obstante, en el *Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional* del 2013, se señala que, la misión de las fuerzas armadas es *garantizar la dimensión de defensa de la política de defensa y seguridad nacional de Francia, que se basa en seis funciones estratégicas: conocimiento y anticipación*, que permite la anticipación estratégica y condiciona la efectividad operativa de las fuerzas, en particular a través de inteligencia y previsión; *la disuasión nuclear*, que tiene como objetivo proteger a Francia contra cualquier agresión patrocinada por otro Estado contra sus intereses vitales; *la protección*, cuyo objetivo es garantizar la integridad del territorio y brindar a los franceses una protección efectiva contra todos los riesgos y amenazas cuyo efecto podría ser mayor, para preservar la continuidad de las principales funciones vitales de la nación y consolidar su resiliencia; *la prevención*, que involucra acciones en el territorio nacional francés y fuera de sus fronteras; *la implementación* que incluye la formulación de normas nacionales e internacionales, así como la lucha contra el crimen organizado,

<sup>15</sup> FERNANDOIS Huerta, Joaquín. Ciclo de Seminarios fuerzas armadas y Constitución organizado por ANEPE. 4 de marzo de 2021.

el desarme y la consolidación de la paz; y *la intervención exterior* con sus tres objetivos: asegurar la protección de los franceses en el exterior, defender los intereses estratégicos de Francia y sus aliados y ejercer sus responsabilidades internacionales. Si bien todas estas funciones estratégicas tienen un carácter interministerial, las fuerzas armadas tienen las principales funciones de disuasión nuclear, protección e intervención externa.

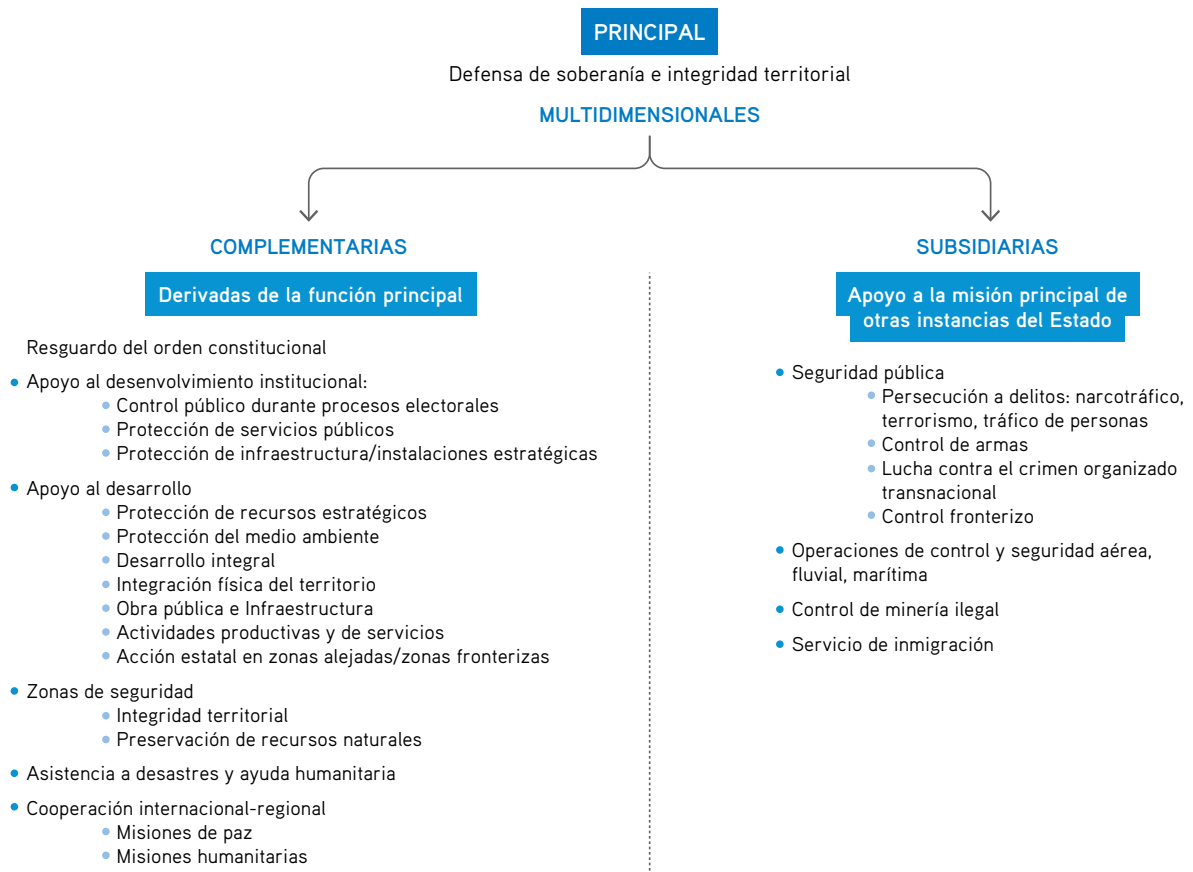
En el caso de Polonia, el artículo 26 de la Constitución se refiere a que sus fuerzas armadas servirán de *protección a la independencia del Estado y la indivisibilidad de su territorio, y resguardar la seguridad e inviolabilidad de sus fronteras*. Asimismo, el artículo 117 se refiere al cumplimiento de misiones fuera del territorio polaco, al hacer referencia a las reglas para el uso de las fuerzas armadas en dichas circunstancias lo que está determinado por un acuerdo o estatuto internacional ratificado.

La Constitución de Colombia, en su artículo 217, al establecer la misión de sus fuerzas armadas, señala que tendrán como finalidad primordial *la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional*, sin hacer referencia a otra función que deban realizar en beneficio de los intereses de la nación.

La Constitución de Ecuador, en su artículo 158 señala que las fuerzas armadas tienen como *misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial*. Posteriormente, aclara que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la policía nacional.

La Constitución venezolana expresa en su artículo 329, que *el Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la nación*. Agrega que la guardia nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como *responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país*. Además, la fuerza armada nacional podrá *ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal* que le atribuya la ley.

### Funciones de fuerzas armadas en la región



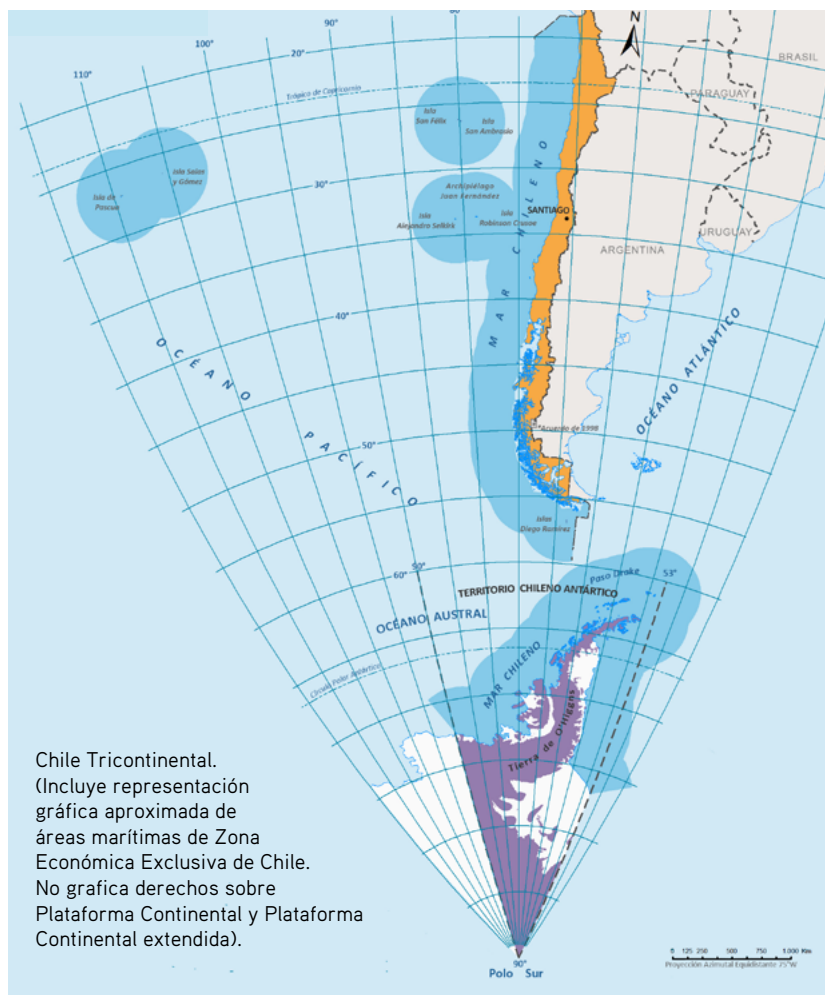
Fuente: CELI, Pablo. La seguridad multifuncional en la región. En: La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2015, pág. 22

## Análisis conceptual

En relación con las fuerzas armadas en el resguardo de la soberanía, la integridad territorial y la protección de la población, Jean Bodin en *Los seis libros de la República* publicado en 1576, define a la *soberanía* como el “*poder absoluto y perpetuo de una república*”. En los Estados modernos y, por supuesto en la tradición chilena, con la consolidación de la democracia como el único régimen de gobierno aceptable, se ha llegado a la convicción general de que la soberanía proviene del pueblo, quien entrega el poder al Estado a través del pacto social, y como cuerpo decreta la voluntad general a través del voto popular.

En Chile, el concepto *soberanía* siempre ha sido entendido como la capacidad del Estado de ejercer el poder que le ha sido conferido por el soberano (el pueblo) en todo el territorio de su jurisdicción o dominio, sin interferencias externas que la puedan disminuir, socavar, amenazar o destruir. Este poder existe para servir a los intereses del soberano (el pueblo), para proteger la integridad del territorio donde habita, sus libertades y derechos. De esta forma, los conceptos de soberanía, territorio y población se encuentran íntimamente ligados, siendo inseparables con aquellos conceptos fundamentales que justifican y determinan la existencia del Estado Nación.

En este contexto, la soberanía reside esencialmente en la nación y su ejercicio se realiza por el pueblo, ya sea de manera directa (elecciones y plebiscitos) o por intermedio de las autoridades que lo representan, reconociendo como límite de sus actos los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.



Fuente: Base Instituto Geográfico Militar, adaptada por Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL).



Como respuesta a los fundamentos enunciados que constituyen los cimientos del Estado Nación, este cuenta entre otras instituciones con las fuerzas armadas, cuya misión fundamental es garantizar el pleno ejercicio de su *soberanía, la integridad de su territorio y la protección a la población*, situando claramente su rol en el ámbito de la seguridad externa.

En este punto es preciso ampliar el concepto tradicional de territorio, agregando a las dimensiones terrestre, marítima y aérea, la espacial y el ciberespacio, porque también están sujetas a la soberanía nacional. Estos aspectos podrían o no quedar escritos en la Constitución. Sin embargo, en caso de no quedar incorporados en el texto constitucional, sería interesante que en el debate y en las actas que se generen durante las jornadas de trabajo se analizaran estos conceptos, de tal forma que puedan ser comprendidos en su sentido integral, pudiendo ser incorporados en forma explícita en las leyes derivadas.

Hasta acá se ha puesto énfasis en la seguridad externa del Estado Nación, que se ocupa de resguardarlo ante amenazas o agresiones de otros actores, principalmente políticos, que provienen desde fuera del propio territorio. Sin embargo, el Estado también debe darse la institucionalidad necesaria y suficiente para el resguardo de la seguridad interna dando eficacia al derecho; este rol es entregado por el Estado a las instituciones policiales. En este aspecto, es necesario mantener la distinción entre las instituciones profesionales que son responsables del bien público de seguridad exterior del Estado, de aquellas que son responsables de la seguridad interior. Al respecto, una destacada constitucionalista señala:

“Es necesario que se mantenga un capítulo especial para las fuerzas armadas y de Orden y Seguridad Pública, como parte de la función ejecutiva del Estado. Esto quiere decir, que debiesen quedar consignados los aspectos relacionados con la administración civil, separado de los aspectos militares y de seguridad pública que se vinculan con la protección del país”<sup>16</sup>.

Respecto de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna, la magnitud que han alcanzado los problemas en este ámbito, cuyos orígenes en muchos casos se sitúan en el exterior, está poniendo en serios problemas al Estado Nación. Lo anterior ocurre porque muchas veces resulta difícil distinguir si la acción de ciertas amenazas se generan dentro o fuera del país y, en consecuencia, se requiere determinar si las fuerzas armadas deben o no intervenir.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas, realizada en México en el año 2003, estableció una visión multi-dimensional de las amenazas, identificando diversos fenómenos de seguridad como el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, el terrorismo y las migraciones irregulares, que tienen el potencial de afectar significativamente los intereses de los países.



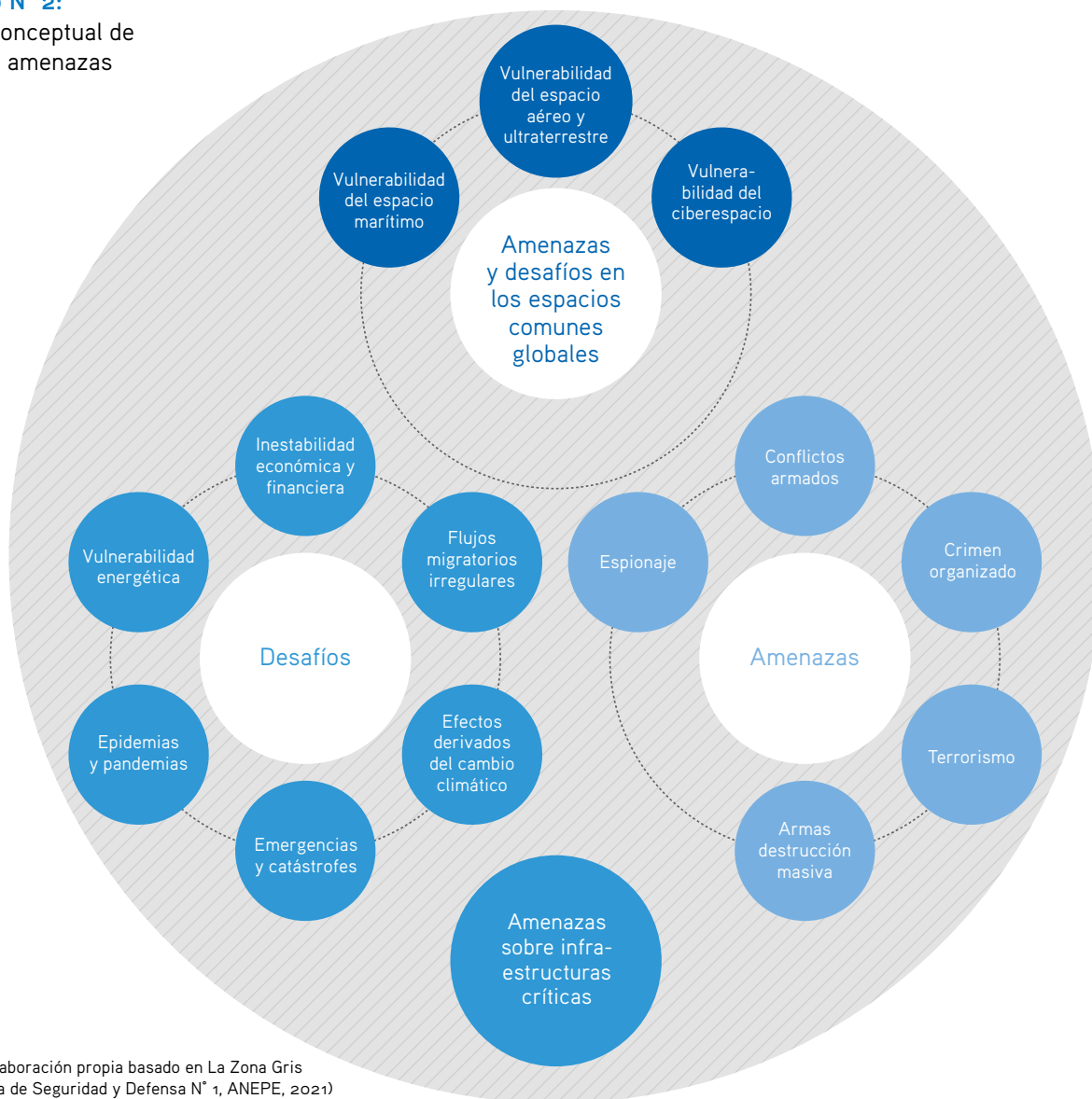
Fuente: OEA, Cumbre de las Américas, 2003

16 PEÑA, Torres, Marisol. Presentación efectuada en el Seminario “Constitución Política de la República y fuerzas armadas”. Efectuado en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. 4 de junio de 2020.

En este ámbito, el fenómeno de la droga y las organizaciones de narcotraficantes que derivan de él, han sido calificadas como una de las amenazas multidimensionales más graves para la seguridad pública de los Estados, porque poseen el potencial de provocar graves consecuencias económicas, sociales y políticas, afectando el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, impidiendo la vida democrática de los países y siendo para algunas naciones del hemisferio occidental no solo un problema de seguridad sino también un conflicto de gobernabilidad<sup>17</sup>.

De esta forma, se constata que el concepto de seguridad se ha complejizado, ya que comprende una amplia gama de situaciones en las que se combinan tanto elementos externos con factores internos. Así, actividades criminales se vinculan con fenómenos conocidos como *nuevas amenazas* (Cuadro N°2) y varios otros componentes creando una *zona gris* que requiere una definición estatal para el actuar de los instrumentos de seguridad y defensa. Lo anterior, teniendo siempre presente el imperativo del respeto a los derechos humanos, que debe ser compatible con el ejercicio de la fuerza legítima por parte del Estado<sup>18</sup>.

**Cuadro N° 2:**  
Mapa conceptual de nuevas amenazas



Fuente: Elaboración propia basado en La Zona Gris (Panorama de Seguridad y Defensa N° 1, ANEPE, 2021)

17 Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia –la RED–. Seguridad y crimen organizado transnacional. Una propuesta de acción para Centroamérica. Año 2, N° 1. Guatemala, Guatemala. Fundación Konrad Adenauer. Febrero 2011. p.83.

18 ANEPE. “La seguridad un asunto de Estado”. Panorama de Seguridad&Defensa. Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/11/Panorama-LA-SEGURIDAD-UN-ASUNTO-DE-ESTADO-SD-Editorial-y-Ana%CC%81lisis-JGB-JGC.pdf>

En este contexto se presentan dos problemas: uno es en qué circunstancias se justifica el empleo de las fuerzas armadas en tiempos de paz y, a la vez, cómo disponer de una policía que sea capaz de enfrentar la delincuencia organizada, que cada vez emplea armas más letales (Cuadro N°3). Son dos desafíos complejos, ya que en el primero se puede caer en un empleo indiscriminado de las fuerzas armadas en seguridad interna, bajo el pretexto de que las fuerzas policiales han sido sobrepasadas; y en el segundo, mantener policías sin las capacidades suficientes que las lleve a ser sobrepasadas<sup>19</sup>.

Al revisar la forma en que ha sido abordado el empleo de las fuerzas armadas en seguridad interna en la tradición constitucional chilena, se constata que siempre ha sido muy limitado. En la actualidad solo tienen responsabilidades de control de orden público conforme al Título VI de la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional de Vocaciones Populares y Escrutinios, en cuya virtud asumen dicho control dos días antes del acto electoral y hasta el cese de los colegios escrutadores. Por otra parte, las fuerzas armadas tienen participación en casos de sismos o catástrofes conforme a lo dispuesto en la Ley 16.282, lo que no incluye el control del orden público ni responsabilidad alguna de seguridad interior.

**Cuadro N° 3:**  
Visión multidimensional de nuevas amenazas



Fuente: Elaboración propia basado en "Declaración de Seguridad de las Américas", 2003.

En otros ámbitos, y bajo las normas establecidas en las leyes respectivas -aunque no estén establecidas en la Constitución-, las fuerzas armadas se emplean en el control del tráfico aéreo y marítimo, a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil y de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante.

Sin embargo, a través de los estados de excepción constitucional, establecidos en los artículos 39 y siguientes de la Carta Magna, las fuerzas armadas pueden ser empleadas en misiones de seguridad interna. Lo esencial es que determina que el ejercicio de los derechos y las garantías que la Constitución asegura a todas las personas, solo pueden ser afectados bajo las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado. Es pertinente enfatizar este último punto, ya que refuerza el carácter excepcional y la gravedad de las condiciones que habilita la dicción de un estado de excepción, así como la temporalidad de su vigencia.

19 ANEPE. "fuerzas armadas y Sociedad: Algo más que sentido común. CT. N° 14, 2018. Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/11/Cuaderno-de-Trabajo-N%C2%B014-2018.pdf>

La regulación de detalle de los estados de excepción constitucional está contenida en la Ley Nº 18.415 Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción Constitucional (Cuadro N°4). En todos los casos, el Presidente de la República podrá delegar sus atribuciones en mandos de la Defensa Nacional habilitando expresamente la utilización de medios militares en situaciones de orden interno (estados de sitio, catástrofes y emergencia) o, circunstancias de inseguridad interna y externa a la vez (estado de asamblea) que derivan de la naturaleza de la excepcionalidad a prevenir o enfrentar.

La utilización de medios militares durante los estados de excepción constitucional tiene un carácter igualmente restrictivo y excepcional, estando limitado por el tipo y duración de la condición de excepcionalidad respectiva. Naturalmente, esto no se aplica en el caso del estado de asamblea habida consideración de la situación de guerra externa que habilita su dictación. Todo esto refuerza el carácter excepcionalísimo del empleo de las fuerzas armadas en misiones distintas que las establecidas en el artículo 101, las que según ya ha sido expuesto y sin perjuicio de las establecidas en las leyes N°16.282 y N°18.700, solo se orientan hacia la defensa externa del país o a la contribución que, nuevamente en el ámbito externo, realizan las instituciones de la Defensa para que el país logre la condición de seguridad que le permitirá proteger sus intereses nacionales, alcanzar sus fines y objetivos nacionales.

En lo que dice relación con el empleo de medios militares en el estado de excepción constitucional de catástrofe, es necesario atenerse a lo dispuesto en el artículo 7º de la ya citada Ley Nº 18.415. Esta norma establece las atribuciones de los Jefes de la Defensa Nacional en las zonas afectadas. Estas facultades son amplias en el sentido de utilizar los medios militares “para los efectos de velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción”.

**Cuadro N° 4:**

Diagrama de los Estados de Excepción Constitucional

Medidas de Excepción	Causas	Aprobación	Duración	Limitación al ejercicio de derechos y garantías
Estado de Asamblea	Guerra Externa	Presidente de la República con el acuerdo del Congreso Nacional	Indefinida	Suspende o restringe la libertad personal, de información, de trabajo, derecho de reunión, etc.
Estado de Sitio	Guerra Interna o Conmoción Interior	Presidente de la República con el acuerdo del Congreso Nacional	15 días prorrogables	Restringir: libertad de locomoción y de reunión; arrestarlas en sus propias casas o lugares que no sean cárceles.
Estado de Emergencia	Graves alteraciones del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo	Presidente de la República	15 días prorrogables	Restringir las libertades de locomoción y de reunión.
Estado de Catástrofe	Calamidad Pública	Presidente de la República	Indefinida. Para mas de 1 año requiere acuerdo del Congreso Nacional	Restringir la libertad de locomoción y reunión, limitar el derecho de propiedad.

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de la República de Chile.

Según se desprende de la norma citada, el Jefe de la Defensa Nacional podrá utilizar las fuerzas militares sobre las que ejerce mando para conculcar directamente la amenaza, el peligro o el daño que afecta a su zona. Esto es relevante en el caso actual de pandemia, dado que precisamente por esta razón todo el país se encuentra en estado de catástrofe.

Queda planteado, por el momento, el dilema que deberá ser resuelto en el debate constitucional. ¿Se deben disminuir, ampliar o mantener las misiones de las fuerzas armadas en seguridad interna?

En este sentido, las opiniones de académicos y expertos apuntan a la confirmación del rol principal que han tenido las fuerzas armadas. Sin embargo, sobre la participación en otro tipo de misiones las opiniones son diversas<sup>20</sup>.

20 PEÑA, Torres, Marisol, GUTIÉRREZ, Carlos, JORDÁN, Tomás, SAN FRANCISCO, Alejandro, FERNANDOIS, Joaquín, FERNANDOIS, Arturo, ZAPATA, Patricio, GÓMEZ, José Antonio, BURGOS, Jorge. Ciclo de Seminarios fuerzas armadas y Constitución organizado por ANEPE. 4, 10, 16 y 18 de marzo 2021.

“Es necesario considerar otras misiones como la colaboración a la paz y seguridad internacional en conformidad a los objetivos de la Política Exterior, colaboración con las policías en situaciones derivadas de las nuevas amenazas en situaciones calificadas y definidas por el Presidente de la República y acuerdo con el Congreso Nacional y estados de catástrofe, todo en el marco de los estados de excepción constitucional”<sup>21</sup>.

“En relación a lo mismo, la idea de una Constitución democrática que irradia su normativa a todo el Estado, implica que las fuerzas armadas están sometidas al gobierno, y a partir de la idea de la seguridad como valor, la seguridad externa está a cargo de las fuerzas armadas y la seguridad interior de las policías, lo que separa los roles que estas organizaciones cumplen”<sup>22</sup>.

“Dentro de esa idea, las fuerzas armadas tienen un rol de extrema relevancia que cumplir en la sociedad por lo que es importante hacer que ese rol sea ejecutado de forma que ellas desarrollen todo su potencial en función del desarrollo social. Entonces más allá de la función clásica, la evolución contextual ha hecho que participen en una serie de otras actividades. Entonces, es vital que en su acción permanente, las instituciones de la defensa deben estar preparándose para cumplir su rol primario. Pero no se puede desconocer que ante la ausencia de guerra, esta preparación permanente es poco reconocida por la sociedad, pero sí adquiere sentido cuando se producen las condiciones que ponen en juego la soberanía. No obstante, es también relevante que las fuerzas armadas puedan realizar acciones en beneficio de la comunidad como en situación de catástrofes, por lo que también es necesario potenciar capacidades para que lo puedan hacer. Lo que no pueden hacer bajo ninguna circunstancia, es involucrarse en actividades de seguridad interna”<sup>23</sup>.

“Más allá de la existencia de riesgos y amenazas que afectan a los Estados, las misiones en relación a la defensa de la patria y seguridad de la nación son suficientes en un texto constitucional. Esto se fundamenta en el hecho de que hay que evitar el riesgo de abrir compuertas a la incorporación de actividades fuera del rol esencial, porque tiene complejidades y sesgos ideológicos. Entonces, es conveniente poner al día las misiones en sede legal”<sup>24</sup>.

“Respecto de la función de las fuerzas armadas a la luz de los desafíos que enfrentan las democracias hoy en día, hay un aspecto valioso en el concepto de polivalencia, pero también un peligro. De partida en la nueva Constitución se deben enfatizar las funciones esenciales de las instituciones armadas. En relación a ello surge la interrogante de cuánta cooperación es admisible que las fuerzas armadas presten a otros ámbitos cuando está en cuestión la seguridad del país, sin que se comprometa el cumplimiento eficaz, oportuno, eficiente y legitimado ante la sociedad de la tarea esencial. Claramente no es un tema sencillo de abordar, porque es preocupante el hecho de que se puedan subsidiar las debilidades de las fuerzas de orden, o de los gobiernos o de nuestra democracia, y se termine arrastrando a las fuerzas armadas a ser el remedio para reparar todo lo que no está funcionando, impidiendo que se concentren en mantener la excelencia de sus capacidades profesionales. Así vemos que, mirando hacia otros países, es cada vez más frecuente que gobiernos en apuros intenten subsidiar sus debilidades con las capacidades y el prestigio que pueden tener los institutos armados. Por ello, es necesario hacer un esfuerzo para fortalecer las policías y poner límites a la acción de las fuerzas armadas en roles alejados de su función principal, porque no pueden ser arrastradas a la lucha contra el delito”<sup>25</sup>.

Más allá de las opiniones señaladas anteriormente, durante las últimas décadas el Poder Ejecutivo ha ido asignando a las fuerzas armadas otras misiones distintas a las señaladas expresamente en la Constitución que, como se ha señalado, corresponden a la defensa de la soberanía, la integridad territorial y la protección de la población; además de algunas tareas de seguridad interna con las restricciones legales ya analizadas. Los fundamentos que se han dado para

21 PEÑA, Torres, Marisol. Loc. Cit. 10 de marzo de 2021.

22 JORDÁN, Díaz, Tomás. Loc. Cit. 10 de marzo de 2021.

23 GÓMEZ, Urrutia, José Antonio. Loc. Cit. 18 de marzo de 2021.

24 BURGOS, Varela, Jorge. Loc. Cit. 18 de marzo de 2021.

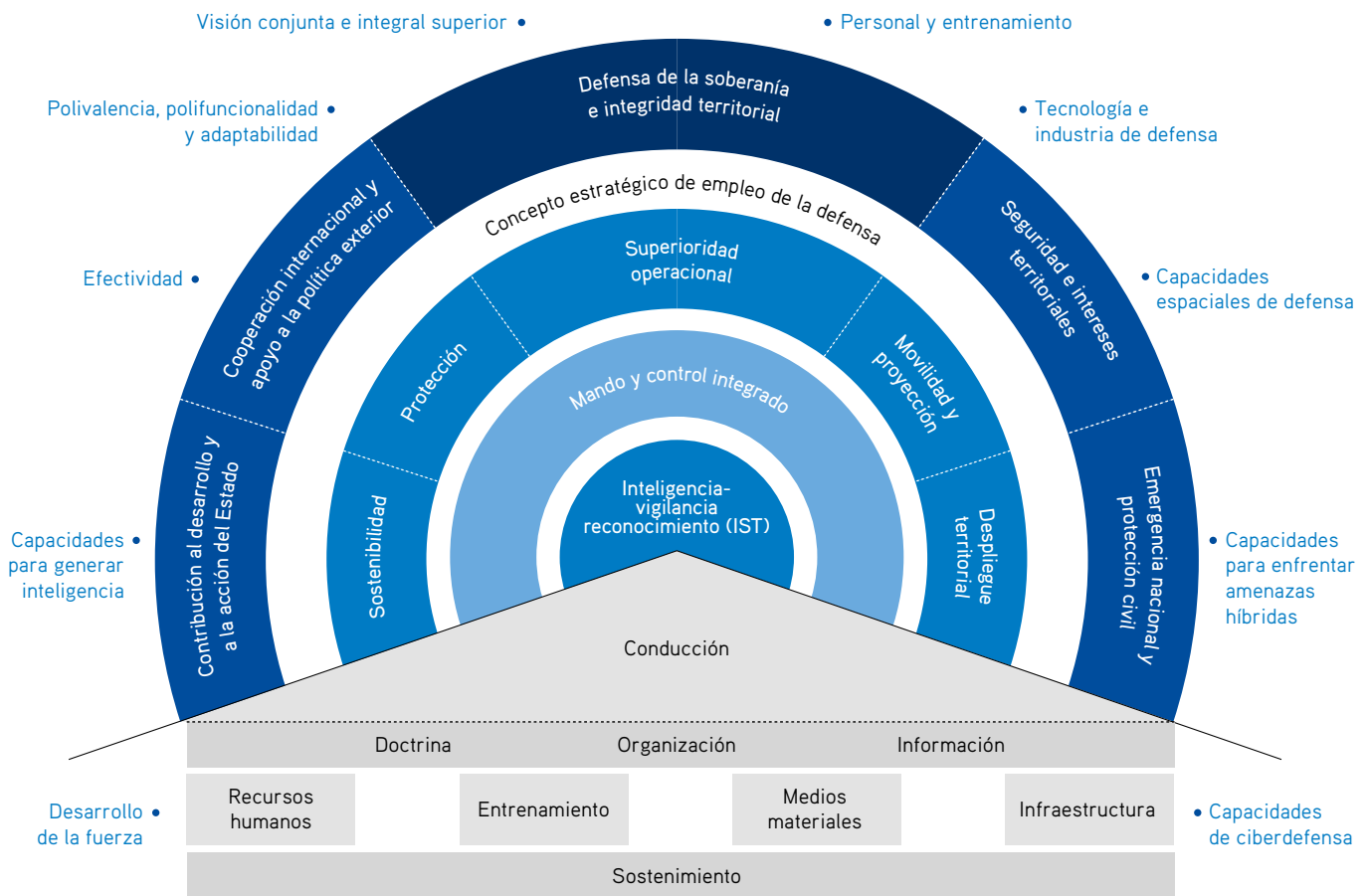
25 ZAPATA, Larraín, Patricio. Loc. Cit. 16 de marzo de 2021.

ello se relacionan con una nueva interpretación de los cambios acaecidos en el contexto internacional, y el interés por responder con todos los recursos del Estado en situaciones de catástrofe y el intento de potenciar políticas públicas sectoriales.

Los Libros de la Defensa Nacional, en sus ediciones 1997, 2002, 2010 y 2017, reflejan una notoria evolución caracterizada por el progresivo aumento de misiones distintas a la principal, que la política de defensa ha ido asignando a las fuerzas armadas. En sus versiones iniciales, estas misiones se pueden deducir de los objetivos definidos para la defensa. Sin embargo, en las últimas ediciones han ido tomando una posición más relevante, hasta llegar a la implantación del concepto “áreas de misión” en su última versión (Cuadro N°5). En síntesis, las misiones adicionales que se asignan a las fuerzas armadas actualmente se pueden clasificar en tres tipos:

- **Cooperación internacional**, para responder a compromisos de seguridad internacional asumidos por el país conforme al interés nacional.
- **Emergencia nacional y protección civil**, agrupa misiones que se realizan como contribución a la gestión del riesgo de desastres que realiza el Estado para enfrentar emergencias derivadas de catástrofes naturales o antrópicas, incluyendo pandemias y epidemias.
- **Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado**, agrupa misiones de apoyo a la comunidad y a otros organismos del Estado, preservación del medio ambiente, contribución al desarrollo científico y tecnológico, integración de zonas aisladas e insulares, y otras acciones de contribución al desarrollo.

**Cuadro N° 5:**  
Áreas de Misión de la Defensa



Fuente: Subsecretaría de Defensa 2021

### 3.

# Subordinación de las fuerzas armadas al poder civil

---

La subordinación de las fuerzas armadas al poder civil es un tema de gran importancia, sensibilidad e interés; lo ha sido a través de toda la historia de la humanidad, desde la antigüedad hasta nuestros días. En Chile, lo señalado queda en evidencia al constatar que en la mayoría de los debates que se refieren a las fuerzas armadas, está presente como un tema relevante generando extensas discusiones y análisis. Las razones que explican esta gran preocupación pueden ser diversas. Sin embargo, no podemos desconocer que en la historia de los países de la región, y por supuesto de Chile, existen numerosos momentos en que los militares han intervenido en la política, siendo el más reciente el período 1970-1990. Por tales razones, resulta evidente que este tema tendrá una primera prioridad en el debate sobre las fuerzas armadas en la nueva Constitución.





## La mirada histórica

“La determinación de los vínculos que en una democracia corresponde mantener entre las fuerzas armadas y la sociedad civil, se refleja en la primera de las constituciones posteriores a la Revolución francesa, de 1791. Promulgada todavía bajo el imperio de la monarquía, figuraban, en párrafo especial, diversas normas encaminadas a colocar a las fuerzas armadas en la postura que debiera corresponderles. Dice el documento mencionado, título cuarto, art. 1°: ‘La fuerza pública se instituye para defender al estado contra los enemigos de fuera y asegurar en el interior el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes’; en tanto que en el art. 12° del mismo título se agrega: ‘La fuerza pública es esencialmente obediente, ningún cuerpo armado puede deliberar’”<sup>26</sup>.

En la historia constitucional chilena, la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil se ha manifestado de diversas formas. Una de ellas, a través de la expresión de una de sus características fundamentales, de ser *profesionales, disciplinadas, jerarquizadas, obedientes y no deliberantes*. Otra forma de asegurarla es a través de las relaciones de mando que se establecen entre el Presidente o el Congreso y los mandos de las fuerzas armadas; finalmente, mediante la facultad de nombrar y llamar a retiro a los mandos superiores. Todo lo anterior, para hacer efectivo este principio fundamental que debe salvaguardar toda república que se considere auténticamente democrática.

Respecto a las características de las fuerzas militares, lo que aparece ya tempranamente en la Carta de 1823 es su condición de *obediente y no deliberante*, fórmula que se repite regularmente en los ordenamientos constitucionales hasta el texto original del artículo 22 de la Carta de 1925. Solo con la reforma de 1971 -por medio de la Ley N° 17.398 ya citada- esas características de las fuerzas armadas se complementan con su carácter *profesional, jerarquizado y disciplinado*. Cabe hacer presente que la adición de estas tres últimas características fue parte de la consolidación democrática perseguida por la mencionada reforma constitucional, en el entendido que esas particularidades aseguraban un carácter genuinamente castrense, nacional y profesional a las fuerzas armadas. Todo esto se consolidó en el artículo 90 de la Constitución de 1980, el que luego de la reforma de 2005 deviene en el 101 actual.

En cuanto a las relaciones de autoridad, en el periodo de la Patria Vieja el mando civil sobre el estamento militar se radicó en el Senado. Posteriormente, ya en el tiempo de la Patria Nueva, el mando militar superior se radicó en el Poder Ejecutivo, primero bajo la figura del Director Supremo y luego del Presidente de la República. Así, la Constitución Provisoria de 1818 otorgó al Director Supremo entre otras funciones “*El mando y organización de los ejércitos, armada y milicias...*”. La Carta de 1823, a su turno, repitió una norma muy similar en su artículo 18, aunque para ejercer el mando de las fuerzas requería acuerdo del Senado. En la Constitución de 1833 se configuró una dependencia de las fuerzas armadas respecto del poder civil. La dogmática constitucional, desde temprano, entendió el profundo fundamento republicano de una regla de tal naturaleza. En este último caso, la redacción de la norma sugiere, sin embargo, que se trata del mando en caso de guerra.

La Carta de 1925 siguió idéntico camino: El artículo 72 N°14 autoriza al Presidente a “*Mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra, con acuerdo del Senado. En este caso, el Presidente de la República podrá residir en cualquiera parte del territorio ocupado por las armas chilenas*”. Nuevamente en este caso la redacción de la norma sugiere que esta facultad es de tiempo de guerra. Solo así se explica la alusión a “*territorio ocupado por armas chilenas*”, situación que naturalmente solo podría ocurrir en caso de conflicto armado internacional.

Sin embargo, la regla constitucional estuvo claramente tensionada en distintos episodios de nuestra historia. Así, por ejemplo, el denominado “ruido de sables” de 1924 -con funcionarios de las fuerzas armadas haciéndose presentes en el Congreso Nacional durante la discusión de la dieta parlamentaria- como expresión de una crisis más profunda, fue un factor influyente en la generación de la Constitución de 1925. Bajo esta Carta, se consolidaron las bases republicanas de subordinación democrática de los cuerpos castrenses bajo las autoridades democráticamente electas.

La Constitución de 1980 sigue un patrón en cierto modo similar a la de 1925 en esta materia. El artículo 32 -que establece las atribuciones especiales del Presidente de la República- en su número 18 dispone que, en caso de guerra, asumirá la jefatura suprema de las fuerzas armadas, sin necesidad de contar con autorización alguna. Sin embargo, respecto de la situación de tiempo de paz la Carta Fundamental deja en una situación de relativa ambigüedad la posición del Jefe del Estado frente a las fuerzas armadas. En efecto, su condición jerárquica deriva fundamentalmente de lo dispuesto

26 SILVA Bascuñán, Alejandro y SILVA Gallinato, María Pía. “Cambios en el Régimen de las fuerzas armadas”. Revista *Ius et Praxis*, N° 8. 2002. p. 72.

en el inciso segundo del artículo 24 que señala: “su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

Respecto de los nombramientos de los cargos superiores de las fuerzas militares, estas facultades, progresivamente, se radicaron en el Jefe del Estado, pero requerían acuerdo del Senado. Esta situación se mantuvo hasta 1973.

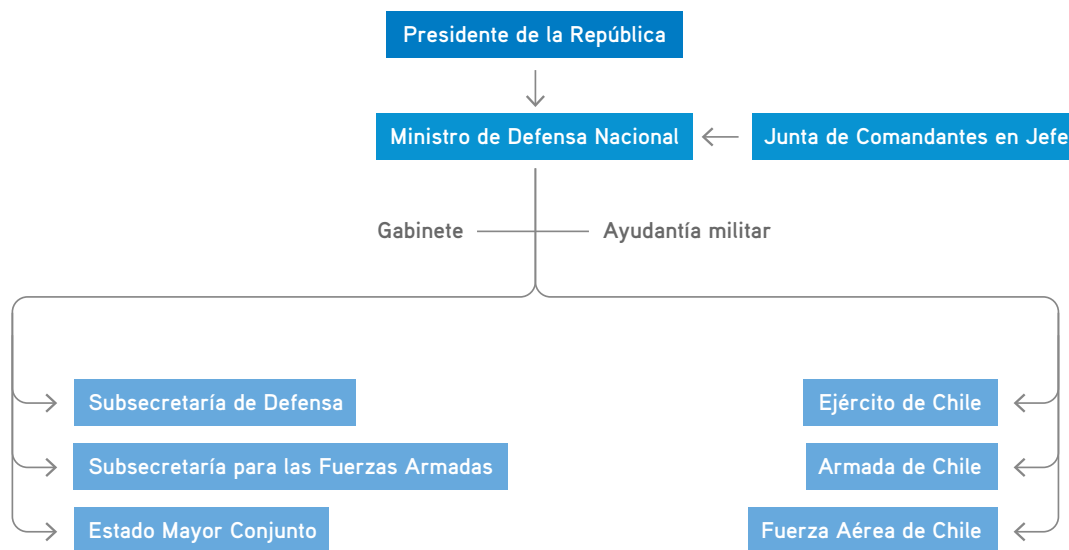
Así, la Constitución Provisoria de 1818 otorgó al Director Supremo limitadas facultades respecto del nombramiento de cargos militares. De hecho podía nombrar al Secretario de Guerra (que no era un cargo militar propiamente tal) y a los gobernadores militares de Valparaíso, Talcahuano y Valdivia. Luego, la Carta de 1823 le dio la facultad de nombrar a los generales en jefe, con acuerdo del Senado, y los demás oficiales por sí mismo. Posteriormente, la Constitución de 1828 radicó en el “Poder Ejecutivo” la facultad de nombrar los oficiales militares pero con acuerdo del Senado si se trataba de coroneles o superior.

Por su parte, la Carta de 1833 utilizó una forma similar en el sentido que el Presidente podía nombrar los empleos militares, pero para los de coronel o capitán de navío y superior requería acuerdo del Senado. Con todo, esta Constitución por primera vez autorizó al Presidente para conferir grados militares por sí mismo “en el campo de batalla”; es decir, en tiempo de guerra, sin consultar al Congreso lo que era explicable por las dificultades prácticas de efectuar tal consulta en una situación de conflicto armado y, presumiblemente, por la premura necesaria para conferir grados militares en tales circunstancias. Luego, la Carta de 1925 siguió con idéntica fórmula: su artículo 72, facultad 7ª, utilizó la misma redacción que la norma de la Constitución a la cual reemplazó.

La Constitución de 1980 modificó radicalmente estos procedimientos. En el dominio constitucional, el Presidente de la República tiene plena potestad para efectuar los nombramientos de todos los oficiales de las fuerzas armadas, cualquiera sea su grado, pero debe realizarlos conforme a la Ley Nº 18.948 Orgánica Constitucional de las fuerzas armadas. Esto deriva de una aplicación armónica de lo dispuesto en el artículo 32 Nº 16 (parte final) con lo previsto en el artículo 105. Consta en las actas de la comisión de estudios de la nueva Constitución que se eliminó deliberadamente la intervención del Senado en el nombramiento de los oficiales superiores y generales, en cuanto generaba condiciones potenciales para una politización, así fuera nominal, de los mismos.

**Cuadro N° 6:**

Estructura de la Defensa Nacional (Ley 20.424, 2010)



Fuente. Ministerio de Defensa Nacional

Otro aspecto en que la Carta de 1980 innovó fue en la regulación, a nivel constitucional, del nombramiento de los Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas (y del General Director de Carabineros). Desde luego, otorgó cobertura constitucional a dichos cargos y a los grados militares correspondientes, de la que antes carecían. En segundo término, estableció un procedimiento reglado para su nombramiento y, hasta 2005, una virtual inamovilidad de los Comandantes en Jefe. Según es bien sabido, este último aspecto se eliminó ese año con motivo de la reforma constitucional aprobada

por medio de la Ley N° 20.050. Así, en la actualidad son atribuciones especiales del Presidente de la República<sup>27</sup>, “designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros en conformidad al artículo 104, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las fuerzas armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 105” (Cuadro N°6).

En síntesis, las facultades del Presidente de la República en materia de nombramientos de los oficiales de las fuerzas armadas, evolucionaron progresivamente de modo acorde con las demás atribuciones y potestades del cargo.

Actualmente, el Presidente debe seguir procedimientos reglados para el nombramiento de los Comandantes en Jefe y de los demás oficiales de las fuerzas armadas pero no tiene intervención del Poder Legislativo.

## La experiencia comparada

Al revisar las constituciones de los países considerados en este estudio, salta a la vista que en la gran mayoría de ellas existe una especial preocupación por establecer, de una u otra manera, la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil (Cuadro N° 7).

En la Constitución alemana la jefatura de las fuerzas armadas recae en el Ministro Federal de Defensa. No obstante señala que con la proclamación del “Caso de Defensa”, vale decir, en caso de conflicto o peligro del mismo, la jefatura y el mando de las fuerzas armadas pasan al Canciller Federal. Por su parte, el Parlamento tiene esencialmente una relación de control, a través de una comisión de defensa que tiene facultades de investigación sobre un asunto determinado cuando se estima necesario. El nombramiento y retiro de los oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas recae en el Presidente Federal.

La Constitución española es escueta respecto a las relaciones jerárquicas entre el nivel político y las fuerzas armadas. En ella se establece que corresponde al rey el mando supremo de las fuerzas armadas. Se señala que el gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y, la defensa del Estado. Finalmente, expresa que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la Defensa y fuerzas armadas. No obstante lo señalado en la Carta Fundamental, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional complementa lo anterior en su Título I, que corresponde a las atribuciones de los poderes del Estado. Cinco artículos se refieren a las relaciones jerárquicas, precisando las atribuciones de diferentes órganos estatales relacionados con la defensa de España. No incluye normativa acerca de nombramientos de los mandos militares.

Por su parte, la Constitución francesa dedica seis artículos a la relación jerárquica entre las fuerzas armadas y el nivel político, estableciendo responsabilidades al Presidente de la República, al Gobierno, al Primer Ministro y al Parlamento. Se establece que el Gobierno, junto con determinar y dirigir la política de la nación, dispone la administración del Estado y de las fuerzas armadas. En cuanto a las funciones constitucionales del Primer Ministro, le entrega la dirección de la acción del gobierno y lo hace responsable de la defensa nacional. En relación al Parlamento, se le entrega la facultad de determinar por ley los principios fundamentales de la organización general de la defensa nacional; además, se le entrega la facultad de autorizar la declaración de guerra, y tomar conocimiento de la decisión del Gobierno de hacer intervenir a las fuerzas armadas en el extranjero, a más tardar tres días después del inicio de la intervención. En el caso francés, se evidencia que la relación principal se produce con el Poder Ejecutivo; el Parlamento se enfoca en la elaboración de leyes sin facultades de control político o administrativo de las fuerzas armadas. Finalmente, se asigna al Presidente de la República las funciones de nombramiento de los cargos civiles y militares del Estado, la jefatura de las fuerzas armadas y la presidencia de los consejos y comités superiores de la defensa nacional.








En la Constitución polaca, en relación con el carácter de las fuerzas armadas, se señala que ellas *se mantienen neutrales en materia política y están sujetas a control civil y democrático*. Respecto a las relaciones de jerarquía de las fuerzas armadas con el poder político, estas se concentran en el Presidente de la República. Ello se constata en los tres artículos de la Constitución que tratan este aspecto. Se señala que el Presidente de la República es el Jefe Supremo de las fuerzas armadas, agregando que en tiempos de paz, ejerce autoridad sobre las instituciones militares a través del Ministro de Defensa Nacional. Este mismo artículo señala que el Presidente de la República nombra al Jefe del Estado Mayor y a los comandantes institucionales. Asimismo, entre sus facultades está establecer la estructura de la fuerza du-

27 CPR. Art 32 inc 16.

rante un período determinado. Asimismo, se expresa que en caso de amenaza externa directa al Estado, el Presidente de la República, a solicitud del Primer Ministro (Presidente del Consejo de Ministros), ordena la movilización total o parcial y uso de las fuerzas armadas para defender la República de Polonia. Por otra parte, establece que en tiempo de guerra el Presidente de la República, a solicitud del Presidente del Consejo Ministros, nombra al Comandante Supremo de las fuerzas armadas. Del mismo modo, norma sobre los términos de la destitución del Comandante Supremo de las fuerzas armadas. Finalmente, establece que el Presidente de la República, a solicitud del Ministro de Defensa Nacional, otorga los rangos militares especificados en los estatutos de las fuerzas armadas.

## Cuadro N° 7

## Ámbito Político-Estratégico de la Defensa

	RELACIONES JERÁRQUICAS DE LAS FF.AA. CON NIVEL POLÍTICO	NOMBRAMIENTO DE OFICIALES GENERALES Y CDTES. EN JEFE	EXCLUSIVIDAD DE LAS FF.AA. EN EL USO DE LAS ARMAS	REFERENCIA A UN CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL	REFERENCIA AL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL	MENCIÓN A ESTADOS DE EXCEPCIÓN
ALEMANIA 	Sí Estas materias se tratan en los artículos 65 a, 45 a y b, 60 y 115 b	Sí. En artículo 60 se refiere al nombramiento y retiro de oficiales y suboficiales por Presidente	NO	NO	NO. Pero se considera en el Libro Blanco sobre la Política de Seguridad de 2016	Sí Artículo 115 a y, Artículo 91
ESPAÑA 	Sí Artículos 62,97 y 149. Complementa la Ley de Defensa Nacional, Título I	NO	NO	NO Está en la Ley de Defensa Nacional, Artículo 8	NO. Pero se considera en documento del Dpto. de Seguridad Nacional de la Presidencia	Sí Artículos 55 y 116.
FRANCIA 	Sí Se detallan en los artículos 13, 15, 20, 21, 34 y 35	Sí. En el artículo 13 se refiere al nombramiento por el Presidente de los cargos militares	NO	NO Por Decreto del 24 dic 2009 se creó el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional	NO. Pero se considera en el Libro Blanco de 2013	Sí Artículo 36
POLONIA 	Sí Esta materia se menciona en los artículos 134, 146 y 136	Sí Artículo 134	NO	Sí Artículo 135	NO. Sin embargo se considera en la Estrategia de Seguridad Nacional	Sí El capítulo XI trata las condiciones de emergencia, en los artículos 229, 230 y 231.
COLOMBIA 	Sí Artículos 189 y 173	Sí Artículo 173	Sí Artículo 22A	NO Aparece en la Ley 684	NO. Pero se considera en la Ley 684	Sí En el Capítulo VI del Título VII de la Rama Ejecutiva
ECUADOR 	Sí Artículo 147	Sí Artículo 147	NO	NO Pero aparece en la Ley de Seguridad Pública	Se considera la Seguridad Humana y se complementa en la Ley de Seguridad Pública	Sí Artículos 164, 165, 166
VENEZUELA 	Sí Artículo 236	Sí Artículo 236	Sí Artículo 324	Sí Artículo 323 complementado con la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación	En el Artículo 326 se considera como Seguridad de la Nación	Sí Artículos 337 y 338

Fuente: Elaboración propia en base al resultado de la investigación.

Por su parte en Colombia, la Carta establece que la Fuerza Pública *no es deliberante*. No podrá reunirse sino por orden de la autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley. Agrega que los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos. Por otra parte, señala que es función del Presidente de la República dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las fuerzas armadas de la República. Puede dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente. Establece que es función del Senado aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta los más altos grados institucionales.

Respecto a Ecuador, su Carta Fundamental establece que las fuerzas armadas y la Policía Nacional *serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución*. Además establece que el Presidente tiene la función de ejercer la máxima autoridad de las fuerzas armadas y designar a los integrantes del alto mando militar.

En cuanto a Venezuela, su Constitución establece que la Fuerza Armada Nacional *constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional*. Agrega que *son pilares fundamentales la disciplina, la obediencia y la subordinación*. En otro ámbito, dispone que el Presidente ejerce el mando de la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, y fija su contingente. Tiene la facultad de promover a sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos o nombrarlas para los cargos que les son privativos.










En síntesis, al observar la experiencia comparada, se observa una preocupación especial por establecer garantías al principio de obediencia de las fuerzas armadas al poder civil. Se aprecia el involucramiento de las Jefaturas de Estado en la relación jerárquica con las fuerzas armadas, con funciones parlamentarias de control como Alemania, y una ley que regula en detalle la normativa constitucional como España. Francia y Polonia son fuertemente presidencialistas al igual que los países latinoamericanos (Cuadro N°8).

**Cuadro N° 8**

Procedencia de autoridades directivas en Suramérica

Que han desempeñado la dirección del Ministerio de Defensa en países suramericanos (2005-2019)

C: Civil M: Militar

País	Período 2005-9	Período 2010-14	Período 2015-19	Dirección Civil	Dirección Militar
 Argentina	C	C	C	14 años	0
 Bolivia	C	C	C	14 años	0
 Brasil	C	C	C-M	12 años	2 años
 Colombia	C	C	C	14 años	0
 Chile	C	C	C	14 años	0
 Ecuador	C	C	C	14 años	0
 Paraguay	C-M	C-M	C-M	3 años	11 años
 Perú	C-M	C-M	C-M	7 años	7 años
 Uruguay	C	C	C	14 años	
 Venezuela	M	M	M	0	14 años



Fuente: QUEIROLO, Fulvio. La Defensa en el dilema del Zorro y el Erizo. Revista Política y Estrategia n° 135, 2020. p. 87.

## Análisis conceptual

La subordinación de las fuerzas armadas al poder político constituye un principio fundamental de la estructura de la defensa en Chile. Pero además de constituir una declaración solemne de una convicción arraigada profundamente en la sociedad, ha tenido un rol protagónico en los temas de defensa desde los años 1990 hasta la actualidad; y sin lugar a dudas, será un elemento central del debate constitucional en desarrollo. Cabe preguntarse ¿Cuáles son los motivos de tanta preocupación?

La respuesta fundamental es tan sencilla como profunda: la democracia, como ya se ha señalado, constituye el único régimen o sistema de gobierno aceptable en el mundo actual; y en un sistema democrático, el soberano, es decir el pueblo, entrega a las autoridades civiles el poder político a través del contrato social. De ahí, entonces, es que resulta indispensable establecer garantías de subordinación de todos los elementos e instituciones del Estado, entre ellas las fuerzas armadas, a autoridades políticas legal y legítimamente facultadas para ejercer el poder. “Este aspecto está sustentado en el hecho de que la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, es una premisa esencial que sostiene a las fuerzas armadas en la Constitución, así como lo es la no deliberancia de las mismas”<sup>28</sup>. “Debiera afirmarse la sujeción de las fuerzas armadas al orden constitucional vigente, debiendo ellas ceñirse a las atribuciones que la Constitución le otorgue Jefe de Estado y al Ministro de Defensa Nacional. Se las debe definir como cuerpos disciplinados, obedientes y no deliberantes”<sup>29</sup>.

Este principio se encuentra ampliamente arraigado en la sociedad, lo que se constata a través de la literatura especializada disponible. Se cita, a modo de ejemplo:

“La obediencia es una condición esencial para la materialización de la no deliberación. Esta exige, en su dimensión vertical, que el inferior se supedita al mando del superior que, dentro del marco constitucional, obliga a las fuerzas armadas a sujetarse al Ministro de Defensa Nacional e, incluso, al Presidente de la República”<sup>30</sup>. “El poder civil democráticamente delibera y adopta decisiones políticas y a las fuerzas armadas no les cabe otro rol que cumplir con ellas”<sup>31</sup>.

“En cualquier país democrático de buen ver, los militares pertenecen a un subsistema del Estado y eso los condiciona. No pueden ni deben intervenir en la operatoria del sistema político que los encuadra, pero no pueden ser ajenos a los que ellos llaman *política con mayúscula*”<sup>32</sup>.

“En las relaciones político-militares contemporáneas, uno de los grandes temas es la forma cómo las autoridades civiles ejercen el control sobre los militares. Hoy día se reconoce la validez intrínseca de los postulados de Huntington en relación a este tema, especialmente su planteamiento del *control civil objetivo* que enfatiza el profesionalismo de los oficiales, como forma de mantenerlos apartados de la política contingente”<sup>33</sup>.

“El estudio de las relaciones entre las fuerzas armadas, la sociedad y el Estado se convierte, con el advenimiento de la democracia, en una cuestión de suma importancia para la consolidación política de los nuevos regímenes. En esencia, dos son las principales áreas para el análisis de estas relaciones: a) determinar el papel desempeñado por los militares en el proceso de transición política y su posible influencia en el nuevo esquema institucional, y b) explicitar un nuevo modelo de inserción de las fuerzas armadas como institución dependiente de la estructura política, así como asegurar el control civil de la corporación militar”<sup>34</sup>.

28 JORDÁN Díaz, Tomás. Loc. Cit. 10 de marzo de 2021.

29 ZAPATA Larraín, Patricio. Loc. Cit.

30 CEA, Sergio y CORONADO, Ricardo. Citado por Pablo Contreras y Sebastián Salazar. En “Obedientes y No Deliberantes: fuerzas armadas, Autonomía y Control Democrático en Chile”. Revista *Ius et Praxis*, año 26 N° 2. 2020. p. 238.

31 CONTRERAS, Pablo y SALAZAR, Sebastián. *Ibid*.

32 ELIZONDO, José. Historia de la relación civil-militar en Chile. Fondo de Cultura Económica. 2018. p.11.

33 NAVARRO, Miguel. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional: notas para su discusión. En: Elementos políticos y estratégicos en las decisiones de política pública. Libro Colección Investigaciones ANEPE N° 41. ANEPE. 2018. p. 221.

34 CRESPO, Ismael. FILGUEIRA, Fernando. La intervención de las fuerzas armadas en la política latinoamericana. p. 308. Disponible en: file:///C:/Users/Luis%20Farias/Downloads/Dialnet-LaIntervencionDeLasFuerzasArmadasEnLaPoliticaLatin-27211.pdf

“La Contraloría General de la República, a su vez, ha desarrollado la prohibición de deliberación de las fuerzas armadas a propósito de sus instrucciones con motivo de elecciones de representantes populares. De acuerdo a la interpretación de la Contraloría, las fuerzas armadas están sujetas a un estricto régimen de prohibiciones y deberes, que los obliga a observar una absoluta prescindencia política y a abstenerse de toda actividad de carácter político partidista, tanto en el desempeño de sus cargos como fuera del servicio”<sup>35</sup>.

A pesar de que en la historia latinoamericana -en la cual Chile no ha sido la excepción- existen repetidas ocasiones en que los militares han intervenido en la actividad política contingente, se puede afirmar que en la actualidad en los militares chilenos existe plena consciencia del principio de obediencia y subordinación al poder civil, conforme a la ley.

Sin embargo, se debe tener presente lo ya señalado por la destacada constitucionalista Marisol Peña, al considerar que la Carta Magna ejerce gran influencia sobre los elementos fundamentales que dan consistencia al Estado Nación: por una parte, establece el conjunto de valores, principios y reglas a través de los cuales se estructura el Estado. Por otra, en lo político, contribuye al compromiso fundamental de la sociedad en el contexto de su cultura. Por último, en lo normativo, actúa como norma jurídica fundamental y parámetro de “validez” de todo el ordenamiento jurídico positivo<sup>36</sup>. Por lo anterior, nos parece indispensable que la legislación incorpore, desde la misma Carta Magna, las normas que sean necesarias para asegurar este principio democrático.

---

35 CONTRERAS, Pablo y SALAZAR, Sebastián. Op. Cit. p. 239.

36 PEÑA Torres, Marisol. Loc. Cit. 10 de marzo de 2021.





# 4.

## Exclusividad de las instituciones de las fuerzas armadas sobre la posesión de las armas

---

El análisis de la sociedad y sus conflictos contemporáneos, llevan a constatar el surgimiento de las denominadas nuevas amenazas o amenazas emergentes. Entre ellas se puede mencionar el surgimiento de grupos anarquistas, antisistémicos y crimen organizado, algunos de ellos creados con fines políticos, y otros, para satisfacer sus intereses económicos. Con frecuencia la utilización de la violencia organizada y el terrorismo constituye una de sus estrategias. Para ello han adquirido armamento y desarrollado capacidades paramilitares que, en algunos países, han puesto en jaque al Estado y a las instituciones encargadas de la seguridad. En este contexto, surge con nitidez la necesidad de incorporar en el debate constituyente un análisis sobre el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, tanto para resguardar su seguridad interna como la externa.

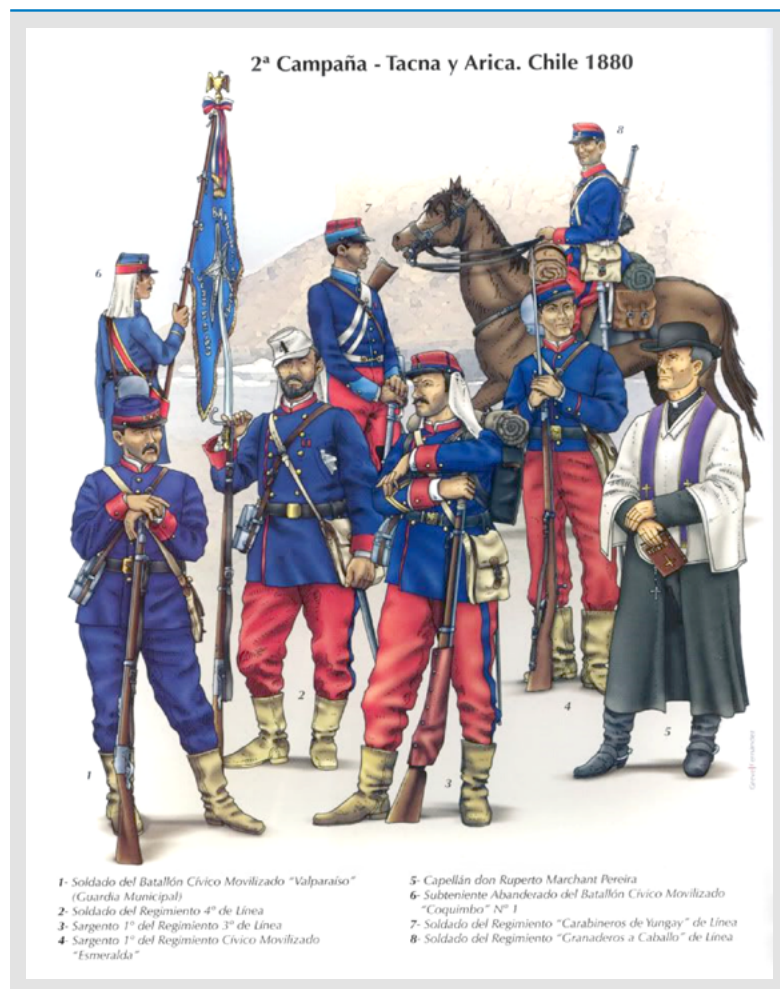


## La mirada histórica

La cuestión del monopolio del uso de la fuerza por el Estado y asociado a esto, el uso de las armas, solo se plantea en la actual Carta Fundamental que eleva su regulación al dominio constitucional en el artículo 103 actual. Ninguna de las anteriores constituciones incluyó normas sobre la materia, situación que tuvo consecuencias que alteraron el normal funcionamiento político de la República.

Las milicias, bajo la forma de Guardia Nacional, existieron durante la mayor parte del siglo XIX. De hecho, destacados políticos del periodo tuvieron cargos en la Guardia Nacional, partiendo por el primer Ministro de Guerra del gobierno de O'Higgins, José Ignacio Zenteno, quien siendo abogado tenía además el grado de coronel de Milicias. También José Francisco Vergara, Ministro de Guerra y Marina del gobierno de Aníbal Pinto, también tuvo grado en la Guardia Nacional. En este período la Guardia Nacional estuvo bien organizada. Al tiempo de la Guerra del Pacífico, tropas de la Guardia Nacional reemplazaron a las fuerzas del Ejército de Línea en la zona de la Araucanía hasta su regreso del norte y, además, fueron una importante fuente de reclutas para la expansión del Ejército durante el conflicto.

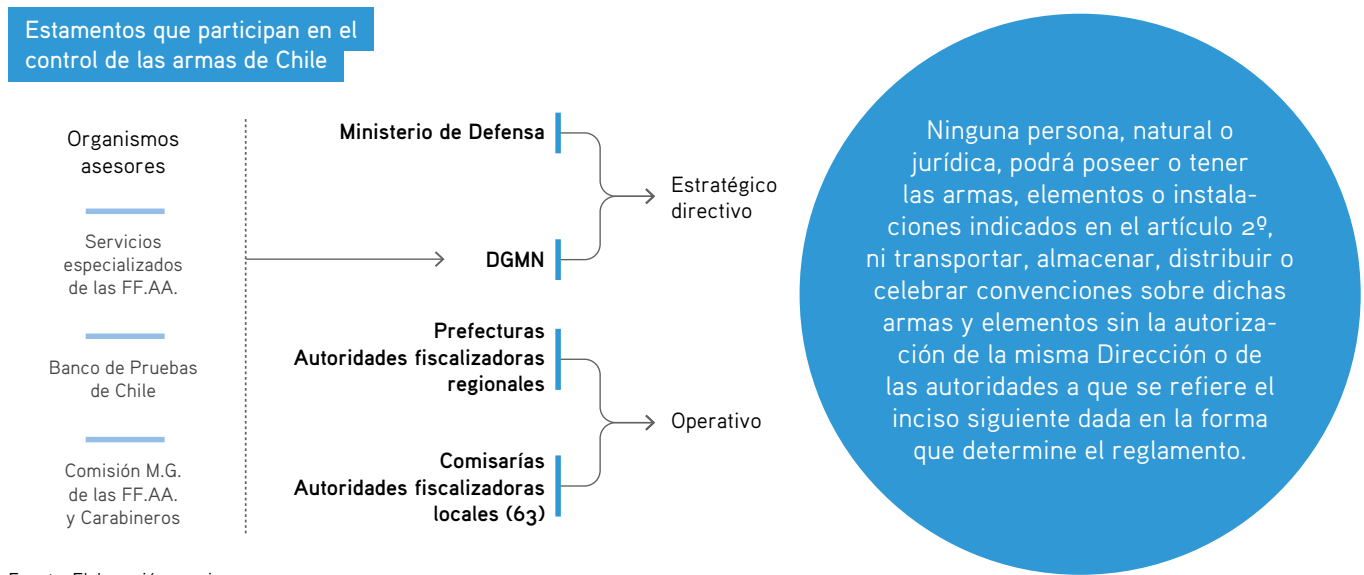
Una cuestión importante fue el hecho de que el desarrollo de la Guardia Nacional estuvo ligada al control del Ejército de Línea. En tal sentido, fue parte del sistema establecido por Diego Portales para asegurar una debida subordinación castrense y evitar los caudillismos que por aquel tiempo asolaron a las demás repúblicas americanas. Pese a su funcionalidad a la defensa, demostrada por su desempeño en la Guerra del Pacífico, el sistema de Guardia Nacional se extinguió en su forma original por la Ley Nº 1.462 de Reclutas y Reemplazos de 1900.



Fuente. Uniformes del Ejército de Chile.

En 1932 se organizó la “Milicia Republicana”, un verdadero ejército civil cuya misión ostensible era impedir cualquier asonada castrense contra el orden político establecido. Hubo mucho debate acerca de la constitucionalidad de la milicia ya que la normas relativas a las fuerzas militares en la Constitución de 1925 sugerían que solo existía la “fuerza pública” (art.22) y que ésta estaba compuesta por las “fuerzas de mar y tierra” (art.72 N° 14). En consecuencia y aplicando el principio de supremacía constitucional y la interpretación necesariamente restrictiva de las normas de derecho público, no había espacio constitucional para la creación de una organización armada distinta que las “fuerzas de mar y tierra”. Aunque por razones políticas en su tiempo no fue considerada un atentado al uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, jurídicamente lo fue; y si las circunstancias contingentes hubiesen sido diferentes, su efecto en la política doméstica chilena y, en términos más amplios, en la estabilidad del Estado, pudo haber sido muy grave. Aunque las circunstancias históricas fueron distintas a las actuales, la existencia de dichos movimientos y su reflejo en la política chilena demuestran la necesidad de asegurar, en el plano constitucional, el monopolio del poder del Estado.

El tema del monopolio de las armas se reactivó con fuerza en 1972 estimulado por el surgimiento de grupos armados paramilitares y el incremento generalizado de la violencia política en el país. En este escenario, ese año se promulgó la Ley N° 17.798 sobre Control de Armas y Explosivos que agrupó y sistematizó diversas normas que se encontraban dispersas en el Código Penal y en la Ley N° 12.927 sobre Seguridad Interior del Estado. Esta ley con numerosas modificaciones continúa vigente hoy.



Fuente. Elaboración propia

Por todo lo anterior, la Carta de 1980 otorga a los temas militares y de seguridad un artículo especial al respecto, elevando el tema a nivel constitucional. El actual artículo 103 limita la posesión de armas a lo que una ley de *quorum* calificado establezca, con lo que hace un reenvío directo a la citada Ley N° 17.798. Una cuestión importante en la redacción del artículo 103 es que hace alusión a “grupo u organización” entre aquellos a los que queda prohibido disponer de armas. Esto refleja claramente su interés de impedir la existencia de otras organizaciones armadas, distintas a las del artículo 101, dándole cobertura y respaldo constitucional a dicha prohibición.

Todo lo anterior avala la necesidad de reconocer en la nueva Carta Fundamental el monopolio del uso de las armas por el Estado y limitar sus cuerpos armados a las fuerzas armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

## La experiencia comparada

Los países europeos analizados y Ecuador no incluyen en sus Constituciones la exclusividad de las fuerzas armadas en el uso de las armas. No obstante, Colombia y Venezuela sí tienen incorporada esta disposición.

En el caso de Colombia, con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo. Esto incluye a las denominadas autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes. Complementa lo anterior la norma que puntualiza que solo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Agrega que nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas. Agrega también, que los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por ley, podrán portar armas bajo el control del Gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale.



Fuente: Prensa de México, Brasil, Colombia y Chile (2020)

Respecto a Venezuela, en su Constitución se señala que solo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Agrega que todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país, pasarán a ser propiedad de la república sin indemnización ni proceso. Finaliza diciendo que la Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva, la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos.

En suma, al revisar la experiencia comparada, la mayoría de los países analizados no consideran en forma explícita una norma que declare la exclusividad del Estado en la posesión y uso de las armas. Sin embargo, en aquellos países que han vivido situaciones de crisis internas de gran impacto (Colombia y Venezuela), la preocupación por establecer una norma al respecto resulta fundamental.

## Análisis conceptual

---

Si se considera que el Estado tiene el deber de mantener el orden dentro de la sociedad que gobierna, la facultad del uso de la fuerza constituye una de las herramientas que le entrega el soberano (el pueblo) para garantizar ese orden y permitir que la convivencia social sea posible. De esta manera, las diferentes actividades que se desarrollan en un país se pueden realizar con normalidad, sin la amenaza o acciones de quienes ejercen la violencia en contra de la sociedad. Así surge el *monopolio de la fuerza* que, como concepto se refiere a la capacidad exclusiva que el Estado debe tener para ejercer el poder sobre su territorio conforme a la ley.

La principal razón de existencia del *Leviatán*, de Thomas Hobbes, es la de dar respuesta a la necesidad de las sociedades humanas de tener un gobierno fuerte que mantenga el orden sacando al individuo del salvajismo en que viviría si ese gobierno no existiera. Hobbes sostenía que el ser humano es naturalmente malvado y salvaje, por lo que es necesario que exista una institución superior que lo gobierne y controle. Por esta razón los Estados deben asegurarse contar con el monopolio de la fuerza.

Por otra parte, en el famoso ensayo del economista y sociólogo alemán Max Weber (1864-1920), *La política como vocación*, publicado en 1919, considerado una obra clásica en sociología y ciencia política, su autor sitúa como eje central de la existencia del Estado al monopolio del uso de la fuerza:

“Hoy, precisamente, la relación del Estado con la violencia es especialmente íntima. En el pasado las más diversas asociaciones, comenzando por la asociación familiar, han utilizado la violencia como un medio enteramente normal. Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”<sup>37</sup>.

En una mirada más actualizada se manifiesta:

“Fue Max Weber quien caracterizó al Estado como ‘aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima’. Para el efecto constituye órganos especializados que son las fuerzas armadas y los cuerpos de policía y que, por tener tal calidad, ejercen sus funciones a nombre y en representación de éste. El profesor Giuseppe Devergottini precisa esta tesis señalando que ‘el principio de la unicidad de las fuerzas armadas del Estado supone que sólo este último es titular del poder de organización militar. Se tiene así una especificación del principio del monopolio estatal de los poderes de coerción considerado absoluto y generalizado de la soberanía’”<sup>38</sup>.

Siguiendo este razonamiento, corresponde preguntarse ¿Cómo el Estado ejerce y asegura el monopolio de la fuerza? Ello lleva a la existencia de las fuerzas armadas, para la seguridad exterior, y a las fuerzas policiales, para la seguridad interna. Estas instituciones deben tener un carácter de exclusivas. Por lo tanto, cualquier otra organización armada que se genere carece de legitimidad y debe ser neutralizada por la fuerza legítima. “Debiera declararse que las fuerzas armadas, y las fuerzas de orden y seguridad, tienen el monopolio de la fuerza legítima”<sup>39</sup>.

---

37 WEBER, Max. El político y el científico. (1919). p. 2. Disponible en: <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf>

38 PEÑA Torres, Marisol. “Funciones de las fuerzas armadas y del Consejo de Seguridad Nacional en Chile y Propuestas de Reforma Constitucional”. Revista *Ius et Praxis*, N° 8. 2002. p. 96.

39 ZAPATA, Larrain, Patricio. Loc. Cit.

# 5.

## El concepto de “Seguridad Nacional”

El concepto de seguridad nacional es ampliamente utilizado en la Constitución de 1980, con menciones en diferentes acápites, incluyendo segmentos dedicados a temas que no necesariamente se refieren a seguridad. Sin embargo, existe un sector de la sociedad chilena abiertamente contrario al uso del concepto por considerarlo ambiguo, cuestionable en su origen y ajeno a la tradición constitucional chilena; incluso hay quienes sostienen que otorga a las fuerzas armadas roles no profesionales en forma excesiva, especialmente en el control del orden interno. Por otra parte, al verificar su presencia permanente en los debates que se están produciendo con motivo de la nueva Constitución, se estima indispensable analizar con profundidad este delicado tema.







## La mirada histórica

En la Constitución de 1925, para referirse al problema de la seguridad del país, se utilizan los conceptos: “seguridad”, “orden público”, “seguridad exterior” y “seguridad del Estado” (este último solo para referirse a posibles acusaciones en caso de que fuera comprometida por algunas autoridades, sin una definición conceptual). Nunca se emplea el concepto *seguridad nacional*. Queda en evidencia que para el constituyente de la época, la seguridad del país se manifestaba en dos ámbitos que daban origen a una clara distinción conceptual: seguridad interior y seguridad exterior; además, ambos temas se trataban en forma independiente. Consecuentemente, no existía una visión amplia e integradora de la seguridad, que surgiría décadas más tarde a través del concepto *seguridad nacional*.

En efecto, es ampliamente aceptado que el concepto comenzó a ser utilizado en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Según la visión de los estrategas de ese país, había que adaptarse a las nuevas realidades que les imponía el escenario mundial, para lo cual, en materia de seguridad, era necesario integrar los esfuerzos de todos los ámbitos de acción del Estado, sobrepasando claramente el área de la defensa, en un esfuerzo común con países aliados o bajo su influencia. De esta manera surgió la llamada *doctrina de seguridad nacional*.

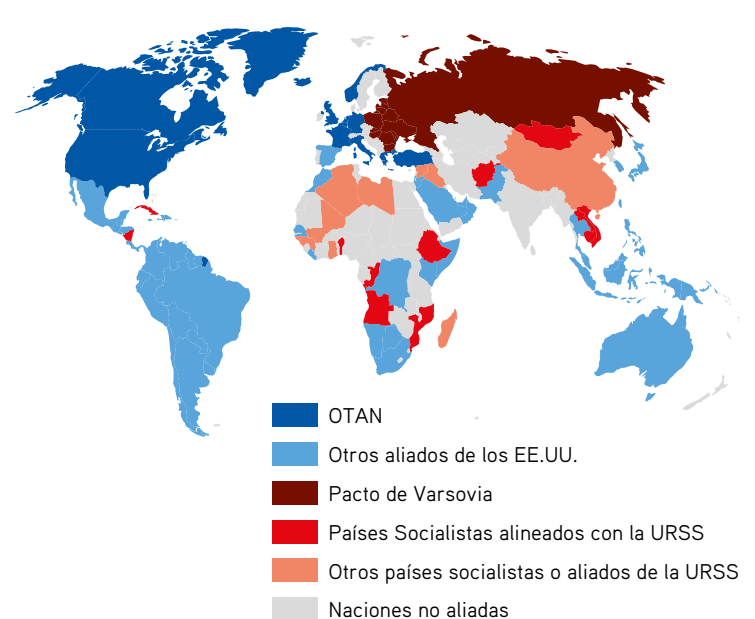
En América Latina, durante los primeros años de la Guerra Fría, en que los países de la región firmaron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947), esta idea fue aceptada sin mayores cuestionamientos por quienes definían los principios doctrinarios sobre la seguridad y las fuerzas armadas en la mayoría de los países. El problema, más allá de que exista una visión teórica sobre la cual se sustenta el concepto, es que su origen y difusión para América Latina se produjo en un contexto político internacional marcado por la bipolaridad entre Estados Unidos y la URSS, con la idea predominante del país del norte, de que había que defenderse, en una postura común, frente al avance del marxismo internacional.

El TIAR fue firmado por 21 naciones, en 1947



Fuente: Elaboración propia

Guerra Fría y la política de Bloques



En Chile, el primer documento relevante que refleja la incorporación plena del concepto, con una visión amplia de la seguridad que va más allá de la defensa, incluyendo sus dimensiones interna y externa, es el DFL N° 181 de 1960, que crea el *Consejo Superior de Seguridad Nacional* (CONSUDENA) y la *Junta de Comandantes en Jefe*.

Siguiendo la evolución conceptual sobre seguridad y defensa que se produjo en Chile y en otros países durante las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, no debería extrañar que en la Constitución de 1980, en una clara diferencia con la constitución anterior, se incorporase plenamente el concepto. Ello se observa desde su Artículo 1, en donde se establece como un deber del Estado el resguardo de la *seguridad nacional*, entre otros. Asimismo, en el capítulo XI que se refiere a las fuerzas armadas, se menciona que “existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la *seguridad nacional*”. En el capítulo XII que se refiere al *Consejo de Seguridad Nacional*, además del nombre del organismo, se identifica como parte de sus materias, aquellas vinculadas a la *seguridad nacional* (Arts. 106 y 107).

Asimismo, en otros artículos que se refieren a diversos ámbitos de acción del Estado, se incorporan los conceptos de *seguridad nacional*, *seguridad de la nación*, *seguridad pública* y *seguridad externa* en diferentes títulos y capítulos de la actual Constitución, a saber:


- **Seguridad Nacional:** Bases institucionales (Art. 1), de los derechos y deberes constitucionales (Art. 19, inc 16, 21 y el Art. 24), atribuciones del Presidente de la República (Art. 32. 17° y 20°), fuerzas armadas, de Orden y Seguridad Pública (Art. 101) y Consejo de Seguridad Nacional (Art. 106 y 107).
- **Seguridad de la Nación:** Bases institucionales (Art. 8) estados de excepción constitucional (Art 42), atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados (Art. 52 inc 2).
- **Seguridad Pública:** de los derechos y deberes constitucionales (Art. 19) y fuerzas armadas, de Orden y Seguridad Pública (Art. 101) y Consejo de Seguridad Nacional (Art. 106).
- **Seguridad externa:** de los derechos y deberes constitucionales (Art. 24).


En una continuidad que demuestra la consolidación del concepto en Chile, el primer *Libro de la Defensa Nacional* de 1997 es el documento más explícito para referirse al concepto. En una amplia explicación, que va más allá de una definición conceptual y que permite comprender en mejor forma el alcance que se le da al concepto, se señala:


“La *Seguridad Nacional* es un problema esencialmente del nivel político, considerando los ámbitos que abarca. En efecto, son dimensiones de seguridad, primero, la seguridad interior, en lo que se refiere a la mantención del orden interno y de la tranquilidad pública del país; segundo, la económica, en cuanto al establecimiento de las condiciones básicas de desarrollo para todos los sectores productivos; tercero, la social, en relación con la igualdad de oportunidades y el acceso más equitativo posible a los frutos del desarrollo; y, cuarto, la seguridad externa, en lo referido al mantenimiento de la independencia nacional, la soberanía del Estado y la integridad del territorio. En esta dimensión externa, la seguridad se realiza, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de defensa”<sup>40</sup>.


**Consejo de Seguridad de Naciones Unidas**


**5 miembros permanentes**  
(con derecho a veto)


  
EE.UU.

  
China

  
Rusia

  
Reino Unido

  
Francia



**10 miembros no permanentes**

- 3 Estados de África
- 1 Estado árabe alternativo de Asia o África
- 2 Estados de Asia-Pacífico
- 2 Estados de Latinoamérica o el Caribe
- 1 Estado de Europa del Este
- 2 Estados de Europa Occ. y otros (Estados anglosajones)

Fuente: Elaboración propia

40 Libro de la Defensa Nacional de Chile. 1997. pp. 73-74.

“La *Seguridad Nacional* se obtiene mediante funciones estatales bien definidas: la seguridad exterior se logra, primordialmente, a través de la *función Diplomática* y de la *función de Defensa*; la seguridad interior se obtiene mediante la *función Orden Interior*, y la seguridad ante catástrofes se consigue por la *función Protección Civil y Ambiental*. Cada una de estas funciones requiere para su materialización de una estructura orgánica capaz de planificarla y ejecutarla, de una legislación de respaldo, de financiamiento y de una política orientadora”<sup>41</sup>.

En el Libro de la Defensa Nacional, publicado en 2010, es posible apreciar el desarrollo de dos ideas fundamentales: por una parte se deja atrás el concepto *seguridad nacional*, evitando el uso de la expresión y, por otra, se intenta resolver conceptualmente el problema de la coordinación y combinación de la defensa con otras funciones del Estado, pero renunciando de lleno a una estrategia o política omnicomprensiva bajo la perspectiva de la seguridad nacional.

En efecto, ni la Presidenta de la República ni el Ministro de Defensa utilizan el concepto seguridad nacional en las páginas introductorias. No obstante, en el capítulo I “El Estado”, en un recuadro, se hace referencia a los Arts. 1 y 22 de la Constitución, donde se establece como deber del Estado el resguardo de la seguridad nacional y al deber de los habitantes de la república de contribuir a preservar la seguridad nacional, entre otros<sup>42</sup>. Todo esto sin profundizar en algún análisis sobre los alcances de estas normas constitucionales. Por otra parte, en este mismo texto, entre los llamados “supuestos constitucionales de la defensa”, que se pueden interpretar como las bases que sostienen la función defensa, se menciona “la preservación de la nación, el mantenimiento de su independencia política, el mantenimiento de su soberanía y el mantenimiento de la integridad del territorio nacional”<sup>43</sup>. Es decir, se enfatiza la función defensa, sin reconocerle un marco más amplio, de la cual en textos anteriores se considera tributaria. Por otra parte, en el capítulo VII del mismo Libro de la Defensa Nacional del año 2010, al abordar la conceptualización asociada a la política de defensa, se puede apreciar claramente la decisión de no utilizar el concepto *seguridad nacional*:

“La *seguridad de la nación chilena* debe entenderse como una condición que varía según las acciones que el Estado realice para hacer avanzar el país hacia los objetivos pretendidos y resguardar los intereses nacionales con la menor interferencia de riesgos, amenazas, problemas u otros obstáculos importantes”<sup>44</sup>.

En cuanto a las coordinaciones con otras funciones del Estado, el mencionado texto agrega:

“Sin embargo, la búsqueda de la seguridad del país debe materializarse por medio de funciones bien diferenciadas y específicas, las que el Estado emplea combinadamente con otras funciones estatales complementarias en este propósito. En efecto, la función defensa se combina, primordialmente, con la función diplomática para lograr la seguridad exterior; la función orden público se ejecuta en conjunto con la administración de justicia para los fines de la seguridad interna, así como la seguridad ante catástrofes se consigue por las funciones protección civil y protección ambiental”<sup>45</sup>.

Finalmente, en lo que estimamos constituye una valiosa aclaración conceptual, se señala:

“La articulación o coordinación entre distintas políticas públicas puede dar origen a una “*estrategia de seguridad*” ante los distintos desafíos que enfrenta el Estado; sin embargo, la estrategia de seguridad no debería entenderse como una política omnicomprensiva que enmarque al conjunto de las políticas públicas bajo la perspectiva de la seguridad nacional”<sup>46</sup>.

En la última versión del Libro de la Defensa Nacional del año 2017, se descarta el uso del concepto *seguridad nacional*, manteniendo su referencia a lo establecido en la Constitución. En general se mantienen los conceptos de seguridad establecidos en el libro del año 2010.

41 LDN. 2002. p. 24.

42 Libro de la Defensa Nacional. 2010. p. 27.

43 Ibid. p. 30.

44 Ibid. p. 108.

45 Ibid.

46 Ibid. p. 109.

## La experiencia comparada

La Ley Fundamental Alemana no menciona el concepto *seguridad nacional*. No obstante, en julio de 2016 el gobierno alemán publicó el *Libro Blanco de Política de Seguridad del país*. Este documento define cómo se entiende el concepto de seguridad en Alemania, centrándose en hacer frente a las actuales amenazas a la vez que fomenta la preservación de la identidad propia. Para ello establece como principales principios orientadores la protección de los derechos humanos, de los valores democráticos y del orden legal. Para incrementar las medidas de seguridad necesarias que permitan hacer frente tanto a las amenazas tradicionales como a las emergentes, caracterizadas por la rapidez con la que evolucionan en un mundo cada vez más complejo, el documento establece directrices para fomentar la colaboración de todas las autoridades públicas con otros actores sociales, así como con la Unión Europea y la alianza atlántica. También hace hincapié en el necesario reforzamiento de la colaboración interministerial para hacer frente a amenazas cada vez de carácter más transversal, y ordena a cada ministerio a desarrollar una estrategia derivada de este documento<sup>47</sup>.

Este concepto no se menciona en la Constitución española, pero es definido en una publicación del Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno<sup>48</sup>. En dicho texto la *seguridad nacional* es definida como “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”. Los fundamentos que sustentan dicha definición se encuentran en los cambios y tendencias relativos al entorno de la seguridad, sus dimensiones, y las respuestas que pide su preservación. Estos son factores que inciden en la visión de España, que concibe la seguridad de una manera integral, de acuerdo con las transformaciones globales que repercuten en el Estado y la vida diaria de los ciudadanos.

La Constitución francesa tampoco hace mención al concepto *seguridad nacional*. Sin embargo, en el Libro Blanco Francés de la *Defensa y Seguridad Nacional* del año 2013, aunque sin definir el concepto, se establecen los fundamentos de la estrategia para la defensa y seguridad nacional, uno de los cuales es la soberanía. Esta se vincula a la autonomía del Estado para tomar decisiones, y realizar acciones que permitan conservar su capacidad para influir en un entorno externo del que Francia no puede aislarse. Al respecto, se señala que un país solo puede contribuir de manera sostenible a la seguridad internacional si las acciones realizadas se reconocen como legítimas. Para ello, es esencial el respeto al Estado de derecho porque refuerza la soberanía de los Estados. Por ello, la preservación de la independencia y de la soberanía, más la legitimidad internacional basada en el respeto al Estado de derecho, son los pilares de la estrategia de defensa y seguridad nacional francesa, la cual contribuye a garantizar que la nación pueda decidir su futuro en el marco de las interdependencias a las que ha consentido libremente.



47 Ver <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/alemania-refuerza-su-pol%C3%ADtica-seguridad>

48 Ver <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qu%C3%A9-es-seguridad-nacional>

La Constitución polaca no hace mención al concepto. Sin embargo, en su *estrategia de seguridad nacional*<sup>49</sup>, en su capítulo introductorio se plantean elementos conceptuales vinculados al término. En ella se expresa que el desarrollo e implementación de la *estrategia de seguridad nacional de la República de Polonia* es el resultado de la “necesidad de garantizar la capacidad del Estado para contrarrestar las amenazas y afrontar los retos derivados de las condiciones cambiantes de la seguridad de Polonia. También pretende aprovechar oportunidades que permitan mejorar la seguridad del Estado y ciudadanos, asegurando su mayor desarrollo y fortaleciendo la posición de la República de Polonia en la arena internacional”. Se agrega que la estrategia define una visión integral de la configuración de la seguridad nacional de la República de Polonia, teniendo en cuenta la dimensión interna de la seguridad nacional y, el entorno internacional que se vincula con las relaciones bilaterales, la cooperación regional y, a escala global, la cooperación en foros de organismos internacionales. En cuanto a los intereses nacionales y los objetivos estratégicos en el campo de la seguridad nacional, se han formulado en armonía con los valores nacionales especificados en la Constitución de la República de Polonia.

En la Constitución colombiana el concepto *seguridad nacional* no se utiliza, con excepción del artículo 350, que se relaciona con la *ley de apropiaciones*. En este se menciona que, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Sin embargo, en el artículo 8 de la Ley 684 de agosto de 2001, por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, se establece la *seguridad nacional* como deber del Estado, definiéndola como “el diseño, en el marco del respeto por los derechos humanos y las normas de derecho internacional humanitario, de las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para ofrecer a sus asociados un grado relativo de garantías para la consecución y mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, que aseguren en todo tiempo y lugar, en los ámbitos nacional e internacional, la independencia, la soberanía, la autonomía, la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general”.

La Constitución ecuatoriana no utiliza este término en su contenido, pero sí se refiere a la *seguridad humana* como concepto orientador, que luego se plasma en la *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Este es el cuerpo legal clave en relación a la seguridad de dicho país. En los fundamentos de esta ley se argumenta que en Ecuador se requiere “promover una sociedad que logre bienestar, buen vivir y desarrollo integral, con un Estado que asume sus responsabilidades y una sociedad activa que coadyuva a estas metas, para lo cual son necesarias poner en marcha diversos tipos de seguridad que garantiza el Estado y que están comprendidos en la seguridad pública”. Agrega que la *seguridad humana* está mejor garantizada en un orden social que nace de una sociedad con condiciones para hacer efectivos los derechos, el pluralismo cultural, político y social que permitan la convivencia entre las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, lo cual constituye una de las metas de la seguridad, de conformidad con el artículo 1 de la Constitución. Complementa lo anterior con el artículo 393 diciendo que el Estado debe garantizar la *seguridad humana* a través de políticas y acciones integradas, para prevenir formas de violencia y discriminación, para lo cual se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno la planificación y aplicación de estas políticas. Finaliza manifestando que es necesario renovar la doctrina de seguridad para adaptarla a las demandas del mundo contemporáneo al marco constitucional vigente,



49 Ver [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf)

siendo menester contar con un nuevo sistema de seguridad integral bajo una óptica civilista, dinámica y adecuada para el nuevo entorno geopolítico internacional.

Venezuela no utiliza el término *seguridad nacional*, pero lo reemplaza en el Título VII de la Constitución, refiriéndose a la *seguridad de la nación*, abordando sus principios en el artículo 326. No define el término, pero lo conceptualiza como la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar. La *Ley Orgánica de Seguridad de la Nación*, en su artículo 1, complementa y profundiza lo plasmado en la Constitución, regulando la actividad del Estado y la sociedad, en materia de seguridad y defensa integral, en concordancia con los lineamientos, principios y fines constitucionales. En el artículo 3 de esta ley se define la *defensa integral* como el “conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación”. El artículo 5 de la ley expresa que el Estado y la sociedad son corresponsables en materia de seguridad y defensa integral de la nación, y las distintas actividades que realicen en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, están dirigidas a garantizar la satisfacción de los intereses y objetivos nacionales plasmados en la Constitución y las leyes.

## Análisis conceptual

---

Los problemas de seguridad que enfrentan los países en el mundo globalizado de hoy son de naturaleza diversa, pueden afectar gravemente el funcionamiento normal del Estado y con frecuencia tienen características multidimensionales. En consecuencia, tanto su comprensión como las soluciones que se adopten deben ser abordadas en forma integral, coordinando diversas agencias, ministerios o áreas de acción del Estado. En este esfuerzo la defensa y las fuerzas armadas son solamente uno de sus componentes.

El uso de un concepto integrador y amplio de la seguridad, sea cual sean las palabras que se utilicen, se estima que no debe ser comprendido como una amenaza de intromisión de las fuerzas armadas ni de las instituciones policiales en todos los ámbitos de la vida nacional. Su valor está en que permite a un país estar mejor preparado para enfrentar problemas complejos, que requieren del conocimiento, la experiencia y las capacidades de los sectores involucrados en estos temas, de acuerdo al problema a resolver, sin interferir ni obstaculizar el normal desarrollo de cada sector en particular. En el caso de la pandemia, por ejemplo, la experiencia reciente ha demostrado la imperiosa necesidad de integrar a los Ministerios de Salud, Interior, Defensa y otros, en la solución del problema. En este caso, se descarta absolutamente una intromisión de las fuerzas armadas o de las instituciones policiales en el ámbito de la salud, en sus políticas y en su funcionamiento; lo que se aprecia es una colaboración muy beneficiosa para el país.

Sin embargo, como ya se ha señalado, no se debe desconocer que existe un sector de la sociedad chilena abiertamente contrario al uso del concepto *seguridad nacional*, por considerarlo ambiguo, ajeno a la tradición constitucional chilena y que otorga a las fuerzas armadas roles no profesionales, especialmente en tareas de control del orden interno. Algunos de los exponentes de esta visión, que representan a este sector, sintetizan sus argumentos de la siguiente forma:

“La noción de seguridad nacional es central en nuestro ordenamiento constitucional y legal. El Artículo 1º de la Constitución señala: Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional”. Ésta es una noción derivada de una definición arbitraria de amenazas, permitiendo identificar amenazas internas y externas, las que serían objeto del uso de la fuerza militar. Esta noción, extraña a la tradición constitucional chilena, no fue definida por los constituyentes y hasta hoy permanece equívoca y ambigua, pero jugando un importante papel en el ordenamiento jurídico y político. Entre otros, permitiría la extensión de roles de las FF.AA.

en tareas no profesionales. En suma, no debería aparecer en una Nueva Constitución, ni en ningún cuerpo legal y reglamentario del país”<sup>50</sup>.

“Este concepto hay que de sacarlo de la Carta Magna, porque es un concepto muy contaminado históricamente, que está asociado a determinada doctrina en América Latina, a violación de los derechos humanos y a dictaduras militares. Tal vez alguien diga que en los tiempos actuales el término ha evolucionado; no obstante, el nombre es el mismo. En este sentido, los discursos y símbolos son importantes. Ahora, si dicho término se delimitara realizando una bajada conceptual sobre su significado, podría ser mantenido”<sup>51</sup>.

Tal como se plantea la anterior visión, queda la sensación que para algunos sectores el concepto de *seguridad nacional* no ha evolucionado, y tampoco tienen en cuenta que en nuestro hemisferio la *doctrina de seguridad nacional* fue declarada obsoleta en la Conferencia Especial de Seguridad que se realizó en México en 2003. César Gaviria, Secretario General de la OEA en sus palabras de clausura de dicho evento, planteó el reemplazo de los antiguos enfoques de seguridad señalando:

“...algunos de los cuales murieron con el fin de la Guerra Fría y que nos condujeron tantas veces a sacrificar nuestras democracias y los derechos de nuestros ciudadanos. Tal enfoque lo hemos reemplazado por una concepción de nuestras sociedades que cobija aspectos económicos, sociales y políticos, felizmente consagrados en la Carta Democrática Interamericana, que sintetiza nuestro esfuerzo por hacer de la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos la razón de ser de nuestra existencia como organización regional”<sup>52</sup>.

Lo acordado en dicha Conferencia no invalidó el concepto de *seguridad nacional*, porque al tener alcance multidimensional otorga a los Estados la posibilidad de aplicarlo de acuerdo a su realidad e intereses, a través de la creación de políticas y acciones para su seguridad, definiendo cómo utilizará todos sus instrumentos de poder, incluso modificando su denominación de acuerdo a sus propias necesidades. Desde esa perspectiva, se demuestra que la *seguridad nacional* dista mucho de ser una noción ambigua y que tampoco es privativa de tendencias ideológicas de cualquier color político, porque el término es utilizado por países con gobiernos de distinto color político.

#### Evolución del concepto de Seguridad Nacional



Fuente: Elaboración propia

Otros destacados constitucionalistas y expertos en defensa sostienen opiniones diversas:

“Hay una idea de seguridad nacional que se vincula a una guerra interna que exigía un rol preeminente en el ordenamiento constitucional. Sin embargo, en 2005 se modifica dicho

50 VARAS, Augusto. *Seguridad nacional en la Constitución*. (2020). Disponible en <http://www.fundacionequitas.cl/seguridad-nacional-en-la-constitucion>

51 GUTIÉRREZ, Carlos. Loc. Cit. 4 de marzo de 2021.

52 Informe del Relator de la Conferencia Especial sobre seguridad. OEA/Ser.K/XXXVIII CES/doc.14/03. 21 noviembre 2003. Original: español. p. 131.

ordenamiento constitucional bajo el control civil, y las fuerzas armadas son colaboradores en la seguridad externa y, en algunos casos interna”<sup>53</sup>.

“Se hace claro entonces, que el concepto de seguridad nacional es hijo de su época. Doctrinariamente hablando, el profesor Juan Linz señala que los regímenes autoritarios se apoyan en una mentalidad, y cuando se trasladaban a los regímenes militares que existieron a partir de los años 60 en América Latina, esa mentalidad servía de sustento para el ejercicio del poder político. Ese sustento era la Doctrina de Seguridad Nacional, cuya fuente provenía de Estados Unidos y su proyección hacia nuestros países. En Chile, a partir del Libro de la Defensa Nacional 1997, se procuró superar el concepto marcado por la Guerra Fría, asociándolo a la idea de desarrollo. Sin embargo, ese esfuerzo no fue suficiente”<sup>54</sup>.

“Debería cambiarse la denominación del concepto de *seguridad nacional* que está en la actual Constitución, por el de *seguridad de la nación* o por el de *seguridad de la república*. Esto puede parecer semántico, pero pese al tiempo transcurrido, la noción de seguridad nacional no se ha terminado de sacudir completamente de las connotaciones de tuvo en los años 60, en plena Guerra Fría”<sup>55</sup>.

“El concepto de *seguridad nacional* es un asunto que los países toman en su legislación. Por ello me parece bien que haya una referencia a la seguridad, sea de la Patria, de la República o del Estado. Por eso es importante colaborar en la búsqueda de un concepto que no despierte animadversión”<sup>56</sup>.

“En esta línea de argumentación, cabe señalar que hay conceptos que poseen connotaciones negativas que afectan a un texto que debe ser aceptado por todos los chilenos. Esta condición tiene la noción de *seguridad nacional* que está en la actual Constitución, por lo que mantenerlo en la Carta Magna y vincularlo a las fuerzas armadas es un error. Esta noción, es un concepto más amplio que le compete al Estado, quien tiene que cumplir con ciertas condiciones sociales y de desarrollo, más allá de la seguridad pensada como interna o externa. En concreto, el concepto de *seguridad nacional* o de *seguridad de la nación*, no pueden estar vinculados a las fuerzas armadas, para que éstas se mantengan dedicadas solo a materias propias de la Defensa”<sup>57</sup>.

“El concepto de *seguridad nacional* tiene varias lecturas, y desde una perspectiva más rigurosa, no es posible darle una sola, porque se vincula a la Escuela de las Américas, a la Guerra Fría, gobiernos anticomunistas, etc. Fue utilizado durante el gobierno del ex presidente Allende, que es el primero que lo acuña en Chile a comienzo de los años 70, dando cuenta que permite interpretaciones distintas. Aún así es un término que no se puede limpiar, porque afecta a un sector de la sociedad. Entonces, puesto en la Constitución provoca más problemas que beneficios. Por ello soy de opinión de sacarlo, pero a su vez utilizar la fórmula de *seguridad de la nación*, término que se incorporó en la reforma constitucional de 2005”<sup>58</sup>.

Frente a este verdadero dilema de tener que optar por alguna de las dos visiones antes descritas, la experiencia comparada puede entregar algunas luces que ayuden a resolverlo. En efecto, aunque se exprese en formas diferentes, la mayoría de los países reconocen la existencia de las amenazas multidimensionales, que requieren de una comprensión integral de los problemas de seguridad, para los cuales se requieren respuestas en que participen coordinadamente los diferentes organismos o agencias del Estado. En esta realidad, la mayoría de los países utilizan el concepto *seguridad nacional* ante la necesidad de establecer una distinción de los problemas que requieren de un análisis y solución que se inicia en un nivel superior al de las tradicionales *seguridad interna* y *seguridad externa*. Sin embargo, más allá del nombre que se le otorgue al concepto, es importante dejar establecida la necesidad de dar respuesta a esta realidad.

53 JORDÁN Díaz, Tomás. Loc. Cit. 10 de marzo de 2021.

54 PEÑA Torres, Marisol. Loc. Cit. 10 de marzo de 2021.

55 ZAPATA Larraín, Patricio. Loc. Cit. 16 de marzo de 2021.

56 FERMANDOIS Vöringer, Arturo. Ciclo de Seminarios fuerzas armadas y Constitución organizado por ANEPE. 16 de marzo de 2021.

57 GÓMEZ Urrutia, José Antonio. Loc. Cit. 18 de marzo de 2021.

58 BURGOS Varela, Jorge. Loc. Cit. 18 de marzo de 2021.



# 6.

## El Consejo de Seguridad Nacional

La necesidad que el Presidente cuente con un consejo asesor para tomar decisiones importantes en materias de seguridad, ha sido una preocupación que ha quedado reflejada desde hace más de cien años en la tradición legislativa de Chile. Respecto a este tema existen diferentes visiones, desde quienes sostienen que no debería existir ningún organismo distinto a los tradicionales consejos de gabinete, en los que participan los ministros, hasta quienes apoyan la existencia de un consejo de seguridad, con funcionamiento permanente.

Teniendo presente que en la actual Constitución existe el Consejo de Seguridad Nacional, con un capítulo completo que establece sus propósitos y normas principales de funcionamiento, con un origen cuestionado por su facultad inicial de autoconvocarse, al alero de un concepto de democracia protegida, se estima que en el debate constitucional estará presente este tema, con repercusiones que pueden resultar importantes para el futuro de la seguridad del país.





## La mirada histórica

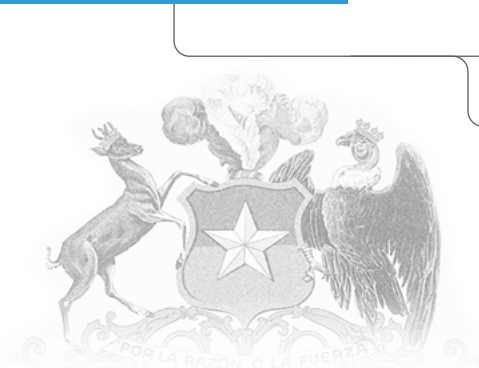
En el caso de Chile, existe una amplia experiencia normativa y de empleo de organismos colegiados que han asesorado al Presidente de la República en materias de seguridad:

“Chile no ha estado ajeno a la evolución de formas colegiadas, en la Constitución de 1833 existía un Consejo de Estado<sup>59</sup> que era presidido por el Presidente de la República para asesoría de su gestión. Posteriormente se busca la coordinación de los distintos actores cuyo concurso resultaba necesario para la preparación efectiva de un país para el conflicto bélico. De hecho, si se quiere, el país fue pionero en América Latina en la implementación de un ente de tal naturaleza: el *Consejo de Defensa Nacional* creado en 1906 y posteriormente modernizado en 1925, fue uno de los primeros de su tipo que asumió la coordinación de los distintos actores que, en sede ejecutiva, tenían responsabilidades en la preparación del país ante un eventual conflicto bélico”.

“Luego, la creación del *Consejo Superior de Defensa Nacional*, CONSUDENA, en 1942<sup>60</sup> y, posteriormente, del *Consejo Superior de Seguridad Nacional*, CONSUSENA, en 1960, evidenció una perspectiva colegiada de asumir las responsabilidades de la conducción de la defensa en sede política. Con todo, ambos entes, al apropiarse de cometidos y responsabilidades que de suyo eran propias del Ministerio de Defensa Nacional, existente desde 1932, atrofiaron el desarrollo de este último y, en definitiva, comprometieron la capacidad de la autoridad política civil de conducir y liderar la función de defensa y de efectuar un genuino control sobre los uniformados. Esto avaló, sin ambages, la eliminación de ambos con la promulgación de la Ley N° 20.424 de 2010. Por otra parte, el *Consejo de Seguridad Nacional*, COSENA, contemplado en el Capítulo XII de la Constitución, pese a su nombre, tuvo en sus comienzos finalidades de orden político muy distintas de las de sus homónimos en los sistemas comparados. Luego de la reforma constitucional de 2005, quedó tan reducido en sus cometidos que, genuinamente, ha surgido la interrogante si no hubiese sido mejor eliminarlo del todo”<sup>61</sup>.

### Consejo de Seguridad Nacional

### Capítulo XII Constitución Política de la República de Chile



- Se establece expresamente carácter asesor del Presidente.
- Lo preside el Jefe de Estado y está integrado por Presidentes del Senado, Cámara de Diputados, Corte Suprema, los CJ FF.AA. y Gral. Director de Carabineros y Contralor General.
- Si el Presidente así lo determina podrán estar presentes en sesiones ministro encargado de Gobierno Interior, Defensa, Seguridad Pública, RREE y Economía.

Fuente: Elaboración propia basado en Constitución Política de la República

Al revisar el recorrido que ha tenido el actual *Consejo de Seguridad Nacional* desde su creación en la Constitución de 1980, se evidencia que evolucionó desde un principio de democracia protegida, que le entregaba facultades para convocarse, adoptando el rol de cautelar el accionar del gobierno en materias atinentes a la seguridad nacional. Con las

59 CPR de 1833. Art 102.

60 Ley N° 7.144 “Crea el Consejo Superior de Defensa Nacional” publicada el 5 de enero de 1942. Disponible en: [https://www.defensa.cl/archivo\\_mindef/marco\\_normativo/marco\\_normativo\\_ley\\_7144.pdf](https://www.defensa.cl/archivo_mindef/marco_normativo/marco_normativo_ley_7144.pdf)

61 NAVARRO, Miguel. La institucionalidad superior, el eslabón débil de la Seguridad y Defensa en Chile. En: Libro colección de investigaciones ANEPE N° 45, Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional. (2020). p. 103.

reformas del año 2005 asume definitivamente su rol de asesoría al Presidente de la República. Sin embargo, al transitar desde ser un organismo destinado a participar en el ejercicio del poder hacia uno de asesoría, pero manteniendo su estructura y composición originales pero sin atribuciones, se puede observar que no ha servido para lo uno ni para lo otro. En efecto, la experiencia de los últimos veinte años demuestra que su convocatoria y aporte a la seguridad del país ha sido prácticamente nula, lo que sugiere la urgente necesidad de efectuar cambios en este importante organismo tanto en su composición como en su asesoría.

## La experiencia comparada

En Alemania, a pesar de no disponer de un Consejo de Seguridad, del análisis de la Constitución se deduce que el Parlamento y el *Consejo Federal* adoptan resoluciones relacionadas con temas de seguridad de la República Federal.

En España, la Constitución no aborda esta materia. Sin embargo, existe una *Ley Orgánica de la Defensa Nacional* que establece la existencia de un *Consejo de Defensa Nacional*, definido como el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa. Su función esencial es asesorarlo en la dirección de conflictos armados y en la gestión de las situaciones de crisis que afectan a la defensa. Le corresponde, también, emitir informes sobre las grandes directrices de la política de defensa, y ofrecer al gobierno propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, afectando a varios ministerios, exijan una propuesta conjunta.

Francia tampoco incluye un Consejo de Seguridad o de Defensa en su Carta Magna. Sin embargo, por decreto del 24 de diciembre de 2009 se creó el *Consejo de Seguridad Nacional*, presidido por el Presidente de la República. Su función es ocuparse de todos los temas de defensa y seguridad que afecten al país. Originalmente diseñado para responder a amenazas *ad hoc*, el consejo se ha reunido regularmente desde 2016.

En Polonia la Constitución establece que el órgano asesor del Presidente de la República en materias de seguridad interna y externa del Estado es el *Consejo de Seguridad Nacional*. El texto constitucional no entrega más detalles sobre dicho organismo. Sin embargo, el sitio web del *bureau de seguridad nacional*<sup>62</sup> establece la composición del consejo que es presidido por el Presidente de la República.

En la Constitución de Colombia no se menciona la existencia de un consejo de seguridad nacional. Sin embargo, en la Ley N° 684 de agosto de 2001, se establece la existencia del *Consejo Superior de Seguridad y Defensa*, como el instrumento para garantizar el debido planeamiento, dirección, ejecución y coordinación de todos los elementos del poder nacional y su fortalecimiento, con miras a garantizar la seguridad nacional.

En el caso de Ecuador, su Constitución no hace mención a algún consejo de seguridad. Sin embargo, una ley establece la existencia de un *Consejo de Seguridad Pública y del Estado*, cuyas misiones son: asesorar y recomendar al Presidente de la República sobre las políticas, planes y estrategias de Estado; asesorar también sobre sus procedimientos en materia de seguridad pública; y recomendar la adopción de medidas de prevención e intervención en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan afectar la integridad de los habitantes del país y del Estado.

La Constitución de Venezuela establece que el *Consejo de Defensa de la Nación* es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del poder público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico. A tales efectos, le corresponde también establecer el concepto estratégico de la nación. Es presidido por el Presidente de la República. No obstante lo anterior, la *Ley Orgánica de Seguridad de la Nación* fija su organización y atribuciones.

Como se puede apreciar, en todos los países analizados, excepto en Alemania, existen organismos asesores del Poder Ejecutivo (Cuadro N° 9), en materias de seguridad. En algunos de ellos se establece su existencia y misión fundamental en la Constitución, lo que se complementa, posteriormente, en alguna ley específica que determina las normas de organización y funcionamiento. En otros, no se menciona en la Constitución pero sí en alguna ley específica.

Ampliando este análisis comparado, se refuerza la idea de tener, en el más alto nivel del Estado, un organismo colegiado que asesore al Presidente en asuntos de seguridad:

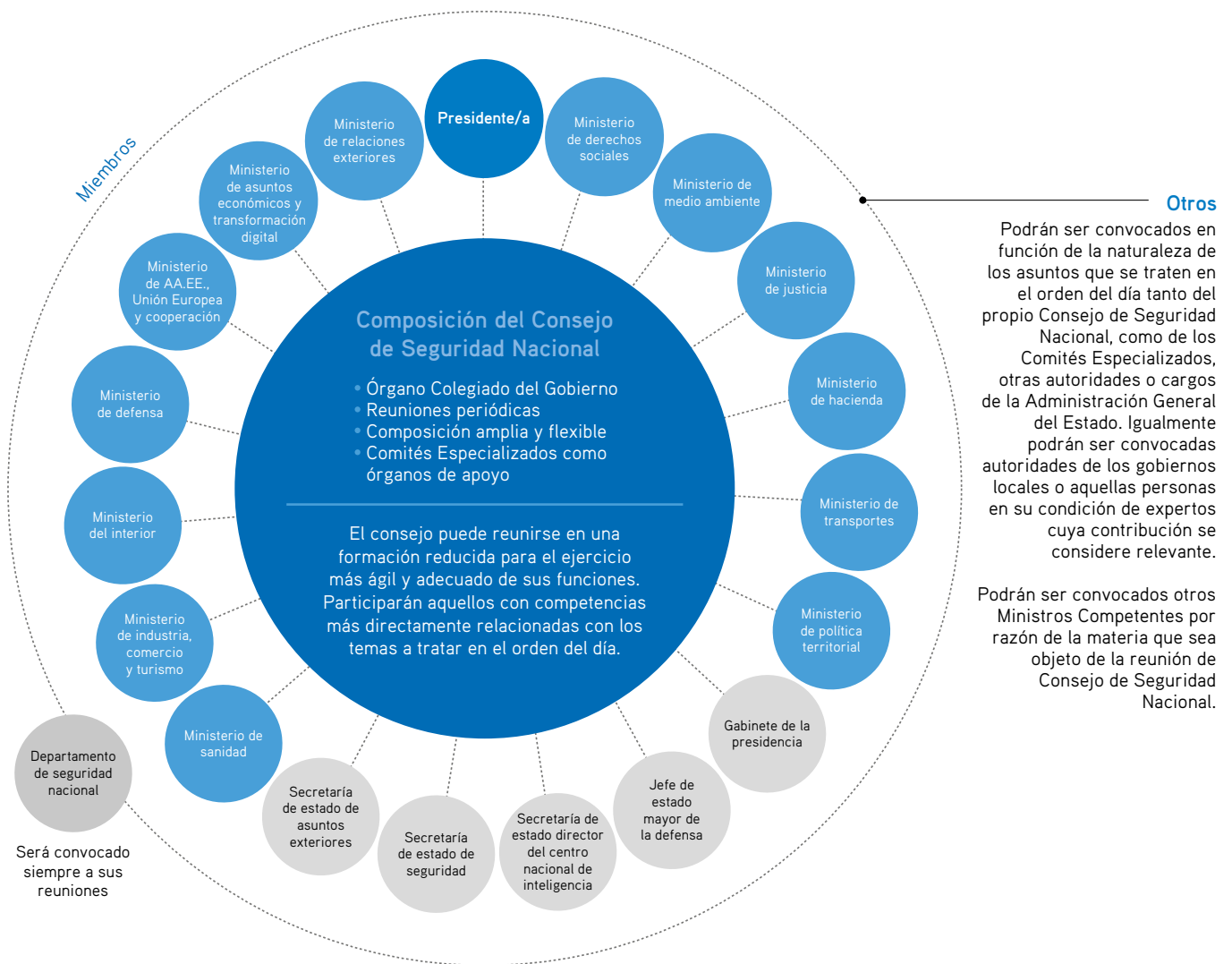
62 Ley de la República de Polonia N° 684, agosto de 2001. Disponible en: <https://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/rola-rbn/6000,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html>

“Desde la Segunda Guerra Mundial, uno de los aspectos más notables de la evolución de las estructuras de dirección política de la Defensa ha sido la consolidación de cuerpos colegiados, integrados en los niveles superiores del Estado y cuya finalidad, en sentido amplio, es el análisis de los escenarios estratégicos de cada país, la formulación de las políticas públicas propias de su seguridad externa -y crecientemente, también las de seguridad interior- de la coordinación y supervisión de la aplicación de dichas políticas por los entes públicos sectoriales y, y esto es lo más relevante, la asesoría al Jefe del Estado o de Gobierno en su caso en materias relevantes a la seguridad nacional de cada país”<sup>63</sup>.

“En la actualidad, más de 60 países disponen de Consejos de Seguridad Nacional, en la mayoría de los casos bajo ese nombre o uno muy similar. Estados tan distintos como la República Islámica de Irán, Indonesia, Grecia, Angola o Japón incluyen un cuerpo colegiado de este tipo en su institucionalidad superior de seguridad y defensa nacional”<sup>64</sup>.

### Cuadro N° 9

Modelo de la estructura de un Consejo de Seguridad



Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes obtenidos en la investigación

63 NAVARRO (2020). *Ibid.* p. 101.

64 *Ibid.* p. 113.

Por la extensión de la información, en este trabajo solo se deja constancia de uno de los ejemplos más significativos de la existencia de un organismo colegiado de seguridad en el nivel político, el National Security Council (NSC) de Estados Unidos:

“La integración del NSC es actualmente más extensa y diversa que en sus orígenes. Esto refleja la constante expansión de los elementos que inciden en la seguridad nacional de Estados Unidos y la creciente complejidad de la misma. Sin embargo, más allá de las peculiaridades de Estados Unidos, sin duda bastante únicas, la composición del NSC resulta lógica para casi cualquier país en cuanto comprende todas las agencias responsables de la seguridad externa e interna de un Estado: la jefatura del Estado y del gobierno; los responsables de las políticas exterior, de defensa, de seguridad interna, de hacienda y de administración de justicia; las fuerzas militares y la inteligencia.

En síntesis, el NSC de Estados Unidos, aunque responde a las peculiares realidades de su seguridad, constituye un ejemplo diríase de texto para la conformación de un cuerpo colegiado responsable de la formulación de la estrategia nacional de seguridad, de las políticas públicas que le son inherentes, de la producción y empleo de inteligencia, de las fuerzas militares y de asegurar la adecuada integración y alineamiento de todos los actores públicos involucrados, todo de un modo armónico con las atribuciones del Presidente”<sup>65</sup>.

En suma, el análisis de la experiencia comparada de muchos países sugiere la existencia de organismos colegiados de asesoría en materias de seguridad. Aunque con diferentes estructuras y normas de funcionamiento, la mayoría de ellos tienen en común las siguientes características: el estar situados en el más alto nivel, junto al Poder Ejecutivo; tienen la misión de asesorar al Ejecutivo en materias de seguridad; su propósito es responder a la complejidad de las amenazas y conflictos actuales; y, en consecuencia, integran en su composición a las diferentes agencias o elementos de poder del Estado.

## El análisis conceptual

Chile tiene la necesidad de estar preparado para responder a escenarios de seguridad más complejos y a nuevas amenazas, con frecuencia multidimensionales, que requieren una visión holística de los problemas y la necesidad de involucrar a la totalidad de las agencias públicas responsables y/o relacionadas con la seguridad exterior e interior del Estado. Lo anterior es coherente con un concepto amplio e integrador de la seguridad que ya ha sido establecido en el *Libro de la Defensa Nacional*, edición 1997, y que considera todos los ámbitos de acción y desarrollo del país:

“... son dimensiones de la seguridad, primero, la seguridad interior, en lo que se refiere a la mantención del orden interno y de la tranquilidad pública del país; segundo, la económica, en cuanto al establecimiento de las condiciones básicas de desarrollo para todos los sectores productivos; tercero, la social, en relación con la igualdad de oportunidades y el acceso lo más equitativo posible a los frutos del desarrollo; y, cuarto, la seguridad externa, en lo referido al mantenimiento de la independencia nacional, la soberanía del Estado y la integridad del territorio. En esta dimensión externa, la seguridad se realiza, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de defensa”<sup>66</sup>.

Si se acepta que el concepto de seguridad del país necesariamente involucra a todas las dimensiones de acción y desarrollo antes señaladas, parece lógico mantener en el más alto nivel la existencia de un organismo asesor del Presidente de la República en el cual participen los representantes de las instituciones que encabezan estas mismas funciones.

Por otra parte, si se analiza la importancia e intensidad de las demandas que la seguridad plantea permanentemente al Estado, tal parece que no es suficiente la existencia de un consejo que se convoca solo cuando el Presidente de la República lo estima necesario. Al respecto, Griffiths propone lo siguiente:

<sup>65</sup> Ibíd. pp. 111 y 112.

<sup>66</sup> Libro de la Defensa Nacional. Edición 1997, p. 73.

“El fundamento dado para no favorecer la opción de un organismo asesor no es coherente con la función que debe desarrollar un *Consejo Nacional de Seguridad*, el cual debe ser de asesoría al proceso de toma de decisiones en todas aquellas materias relacionadas con la seguridad. Más aún, dadas las permanentes demandas en ese ámbito, el consejo de seguridad debe ser un órgano de asesoría permanente y no actuar solo cuando sea convocado. Solo de esta forma, se cuenta con un organismo técnico del más alto nivel, para servir al jefe de Estado en la conducción del gobierno, para el logro de los objetivos nacionales relacionados con la seguridad”<sup>67</sup>.

En el mismo tenor, Augusto Varas<sup>68</sup> hace presente la necesidad de eliminar el Consejo de Seguridad Nacional y establecer en su lugar un Consejo Superior de la Defensa Nacional integrado por civiles y militares que asesoren al Presidente de la República en esas materias.

La experiencia de los últimos años ha sido esclarecedora en cuanto a la conveniencia de contar con un organismo asesor en el más alto nivel (el político), cuando deba enfrentar un problema de seguridad de alcance nacional. A modo de ejemplo, cuando la presidenta Bachelet se constituyó en el puesto de mando de ONEMI, con motivo del gran terremoto del año 2010, en plena conducción operativa de la emergencia quedó en evidencia que la primera autoridad del país no tenía otro organismo de asesoría al cual recurrir; por esta razón, tomó la decisión de estar presente en aquel que le daba la posibilidad de formarse una idea del panorama general que vivía el país. El problema en ese momento fue que este era un puesto de mando operacional, en el cual siempre existe incertidumbre, donde la información que se recibe es imprecisa y toma un tiempo razonable en ser confirmada. El resultado, fueron decisiones basadas en información incompleta, no confirmada, con consecuencias para quienes la recibieron.

Para mayores antecedentes a lo señalado hasta aquí, hay diversas opiniones respecto a considerar la existencia de un consejo de seguridad:

“En relación a esto, debiera haber una atribución del Presidente de la República en el marco de las responsabilidades que le corresponde asumir en relación a la seguridad del país. En este ámbito, él puede tener la atribución de convocar a las autoridades que él estime para efecto de asesoría en temas de seguridad. Entonces, se trata de darle flexibilidad al Presidente de la República, para las situaciones que en un momento esté enfrentando. Aun así, esta es una discusión que debiese ser llevada a sede Legislativa para determinar una regulación legal para determinar cuál sería una fórmula de ejecutar el mandato que la Constitución entrega en relación a la seguridad de la República”<sup>69</sup>.

“También han surgido posiciones contrarias a la existencia del consejo de seguridad nacional en la Carta Magna, con el fundamento de que era un consejo que podía autoconvocarse, y que eventualmente en una votación el Presidente de la República pudiese perder en su propuesta. Entonces, la presencia de dicho consejo en la Constitución no se justifica, menos aún en un capítulo, porque puede existir un cuerpo como el COSENA o el CONSUSENA a nivel legal, que preste asesoría al Presidente de la República. Las discusiones en torno a la ley de inteligencia, sugiere la necesidad de que exista esa institucionalidad, pero no en sede constitucional”<sup>70</sup>.

“En torno a la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional, el asunto es que se trata de un órgano muy importante en la asesoría al Presidente de la República en materias de seguridad nacional. Por ejemplo, el National Security Council es en la práctica una repartición que decide muchos temas, Es casi un cuerpo de gobierno paralelo pero no autónomo que asesora al Presidente de Estados Unidos en materias que antes no estaban presentes en la agenda de seguridad. En Chile no se podrá evitar que la seguridad sea cada día más importante. De esta manera, el Consejo de Seguridad Nacional no debería ser tratado en la Constitución de la forma en que está hoy, con un artículo completo si es que sus funciones son solo de asesoría al Jefe de Estado. En esta circunstancia puede ser tratado en una ley”<sup>71</sup>.

67 GRIFFITHS, John. Teoría de la Seguridad y Defensa en el continente americano: análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile. (2011) Ril Editores. p. 405.

68 VARAS, Augusto. Loc. Cit.

69 JORDÁN Díaz, Tomás. Loc. Cit. 10 de marzo de 2021.

70 ZAPATA Larrain, Patricio. Loc. Cit. 16 de marzo de 2021.

71 FERMANDOIS Vöringer, Arturo. Loc. Cit. 16 de marzo de 2021.

Desde otra visión, también hay posiciones que no están de acuerdo con la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional en sede constitucional, porque se termina dando este rango a un organismo que no lo necesita:

“El Presidente de la República tiene las facultades para generar un Consejo que le pueda prestar asesoría. La composición de hoy es curiosa, porque están incluidos los Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas pero no el Ministro de Defensa Nacional, que solo puede estar presente por invitación del Jefe de Estado. Ello se contrapone con lo que plantea la Ley 20.424, que otorga al Ministro de Defensa el rol de conductor de la defensa. Por lo tanto no hay condiciones necesarias para que exista un organismo de esa naturaleza. En concreto, es posible tener un consejo asesor, pero que lo determine el Presidente de la República, estableciendo las materias y los mecanismos de trabajo que debiese poseer”<sup>72</sup>.

“Esto podría quedar en sede legal, en la Ley del Ministerio de Defensa por ejemplo, como un Consejo Asesor en materias de Seguridad y Defensa de la Nación, teniendo en cuenta que podría ser muy necesaria su existencia si se modifica en la nueva Constitución el actual régimen hiperpresidencial, por uno semi presidencial o de otro tipo, en el que el Presidente de la República necesitará un órgano asesor en materias de Defensa y Seguridad, porque ante todo evento será responsable de estas materias”<sup>73</sup>.

Todo está indicando, con diversos matices, que existe un acuerdo transversal en que debiese existir un órgano asesor del Jefe de Estado en temas de seguridad y defensa de funcionamiento permanente, permitiendo disponer de información útil y oportuna que contribuya al diseño de planes que permitan hacer frente a probables amenazas.

Finalmente, al observar la realidad y la experiencia de los últimos veinte años, con numerosas oportunidades en que las fuerzas armadas han sido movilizadas en diferentes regiones del país por situaciones de emergencia derivadas de catástrofes, participado en tareas de apoyo humanitario pero también de seguridad, se observa una excelente integración y coordinación entre autoridades civiles y militares, totalmente exenta de disputas de poder político.

---

72 GÓMEZ Urrutia, José Antonio. Loc. Cit. 18 de marzo de 2021.

73 BURGOS Varela, Jorge. Loc. Cit. 18 de marzo de 2021.



## CONCLUSIONES

---

Teniendo presente el estudio de los fundamentos del Estado moderno y los resultados de los análisis histórico y comparado, resulta indispensable que la función defensa, en su rol de custodio principal de la *integridad territorial, de la población y de la independencia política del país*, tengan un espacio en la Constitución.

Lo anterior se sustenta a partir del reconocimiento de la gran influencia que ejerce la Carta Magna sobre los elementos fundamentales que dan consistencia al Estado Nación, porque en primer lugar establece el conjunto de valores, principios y reglas a través de los cuales se estructura el Estado, y luego, en lo político, contribuye al compromiso fundamental de la sociedad en el contexto de su cultura. Por último, en lo normativo, actúa como norma jurídica fundamental y parámetro de “validez” de todo el ordenamiento jurídico positivo<sup>74</sup>.

Considerando el estudio sobre los principios fundamentales del Estado Nación que dan origen a la existencia de las fuerzas armadas, además de los resultados de los análisis histórico y comparado, la misión fundamental de *resguardar la soberanía, la integridad territorial y la protección de la población*, debería quedar señalada en forma explícita en la Constitución.

En relación con la participación de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interna, deberían quedar establecidas las que se incluyan en los estados de excepción constitucional. Con ello, se resguarda la posibilidad que debe tener el Poder Ejecutivo para responder a situaciones excepcionales en que sea necesario disponer con la mayor rapidez posible de las fuerzas armadas.

Respecto a otras misiones distintas a las ya mencionadas, tales como: las referidas al resguardo de los procesos electorales, las de custodia del espacio marítimo y aéreo, las de cooperación internacional, las de emergencia nacional y protección civil, las de apoyo a políticas públicas sectoriales y otras misiones que puedan surgir en el futuro, debería quedar una mención en la Constitución que señale que *serán materia de ley*. Con esto se contribuye a la síntesis que debe tener la Carta Magna, como asimismo sea trasladada al Parlamento la posibilidad de participar en la toma de decisiones respecto del empleo de las instituciones de la defensa nacional en todo aquello que no esté previamente contemplado en la Constitución.

La subordinación de las fuerzas armadas al poder político es tan importante, que resulta indispensable la mención en la Constitución de algunas normas fundamentales que permitan garantizar este principio. Al revisar la tradición constitucional chilena y la experiencia comparada con otros países, identificamos tres formas de establecer esta normativa:

- Expresar como una de sus características fundamentales, de ser *profesionales, disciplinadas, jerarquizadas, obedientes y no deliberantes*.
- Establecer que el mando de las fuerzas armadas, en tiempo de paz, de crisis y de guerra, corresponde al Presidente o a la autoridad que establezca la nueva Constitución como depositaria del Poder Ejecutivo.
- Finalmente, debe recaer en el Presidente de la República, o en la autoridad que establezca la nueva Constitución como depositaria del Poder Ejecutivo, la facultad de nombrar (entre las primeras antigüedades) y llamar a retiro a los Comandantes en Jefe.

El monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, que se complementa con la exclusividad en la posesión y uso de las armas por las fuerzas armadas constituyen, en conjunto, un principio fundamental que se relaciona directamente con los fundamentos de la existencia del Estado como ente político. Por esta razón, resulta esencial que se mencionen en la Constitución algunas normas explícitas que permitan su materialización, a saber:

- Efectuar un reconocimiento explícito en la Constitución de las instituciones que integran las fuerzas armadas (el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea), como únicas y exclusivas. Algo similar debería ocurrir con las instituciones policiales (Carabineros y Policía de Investigaciones), en el ámbito de la seguridad interna. Esto parece importante por dos razones; en primer lugar, porque se define con claridad las instituciones que el Estado deberá mantener

---

74 PEÑA Torres, Marisol. Loc. Cit. 4 de junio de 2020.

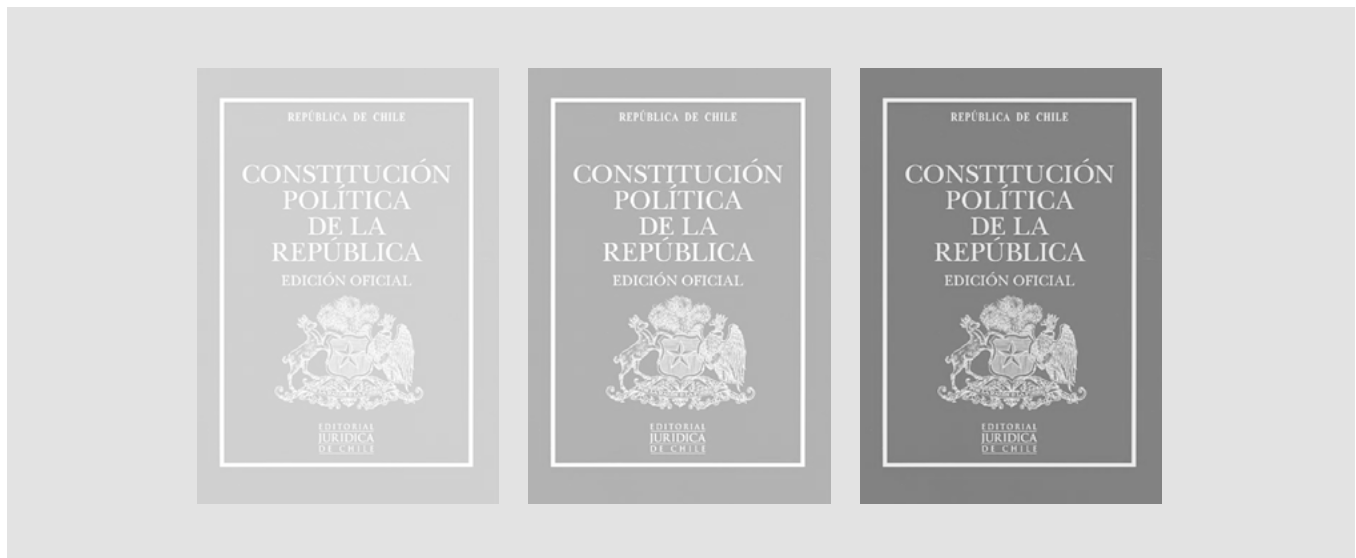
para el cumplimiento de las misiones que la misma Carta Magna les asigna; en segundo término, porque permite descartar la legalidad de cualquiera otra organización que se pueda crear con este mismo fin.

- Explicitar que ningún grupo u organización deberá poseer armas. En el caso de las personas individuales, solamente podrán poseer las armas conforme a procedimientos establecidos por una ley.

El concepto *seguridad nacional* se incorporó al léxico nacional durante las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, siguiendo las ideas impulsadas por Estados Unidos. Quienes lo establecieron y difundieron, lo hicieron porque consideraron necesario elevar el problema de la seguridad a un nivel de análisis y solución superior, que hasta ese momento se enfrentaba en dos vertientes en forma separada: la Defensa, que se ocupaba de la seguridad externa, y la Fuerza Pública, que se ocupaba de la seguridad interna. También se atribuye a Estados Unidos, en la incorporación de este concepto, la intención de involucrar a los países de la región como aliados en su sistema de seguridad.

En el caso de Chile, la Constitución de 1980 emplea en forma reiterada este concepto al igual que el concepto de la seguridad de la nación y de la seguridad pública donde lo incluye en diversas áreas de acción del Estado, sin haber sido definidas con claridad, lo que da lugar a diversas interpretaciones, que si bien es cierto han sido precisadas en otros documentos como los *Libros de la Defensa Nacional*, no han logrado generar una adecuada aceptación. Frente a esta situación, en este tema tan sensible, estimamos conveniente considerar dos opciones:

- Si se opta por mantener el uso del concepto *seguridad nacional*, definirlo en forma breve pero precisa en la misma Constitución. Al mismo tiempo, evitar su excesiva alusión en áreas ajenas a la seguridad y defensa, con el propósito de evitar lo que se conoce como la intención de *securitizar* la sociedad.
- Reemplazar el concepto por algún otro, que goce de mayor aceptación, pero que cumpla con el propósito de establecer una distinción que permita referirse al análisis y solución de los temas de seguridad, en forma integral.



Fuente: Elaboración propia

La mirada histórica, la experiencia comparada y el análisis sobre la realidad actual, llevan categóricamente a la conclusión de la conveniencia en la existencia de un organismo asesor del Poder Ejecutivo, en el más alto nivel, que permita enfrentar adecuadamente problemas de seguridad de alcance nacional. Al contar con un organismo de esta naturaleza, con un funcionamiento permanente, permitiría al país tener información y planes de contingencia previamente elaborados frente a probables amenazas.

Considerando que el actual *Consejo de Seguridad Nacional* no ha demostrado ser efectivo ni constituir un real aporte, durante toda la vigencia de la actual Constitución, para enfrentar los problemas de seguridad, se estima que debería ser reemplazado por un organismo colegiado con el rol de dar asesoría y soporte al Ejecutivo. Se podría denominar *Consejo Asesor de Seguridad* o con un nombre distinto, e integrar a los ministros o a representantes de sus respectivas carteras,

encargados de las funciones esenciales del Estado, a saber: de Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa, Hacienda. Junto a ellos, las instituciones policiales y los mandos de las fuerzas armadas. En determinadas circunstancias, también se pueden incorporar los sectores Obras Públicas, Transporte, Comunicaciones y otros que sean necesarios.

Asimismo, se sugiere evaluar la existencia de una secretaría permanente tripulada por expertos en diferentes áreas, que trabajen continuamente generando bases de datos e información, con capacidad de conducir un puesto de mando en situaciones de emergencia, crisis o conflictos, dotado de las herramientas necesarias que permitan al consejo y al Presidente tomar y transmitir decisiones basadas en información y asesoría que les den mayor solidez y fortaleza.

Entre las misiones que podría cumplir un organismo de este tipo, se sugieren: análisis de los escenarios estratégicos, formulación de las políticas públicas propias de seguridad externa y, también, las de seguridad interior, coordinación y supervisión de la aplicación de dichas políticas por los entes públicos sectoriales, y asesoría al Poder Ejecutivo en materias relevantes a la seguridad.

En el caso de que se opte por una Constitución minimalista, de extensión breve que obligue a extremar la síntesis en los diferentes temas, se sugiere dejar establecida la existencia del organismo, su misión fundamental y hacer referencia a que una ley normará su organización y funcionamiento.



## AGRADECIMIENTOS

El texto que se coloca a disposición de la comunidad, como se ha señalado, es el resultado de un año de trabajo que de forma multidisciplinaria fue incorporando nociones, visiones y perspectivas, que paulatinamente enriquecieron el debate que la Academia se propuso, y en este ámbito es oportuno agradecer la disposición e interés de diferentes autoridades del sector Defensa, académicos e historiadores, políticos y expertos en materias constitucionales, quienes con su conocimiento y experiencia permitió avanzar en el intercambio de versadas opiniones.

Hacemos un especial reconocimiento a los ex Ministros de Defensa, Sr. Jorge Burgos Varela y Sr. José Antonio Gómez Urrutia; del mismo modo a la abogada constitucionalista y ex presidenta del Tribunal Constitucional de Chile, Sra. Marisol Peña Torres; al Sr. Tomás Jordán Díaz, reconocido abogado constitucionalista y ex asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia para la reforma política y la Nueva Constitución (2014 – 2018); A los abogados constitucionalistas Sr. Patricio Zapata Larraín y Sr. Arturo Fernandois Vöhringer; finalmente, al historiador y Doctor en Filosofía de la Universidad de Oxford, Sr. Alejandro San Francisco Reyes, al historiador y Doctor en Ciencias Históricas de la Universidad de Sevilla, Sr. Joaquín Fernandois Huerta y al historiador y Doctor en Estudios Latinoamericanos, Sr. Carlos Gutiérrez Palacios.

**Ciclo de Seminarios 2021:**

# Fuerzas Armadas y Constitución



**Programa:**

<p>Jueves 4 de marzo</p> <p><b>Sesión 1:</b></p> <p><b>Fuerzas Armadas y Constitución: “Análisis Histórico 1823 – 1980”</b></p>	<p>Miércoles 10 de marzo</p> <p><b>Sesión 2:</b></p> <p><b>Fuerzas Armadas y Constitución: “Análisis Jurídico”</b></p>	<p>Martes 16 de marzo</p> <p><b>Sesión 3:</b></p> <p><b>Fuerzas Armadas y Constitución: “Análisis Jurídico”</b></p>	<p>Jueves 18 de marzo</p> <p><b>Sesión 4:</b></p> <p><b>Fuerzas Armadas y Constitución: “Análisis Político”</b></p>
---	--	---	---

Las sesiones serán transmitidas vía Zoom.  
Inscripciones es [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos



Podrán acceder a los respectivos seminarios en los que dichas personalidades participaron a través de los siguientes link:

**Análisis Político**

<https://anepe.cl/portfolio/seminario-anepe-fuerzas-armadas-y-constitucion-analisis-politico/>

**Análisis Jurídico**

<https://anepe.cl/portfolio/seminarios-anepe-fuerzas-armadas-y-constitucion-analisis-juridico/>

**Análisis Jurídico**

<https://anepe.cl/portfolio/seminario-anepe-fuerzas-armadas-y-constitucion-analisis-juridico/>

**Análisis Histórico**

<https://anepe.cl/portfolio/seminario-anepe-chile-fuerzas-armadas-y-constitucion-analisis-historico-1823-1980/>



# ANEXO A

## La perspectiva histórica

---







## Presentación<sup>1</sup>

---

Desde los albores de su existencia como Estado independiente, en Chile 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. Con todo, 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 corresponde a aquellos de reciente aparición en la historia constitucional del país; la esmerada regulación de las relaciones entre la autoridad política y los militares.

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.

Por otra parte, las referencias a las fuerzas armadas en los distintos ordenamientos constitucionales obedecen a las realidades políticas de la época. Esto es explicable. Siempre las relaciones político-militares son un reflejo de las estructuras de poder vigentes en un momento determinado y, en muchos casos, configuran dichas relaciones.

Esto se percibe en las referencias a las fuerzas militares en la Carta de 1833 también en la de 1925. En este mismo sentido, las pocas referencias en la Constitución de 1833 obedecen en general a la consolidación de la perspectiva portaliana de relacionamiento entre los uniformados y las autoridades políticas. Luego en la Carta de 1925 se refleja, por una parte, la asumida sujeción de los militares al poder político y, por la otra, el creciente desinterés de la clase política en su conjunto hacia la Función de Defensa en general y hacia las fuerzas armadas en particular. Finalmente, la reforma constitucional de 1971 -que desarrolla por primera vez lo referente a las fuerzas armadas y Carabineros, reconociendo expresamente su existencia y características básicas- obedeció a las condiciones políticas propias del momento, caracterizadas por las tensiones y aprehensiones de la década del 70.

Todo esto se observa en este texto histórico, al sistematizar cómo se han reflejado en los textos constitucionales el reconocimiento a las fuerzas militares, sus misiones y roles, las relaciones de los militares con la autoridad política y su sujeción a los civiles, así como también la forma cómo se ha reconocido el monopolio de la fuerza por parte del Estado y el carácter exclusivo de las Instituciones de la Defensa.

## 1. Presencia de las fuerzas armadas en la Constitución

---

En general las referencias directas a las fuerzas militares han sido variadas en los diferentes ordenamientos constitucionales chilenos. La mayoría son alusiones indirectas que asumen la idea implícita de su existencia. Esto es explicable desde los orígenes del constitucionalismo chileno.

En esta perspectiva, las primeras normas de organización política asumieron la existencia de fuerzas militares y que éstas quedarían ahora bajo el mando de las nuevas autoridades. De ahí que los Reglamentos de 1811, 1812 y 1814 tienen referencias someras a las organizaciones militares y de sus textos se desprende claramente que entendían que se encontraban bajo la dirección superior de las mismas autoridades contempladas en dichos ordenamientos: el Senado

<sup>1</sup> Esta parte está basada en: NAVARRO, Miguel (2016). *ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL, DEFENSA NACIONAL Y RELACIONES POLÍTICO MILITARES*, Revista Política y Estrategia N° 128, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. pp. 55-97.

y posteriormente el Director Supremo. Esta tendencia se mantuvo en el Periodo Republicano. Los diversos textos contuvieron pocas alusiones directas a las fuerzas militares (no se acuñaba aún el concepto de fuerzas armadas) y lo hacían de manera muy somera.

En la Constitución de 1823 se establecieron normas más detalladas acerca de las fuerzas militares y las agrupó en un capítulo especial el que contenía 10 artículos específicos, por lo que se puede mencionar que fue algo muy avanzado para su época, pero fue una etapa temporal y muy corta, dada la poca vigencia que tuvo. Sin embargo, algo de eso se repitió en la Carta de 1828. Una cuestión interesante que se analiza más adelante con mayor detalle es el hecho que en ambas constituciones se alude a la «milicia» como cuerpo complementario de las fuerzas regulares.

A partir de la Carta 1833 las referencias directas a las fuerzas militares se limitaron fundamentalmente a definir sus características fundamentales “obedientes y no deliberantes”, y en cuanto sujetos de responsabilidad del Congreso en lo referente a su dimensionamiento a través de las denominadas “leyes periódicas”<sup>2</sup>. Tal tratamiento se mantuvo en las constituciones de 1833 y de 1925 en forma casi idéntica.

El gran cambio se produjo a la reforma de la Constitución de 1925 efectuada en 1971, el denominado «Estatuto de Garantías Constitucionales» aprobada por la Ley N° 17.398 de enero de ese año<sup>3</sup>. Entre sus disposiciones, todas orientadas a fortalecer sistema democrático y asegurar el pluralismo, se contempló una modificación al artículo 22 original de la Constitución en cuya virtud, por primera vez:

- a) Se especificaron las Instituciones que componían la “fuerza pública” es decir las fuerzas armadas y el “Cuerpo de Carabineros”.
- b) Se determinaron sus características “*instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes*”.
- c) Se dispuso que el ingreso a las mismas fuese a través de sus escuelas matrices, excepto el personal civil.
- d) Se dispuso que sus dotaciones solo podían fijarse por ley, lo que retomó y fortaleció una antigua práctica constitucional.

El proceso iniciado con la reforma constitucional de 1971 continuó con la Constitución de 1980. La actual Carta, en su artículo 90 original (actual 101) desarrolló más el reconocimiento de las fuerzas armadas, identificándolas en forma singular: Ejército, Armada y Fuerza Aérea y por primera vez definió con rango constitucional sus misiones fundamentales: existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la Seguridad Nacional. También se regulan las relaciones entre las autoridades políticas y se establecen las disposiciones básicas relativas a personal y financiamiento. La Constitución de 1980 contiene así un verdadero estatuto de las fuerzas armadas (y también las de Orden y Seguridad Pública) regulando, en el rango correspondiente a una Carta Fundamental, las cuestiones básicas relativas a los cuerpos armados del Estado. Cabe hacer presente, con todo, que las normas relativas a las misiones de las fuerzas armadas están contenidas en el D.S. N° 272 (G) de 1985 y las referentes a personal y financiamiento en la Ley N° 18.948 Orgánica Constitucional de las fuerzas armadas.

De este modo, en lo que respecta a las fuerzas armadas el constitucionalismo chileno ha evolucionado progresivamente tanto en materia de su reconocimiento cuanto a sus características, misiones básicas, personal y financiamiento.

## 2. El reconocimiento de las misiones de las fuerzas armadas

En lo referente a las misiones de las fuerzas armadas, las referencias constitucionales son escasas. En este tema, el constitucionalismo chileno siguió igual patrón que respecto al reconocimiento a las fuerzas militares, tópico con el cual

2 Las leyes periódicas fueron cuerpos normativos, cuya vigencia era temporal y que, por lo mismo, requerían ser propuestas por el Presidente de la República y aprobadas por el Congreso en forma regular. La existencia de las leyes periódicas fueron objeto de considerable debate político durante el siglo XIX y se instalaron en el centro del progresivo conflicto entre Presidente y el Congreso. En relación a esta materia se sugiere: CAMPOS Harriet, Fernando (2005). *HISTORIA CONSTITUCIONAL DE CHILE. Las Instituciones Políticas y Sociales*. Editorial Jurídica de Chile. C. Periodo Parlamentario.

3 La Ley N° 17.398 de Reforma Constitucional fue el resultado de la negociación entre el Partido Demócrata Cristiano y Salvador Allende, en octubre de 1970, para darle su apoyo en la elección en la cual el Congreso Pleno debía escoger entre Allende y Alessandri conforme los términos de la Constitución de 1925.

está por demás indisolublemente ligado. Los textos del Periodo de la Patria Vieja, es decir los Reglamentos de 1812, 1811 y 1814, no contienen alusión alguna respecto de misiones o características. Nuevamente, esto obedece a que las fuerzas del Ejército Indiano tenían regulaciones que continuaron siendo aplicadas luego de comenzado el proceso de emancipación. El Derecho Indiano fijaba los límites al actuar de la fuerza militar del Reyno lo que se transfirió en la especie a su actuación en la nueva situación política y frente a las autoridades del período.

Ya en el Periodo Republicano, las Cartas de 1823 y 1828 tienen alusiones tempranas –y diríase pioneras- en cuanto a misiones y finalidades de las fuerzas militares. Así en la Carta de 1823 su artículo 225 rezaba: «La fuerza del Estado se compone de todos los chilenos capaces de tomar las armas: *mantiene la seguridad interior y la defensa exterior*» y su artículo 226: «La fuerza pública es esencialmente obediente: ningún cuerpo armado puede deliberar». Estas dos disposiciones son especialmente significativas porque constituyeron las primeras que fijan las misiones de las fuerzas militares y sus características básicas en el plano constitucional. Tendencia similar siguió la Carta de 1828 que desarrolló aún más la normativa relativa a los militares. Además, incorporó otra organización militar, la «milicia» cuyos detalles se analizan en el acápite siguiente. Es interesante ponderar las responsabilidades de seguridad interior que las Cartas de 1823 y 1828 asignaron al Ejército –y eventualmente a las milicias- en cuanto ambos textos se hicieron eco del hecho que, en ausencia de una fuerza de policía profesional- fueron los militares quienes se desempeñaron como una suerte de constabulario, afianzando el poder del Estado y especialmente combatiendo el bandidaje y las montoneras realistas durante la denominada *Guerra a Muerte*<sup>4</sup>.

Con todo, esta promisoría mirada respecto de las misiones de las fuerzas militares –y por su intermedio a la Función de Defensa- se disminuyó en la Carta de 1833 a lo especificado en su artículo 82 (17<sup>º</sup>) al señalar que el presidente manda las fuerzas de mar y tierra por lo que se puede deducir que su misión depende directamente de lo ordenado por el presidente, situación muy similar a lo escrito en la Constitución de 1925. Esto está en íntima relación con la falta de referencias a las fuerzas militares en estas últimas constituciones, fenómeno ya aludido.

Respecto a las características de las fuerzas militares, lo que aparece ya tempranamente, de hecho, en la Carta de 1823, es su condición obediente y no deliberante, fórmula que se repite regularmente en los ordenamientos constitucionales hasta el texto original del artículo 22 de la Carta de 1925. Solo con la reforma de 1971 –por medio de la Ley Nº 17.398 ya citada- esas características de las fuerzas armadas se complementan con su carácter profesional, jerarquizado y disciplinado. Cabe hacer presente que la adición de estas tres últimas características fue parte de la consolidación democrática perseguida por la mencionada reforma constitucional, en el entendido que esas particularidades aseguraban un carácter genuinamente castrense, nacional y profesional a las fuerzas armadas. Finalmente, todo esto se consolidó en el artículo 90 de la Constitución de 1980, el que luego de la reforma de 2005 deviene en el 101 actual.

### 3. Subordinación de las fuerzas armadas al poder civil

En lo que dice relación con las autoridades políticas y los mandos militares, las diversas Cartas tienen más referencias.

Así, ya la Constitución Provisoria de 1818 otorgó al Director Supremo entre otras funciones «*El mando y organización de los ejércitos, armada y milicias...*». La Carta de 1823, a su turno, repitió una norma muy similar a propósito de la subordinación al poder civil, al señalar en su artículo 18 que es una responsabilidad del Director Supremo designar a los generales, aunque para ejercer el mando de las fuerzas requería acuerdo del Senado, sin embargo, tenía la potestad de nombrar por sí a los oficiales del Ejército y la Armada, de teniente coronel inclusive para abajo. Asimismo, en su Título XX, fuerza pública, hace presente que ella es esencialmente obediente y que ningún cuerpo armado puede deliberar.

Una fórmula similar utilizó la Constitución de 1833, en el sentido que el presidente podía nombrar los empleos militares, pero para los de coronel o capitán de navío y superior requería acuerdo del Senado. Con todo, esta constitución por primera vez autorizó al presidente para conferir grados militares por sí mismo «en el campo de batalla», es decir en

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

tiempo de guerra, sin consultar al Congreso, lo que era explicable por las dificultades prácticas de efectuar tal consulta en una situación de conflicto armado y, presumiblemente, por la premura necesaria para conferir grados militares en tales circunstancias. Asimismo, en el ámbito de la subordinación, también se encuentra la potestad del presidente de disponer de la fuerza de mar y tierra, organizarla y distribuirla, según lo hallare por conveniente. Finalmente, señala expresamente la responsabilidad de mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra, con acuerdo del Senado.

La Carta de 1925 siguió idéntico camino: El artículo 75 N° 14 autoriza al presidente a «*Mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra, con acuerdo del Senado. En este caso, el Presidente de la República podrá residir en cualquiera parte del territorio ocupado por las armas chilenas*». Nuevamente en este caso, con todo, la redacción de la norma sugiere que esta facultad es de tiempo de guerra.

La Constitución de 1980 sigue un patrón en cierto modo similar a la de 1925 en esta materia. El artículo 32 -que establece las atribuciones especiales del Presidente de la República- en su número 18 dispone que, en caso de guerra, asumirá la jefatura suprema de las fuerzas armadas (lo que es ratificado en el artículo 1° de la Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional) sin necesidad de contar con autorización alguna. En este sentido la actual Carta deja más clara la facultad presidencial en cuanto establece en forma perentoria que el Presidente de la República debe asumir el cargo en caso de conflicto armado. Con todo, la Carta no especifica si se trata de una guerra interna o un conflicto armado internacional. Cabe consignar en este punto que la «guerra interna» es un estado bélico reconocido en la misma Constitución, a propósito del estado de sitio (artículo 40) por lo que, dado que el texto de la Carta no distingue, deberían considerarse ambas formas de guerra como causales habilitantes para que el Jefe del Estado asuma la jefatura suprema de las fuerzas armadas. Esto, además, se condice con la tradición política chilena en cuanto que en enero de 1891, el Presidente Balmaceda asumió el mando supremo de las fuerzas que le permanecieron leales: la mayor parte del Ejército -técnicamente el Ejército de Chile- y una parte menor de la Armada.

Sin embargo, respecto de la situación de tiempo de paz, la Carta Fundamental asigna una posición del Jefe del Estado frente a las fuerzas armadas, en su condición jerárquica según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 24 «*su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la constitución y las leyes*» y de tradiciones constitucionales, mas no de una norma especial habilitante en esta materia. Por otra parte, es oportuno hacer presente que más allá del plano constitucional, la posición del Jefe del Estado en relación a las fuerzas armadas y sus Comandantes en Jefe está también regulada en la ya citada Ley N° 20.424, específicamente en sus artículos 1° y 9° pero, en general, mantiene la relativa aproximación que la Constitución establece aunque incorpora al Ministro de Defensa Nacional en la estructura de mando y en la relación del Jefe del Estado con los Comandantes en Jefe.

La Constitución de 1980 modificó el dominio constitucional en cuanto a los nombramientos de los oficiales de las fuerzas armadas, asignándole al Presidente de la República la plena potestad para efectuar los nombramientos de todos los oficiales de las FF.AA., cualquiera sea su grado. Esto deriva de una aplicación armónica de lo dispuesto en el artículo 32 N° 16 (parte final) con lo previsto en el artículo 105. Consta de las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución que se eliminó deliberadamente la intervención de Senado en el nombramiento de los oficiales superiores y generales en cuanto generaba condiciones potenciales para una politización, así fuera nominal, de los mismos.

Otro aspecto en que la Carta de 1980 innovó fue en la regulación, a nivel constitucional, del nombramiento de los Comandantes en Jefe de las FF.AA. (y del General Director de Carabineros). Desde luego, otorgó cobertura constitucional a dichos cargos y a los grados militares correspondientes, de la que antes carecían. En segundo término, estableció un procedimiento reglado para su nombramiento y, hasta 2005, una virtual inamovilidad de los Comandantes en Jefe. Según es bien sabido, este último aspecto se eliminó ese año con motivo de la reforma constitucional aprobada por medio de la Ley N° 20.050<sup>5</sup>.

En síntesis, las facultades del Presidente de la República en materia de nombramientos de los oficiales de las FF.AA. evolucionaron progresivamente de modo acorde con las demás atribuciones y potestades del cargo. Actualmente, el presidente debe seguir procedimientos reglados para el nombramiento de los Comandantes en Jefe y de los demás oficiales de las FF.AA. pero no tiene intervención del Legislativo.

5 Conforme al texto actual del artículo 104 de la Carta, en su inciso segundo (agregado por la citada Ley N° 20.050) el Presidente de la República podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe de las FF. AA. y al General Directo de Carabineros, antes de completar su periodo de cuatro años, mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara y al Senado.

## 4. Exclusividad de las instituciones de las fuerzas armadas sobre la posesión de las armas

En sentido estricto, a nivel de la Constitución la situación del monopolio del uso de la fuerza por el Estado y, asociado a esto, el uso de las armas, solo se plantea en la actual Carta Fundamental que eleva su regulación al dominio constitucional en el artículo 103 actual. Ninguna de las anteriores constituciones incluyó normas sobre la materia. Esta situación no resultó especialmente compleja durante el siglo XIX bajo la vigencia de la Carta de 1833.

La situación fue distinta, sin embargo, en la primera mitad del XX. En 1932 se organizó la “Milicia Republicana”, un verdadero ejército civil cuya misión ostensible era impedir cualquier asonada castrense contra el orden político establecido. Hubo mucho debate acerca de la constitucionalidad de la milicia ya que las normas relativas a las fuerzas militares en la Constitución de 1925, especialmente el artículo 22 en su redacción original, ya analizado y la facultad presidencial del N° 14 del artículo 75, también ponderados, sugerían que solo existía la «fuerza pública» (art.22) y que esta estaba compuesta por las «fuerzas de mar y tierra» (art.75 N° 14). En consecuencia y aplicando el principio de supremacía constitucional y la interpretación necesariamente restrictiva de las normas de Derecho Público, no había espacio constitucional para la creación de una organización armada distinta que las «fuerzas de mar y tierra». El debate acerca de la constitucionalidad de la Milicia Republicana fue muy intenso pero en definitiva esta existió hasta 1937 en buena medida porque su creación y existencia fue parte de la «Reacción Civilista» que agrupó a buena parte de la clase política y, además, porque contó con el beneplácito y el apoyo de la Segunda Administración Alessandri (1932-38)<sup>6</sup>.

La Milicia Republicana es una prueba, si así cabe expresarse, de la necesidad de regular la cuestión del monopolio del uso de la fuerza legítima por parte del Estado. Aunque por razones políticas propias de su tiempo (coincidencia entre las orientaciones ideológicas generales de la Administración y las de la Guardia) no fue considerada un atentado al uso legítimo de la fuerza por parte del Estado; jurídicamente sí lo fue y si las circunstancias contingentes hubiesen sido diferentes, su efecto en la política doméstica chilena y, en términos más amplios, en la estabilidad del Estado, pudo haber sido muy grave.

Por otra parte, justo es reconocer que la Milicia Republicana surgió y se desarrolló en un periodo en el cual hubo un cuestionamiento generalizado al monopolio del uso de la fuerza por el Estado. En esta lógica, en los sistemas políticos comparados surgieron grupos organizados, uniformados y armados especialmente en Europa: *Camicie Nere* oficialmente *Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale*, en Italia; los *Sturm Abteilung* en Alemania; *Action Francais*, *Le Camelot du Roi* y *Croix de Feu* en Francia, la *Guarda de Fier* en Rumania, la Cruz Flecha *Nyilaskeresztes* en Hungría, entre otros. La mayoría estuvo ligado a movimientos políticos (lo que les dio una cierta “legitimidad”) pero todos, sin excepción, desafiaron el ejercicio del poder coercitivo del Estado en sus países. Aunque las circunstancias históricas son distintas, la existencia de dichos movimientos y su reflejo en la política chilena demuestran la necesidad de asegurar, en el plano constitucional, el monopolio del poder coercitivo del Estado.

En Chile el tema del monopolio de las armas se reactivó con fuerza en 1972, estimulado por el surgimiento e incremento generalizado de la violencia política en el país. En este escenario, ese año se promulgó la Ley N° 17.798 sobre Control de Armas y Explosivos que agrupó y sistematizó diversas normas que se encontraban dispersas en el Código Penal y en la Ley N° 12.927 sobre Seguridad Interior del Estado. Esta ley, con numerosas modificaciones, continúa vigente hoy.

Por todo lo anterior, la Carta de 1980 otorga un artículo especial respecto al tema (art.103) que limita la posesión de armas a lo que una ley de *quorum* calificado establezca con lo que hace un reenvío directo a la citada Ley N° 17.798. Una cuestión importante en la redacción del artículo 103 es que hace alusión a “grupo u organización” entre aquellos a los que queda prohibido disponer de armas. Esto refleja claramente su interés de impedir la existencia de otras organizaciones armadas, dándole cobertura y respaldo constitucional a dicha prohibición.

6 En relación a la Milicia Republicana se sugiere: MALDONADO Prieto, Carlos. (1988). *La Milicia Republicana. Historia de un ejército civil en Chile 1932/1936*. Servicio Universitario Mundial. Santiago de Chile.

## 5. El concepto de “Seguridad Nacional”

Los conceptos de seguridad, soberanía y protección del territorio han estado presentes desde los más primitivos intentos de ordenar normativamente el funcionamiento del Estado en Chile.

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 lo 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*.

En la Constitución Política de 1823 se alude 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”.

Mucho de lo expresado precedentemente se advierte también en la *Constitución de 1828* que se refiere a los conceptos de defensa y soberanía en relación a la independencia de la nación (Capítulo I, art. I) 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.

### 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 refe-

ridos 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 a 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) y de su autoridad para conservar la “*conservación del orden público en el interior, y 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 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 integridad e independencia de la nación (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 de este– y los Ministros de Estado, se incluye el “*haber comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado/Nación*” como causal de acusación (art. 39, Nº 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, Nº 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, Nº 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

7 El Consejo de Estado fue un cuerpo consultivo permanente de gran relevancia en la estructura político-administrativa del país durante el siglo XIX. Estaba regulado en los artículos 102 al 107 de la Constitución de 1833. Aunque su composición evolucionó ligeramente durante su vigencia, 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.

jurar profesar y defender la “*Relijión 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. 8o); al mismo tiempo se le reconoce autoridad plena sobre todas las materias relacionadas con la conservación de la “*integridad e independencia de la Nación*” 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. 7o) y a la Constitución de 1980, (art. 24, inc. 2º). 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.

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. Asimismo, es necesario destacar que se emplea ampliamente los conceptos de: seguridad nacional, seguridad de la nación y seguridad pública en su texto. 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.

En forma paralela, 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 1982º.

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 1978º.

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 contenido<sup>10</sup>. 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*”<sup>11</sup>.

No obstante, y sin perjuicio de esta indefinición doctrinal, la Constitución de 1980 alude a la seguridad nacional en once oportunidades –sin contar con las referentes al Consejo de Seguridad Nacional.

8 En relación a esta materia se sugiere FERNANDOIS, Joaquín. (2005). *MUNDO Y FIN DE MUNDO: Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica, 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.

9 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.

10 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. (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU., Perú y Chile*. Ril Editores, Santiago de Chile, p. 372 y sgts.

11 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.



Es así que se incluye como un principio constitucional y se recoge en las bases de la institucionalidad, en el artículo 1°, 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 otro 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. 1º). 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.

Además, reconoce un orden normativo 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 decrete pagos no autorizados por ley (artículo 32, N° 20) y para que la misma autoridad declare el estado de emergencia (artículo 42)<sup>12</sup>. 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 otro 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 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. 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.

La evolución de los conceptos relacionados con seguridad, soberanía y fuerzas militares fue progresiva pero constante en los diversos textos constitucionales, de manera acorde con la evolución política del país. También lo fue con los progresos del constitucionalismo moderno durante los siglos XIX y XX. La forma cómo la Carta de 1980 trata y regula estos conceptos es, entonces, el resultado de un proceso evolutivo claramente identificable y cuya progresión es igualmente muy evidente.

En consecuencia, de ninguna manera puede argumentarse que la Constitución de 1980 fue la primera en aludir a las fuerzas armadas en la forma como lo hace. Lo mismo es válido a propósito de la regulación de las relaciones entre las autoridades políticas y el estamento castrense. Antes bien, la actual carta contiene el resultado de una evolución natural en estas materias. Por lo mismo, sus normas constituyen el estándar a partir del cual debe darse la discusión de la nueva carta, sustentada en evidencia histórica fuerte y no susceptible de dobles interpretaciones. Así, la constitución que emanará del actual proceso constituyente, en esta como en otras materias, partirá de conceptos y principios largamente arraigados en el sistema político chileno.

12 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).

## 6. El Consejo de Seguridad Nacional<sup>13</sup>

En materia de institucionalidad de la defensa y la seguridad nacional, se produce una situación similar a la que se analizó a propósito del monopolio del uso de la fuerza por el Estado, pero sus raíces reguladas solo a nivel legal vienen de comienzos del siglo XX.

A pesar de lo anterior, en la Constitución de 1833 ya se escribía de un Consejo de Estado el que era integrado entre otros, por un general de ejército o armada, sin embargo, las atribuciones de este consejo eran bastantes amplias<sup>14</sup>.

En 1906, durante la presidencia de Germán Riesco y por medio de un decreto supremo del Ministerio de Guerra, se creó el *Consejo de Defensa Nacional*. Era un ente esencialmente técnico cuya finalidad fue estudiar los temas referentes a la preparación del país para la guerra y las cuestiones del Ejército y la Armada. Dicho Consejo fue presidido por el Presidente de la República e integrado por el Inspector General del Ejército, el Director General de la Armada (cargos equivalentes a los Comandantes en Jefe actuales) el Jefe del Estado Mayor del Ejército, el Director de Material de Guerra del Ejército, el Comandante de la División con asiento en Santiago y los Directores de Armamento y de Fortificaciones de la Armada. Se aprecia de inmediato que este consejo era esencialmente castrense, siendo el presidente de la República el único civil que lo integraba, lo que resultaba adecuado a sus finalidades y cometidos, básicamente técnicos.

El Consejo de Defensa Nacional fue modificado en su composición y funciones por medio del Decreto Ley N° 403 del 19 de marzo de 1925. En su nueva forma quedó integrado de la siguiente manera: El Presidente de la República, quien lo presidiría; los ministros de Guerra, de Marina, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Agricultura, de Higiene, Asistencia y Previsión Social, de Obras Públicas y Vías de Comunicación, el Inspector General del Ejército, el Director General de la Armada y los jefes de estado mayor del Ejército y de la Armada. Se estableció igualmente un cuerpo de asesores técnicos integrado por el director general de Aeronáutica; el director del Material de Guerra del Ejército; el director de Artillería y Fortificaciones de la Armada; los sub-secretarios de los Ministerios ya nombrados y los sub-jefes de Estado Mayor General del Ejército y del Estado Mayor de la Armada.

El *Consejo de Defensa*, así modernizado, tuvo facultades importantes en materias de defensa y política exterior. Así mismo podía coordinar los esfuerzos de todos los elementos económicos, financieros y productivos necesarios para el esfuerzo bélico y -y esto fue especialmente avanzado para su época- orientar las políticas militar y naval “con los rumbos adoptados por el Gobierno en la política internacional del país”<sup>15</sup>. El Consejo fue un ente sumamente desarrollado y si se quiere, avanzado para su época. Esto se manifestó tanto en su integración cuanto en sus modalidades de funcionamiento. Fue un primer intento, naturalmente embrionario y primitivo, de generar una visión holística de la forma de enfrentar un conflicto bélico, acorde con el carácter total que éste había adquirido desde fines del siglo XIX, y de la necesidad de involucrar a los distintos estamentos nacionales en su preparación y exitosa consecución y conclusión.

La experiencia comparada de la Primera Guerra Mundial, ya conocida y estudiada en Chile, se reflejó en esta iniciativa. Desde ese punto de vista, resultó especialmente lamentable que su inauguración haya tenido lugar en momentos especialmente convulsionados de la historia política del país y que, además, haya coincidido con el periodo en que el estamento político en su conjunto comenzó o más bien aceleró su desinterés por los temas castrenses. Por lo anterior, el Consejo no tuvo impactos reales en la ejecución de la Función de Defensa.

La siguiente iniciativa destinada a generar una institucionalidad superior de la defensa fue el *Consejo Superior de Defensa Nacional*, *CONSUDENA*. Fue creado por la Ley N° 7.144, de febrero de 1942. Esta ley fue aprobada en tiempo récord en el Congreso, poco menos de un mes, y constituyó la respuesta financiera a la extensión de la Segunda Guerra Mundial al océano Pacífico a contar del 7 de diciembre de 1941, fecha del ataque japonés a Pearl Harbor. En lo sustancial, este cuerpo normativo abordó las necesidades de seguridad del país en una doble perspectiva: por una parte creó el *CONSUDENA*. En segundo lugar, la ley estableció un mecanismo único de provisión de fondos para las adquisiciones de defensa, gravando actividades económicas específicas -en este caso la venta de alcohol y tabaco y ciertas operaciones de crédito- lo que resultaba concordante con las teorías económicas entonces en aplicación en Chile. El *CONSUDENA*

<sup>13</sup> Este acápite está basado en NAVARRO Meza, Miguel (2019). *LA INSTITUCIONALIDAD SUPERIOR, EL ESLABÓN DÉBIL DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN CHILE*. En: “Antecedentes para el Debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional” Libro Colección de Investigaciones ANEPE N° 45, 2019.

<sup>14</sup> Ver nota 7.

<sup>15</sup> D.L. 403, Artículo 10, literal a).

quedó integrado por el Ministro de Defensa Nacional quien lo presidía, los Ministros de Hacienda y Relaciones Exteriores, los Comandantes en Jefe y los jefes de los Estados Mayores de las FF.AA. Los Subsecretarios del Ministerio de Defensa podían asistir solo con derecho a voz.

Las funciones del Consejo serían<sup>16</sup>:

- a) Estudiar y establecer las necesidades de la Defensa Nacional comprendiendo las medidas necesarias para la protección de las poblaciones civiles contra bombardeos aéreos como asimismo, las normas de protección y de seguridad mínimas que en sus instalaciones deben satisfacer los servicios estimados vitales y de utilidad pública;
- b) Proponer las adquisiciones e inversiones necesarias para satisfacerlas;
- c) Fiscalizar el cumplimiento de los planes de adquisiciones e inversiones que se aprueben conformes a las letras que anteceden;
- d) Proponer las inversiones de los fondos extraordinarios destinados por esta ley u otras posteriores a la Defensa Nacional. Ningún gasto con cargo a estos fondos podrá ser hecho sin la autorización del Consejo, ni aun por medio de decretos de insistencia; y
- e) Proponer la confección de estadísticas y censos de cualquiera clase, la ejecución de ensayos de fabricaciones y las expropiaciones necesarias para la mejor atención de la Defensa Nacional.

Los efectos de la Ley 7.144, en lo netamente financiero, fueron inmediatos, pero de menor cuantía. Desde luego, el mismo conflicto mundial entonces en curso hacía imposible encontrar proveedores de equipo militar. Todos los países productores de armamentos los estaban fabricando para sí y para sus aliados. Luego, la ruptura de relaciones diplomáticas con el Eje en enero de 1943, aunque tardía, renuente y controvertida, hizo al país elegible para recibir ayuda militar estadounidense bajo los términos de la Ley de Préstamos y Arriendos, vigente desde 1940 para los países Aliados. Por otra parte, los fondos recaudados conforme a la ley fueron limitados, alrededor de \$4 millones, habida consideración del bajo nivel de la actividad económica en el país. Estos recursos fueron empleados principalmente en la construcción de infraestructura de la defensa, específicamente fortificaciones portuarias, y en la adquisición de pequeñas partidas de elementos complementarios de aquellos transferidos por Estados Unidos, fundamentalmente aeronaves.

El mayor efecto de la ley fue, en consecuencia, didáctico. En lo netamente institucional, el CONSUDENA demostró, una vez más, la conveniencia de contar con un organismo resolutorio en el que estuviesen presentes las máximas autoridades del país relacionadas con la función de defensa. Su carácter de administrador de los fondos de la Ley N° 7.144 –y luego de la Ley 13.196– no comprometió su valor político.

La tercera manifestación institucional de la defensa –y ahora también de la seguridad nacional– fue el *Consejo Superior de Seguridad Nacional, CONSUSENA*, creado por medio del D.F.L. N° 181 de 23 de marzo de 1960. Este DFL fue dictado por el presidente Jorge Alessandri en virtud de las facultades de reorganización de la Administración Pública que le fueron otorgadas por la Ley N° 13.305 de abril de 1959<sup>17</sup>. En realidad, el DFL 181 creó el referido *CONSUSENA* y también la *Junta de Comandantes en Jefe*, como organismo asesor máximo del Ministro de Defensa Nacional e integrada por el mismo ministro, que la presidiría y por los Comandantes en Jefe de cada rama de las fuerzas armadas.

El *CONSUSENA* estaba presidido por el Presidente de la República e integrado por el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Economía, el Ministro de Hacienda, los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, el Director de Fronteras y Límites del Estado y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

De conformidad a su estatuto jurídico, el *CONSUSENA*, además de asesorar al Presidente de la República, tenía las siguientes atribuciones principales:

- a) Apreciar las necesidades de la Seguridad Nacional y hacer cumplir por quienes corresponda, las medidas que haya acordado poner en ejecución el Presidente de la República, destinadas a incrementar el potencial económico defensivo del país; establecer, además, la forma cómo serán empleados, en caso de emergencia, todos los recursos de la Nación que afecten la Seguridad Nacional o la integridad territorial del país.

<sup>16</sup> Ley N° 7.144, artículo 2°.

<sup>17</sup> Ver nota 14.

- b) Apreciar las necesidades de la Defensa Nacional y solicitar a quienes corresponda, los recursos económicos necesarios para crear y mantener el potencial indispensable de las fuerzas armadas.
- c) Estudiar y aprobar la documentación básica, es decir los Documentos Primarios de la Seguridad Nacional<sup>18</sup>.

Tanto el CONSUDENA como el CONSUSENA fueron abolidos por la promulgación de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional de 2010. La Junta de Comandantes en Jefe fue ratificada, si así cabe expresarse, por la misma ley.

Asimismo, en el plano histórico cabe mencionar el DS N° 180 de 1971 “del Ministerio de Interior de fecha 02 de febrero, que creó el Consejo Nacional de Desarrollo, cuyo objetivo era concentrar la coordinación de las actividades de planificación del estado y de todos sus componente (...) integrando a las fuerzas armadas por intermedio de la participación en el consejo del ministerio de defensa ...”<sup>19</sup>, con lo cual se mantenía la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles<sup>20</sup>.

Finalmente, en el campo de la institucionalidad de la seguridad y la defensa, especial mención requiere el *Consejo de Seguridad Nacional*, órgano colegiado establecido en la Constitución de 1980, originalmente en el Capítulo XI y actualmente en el Capítulo XII.

Originalmente, el Consejo estaba presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República. Participaban también como miembros del Consejo, pero solo con derecho a voz, los ministros encargados del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional, de Economía y de Hacienda. Se desempeñaba como secretario el jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

No se puede negar que el hecho que los ministros que participaban de sus sesiones solo pudieran hacerlo con derecho a voz mas no a voto, los ponía en una condición especial. Cabe mencionar que tal situación perdura en la actualidad, no obstante las modificaciones introducidas al Consejo en 2005.

Es necesario considerar, además, que, hasta la reforma constitucional de 2005, aprobada por la Ley N° 20.050, los Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas y el General Director de Carabineros gozaban de virtual inamovilidad, lo que los habilitaba para manifestar opiniones sin riesgo para su permanencia en sus cargos. Esto quizás pudo haber sido comprensible en los momentos iniciales de la transición a la democracia pero, objetivamente, contribuyó a alejar más al Consejo de Seguridad Nacional de cometidos relacionados con la seguridad y la defensa nacional propiamente tal.

Lo mismo resulta válido en lo que dice relación con las funciones originales del Consejo<sup>21</sup>:

- a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite.
- b) Representar, a cualquier autoridad establecida en la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional.
- c) Informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 13 del artículo 60.
- d) Recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. En tal caso, el requerido estará obligado a proporcionarlos y su negativa será sancionada en la forma que establezca la ley.
- e) Ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomienda.

La función clave era, naturalmente, la de la letra b) ya que facultaba al Consejo para “representar” a cualquiera autoridad establecida en la Constitución -incluido por cierto el propio Presidente de la República- su opinión respecto de hechos actos o materias que a juicio del mismo Consejo, en resoluciones tomadas por mayoría, atentaren contra las bases de la institucionalidad o pudiesen comprometer la seguridad nacional. Compresiblemente, esta atribución era la más polémica y fue objeto de constantes críticas.

18 DFL 181, artículo 2º.

19 TOTORO Taulis, Dauno (1998). *LA COFRADÍA BLINDADA: CHILE CIVIL Y CHILE MILITAR: TRAUMA Y CONFLICTO*. Santiago, Planeta, 1998, p. 63.

20 MONSALVEZ Araneda, Danny Gonzalo (2010). *ENTRE EL DISCURSO Y LA ACCIÓN: UNA MIRADA A LAS COMPLEJAS Y NO MENOS TENSIONANTE RELACIONES ENTRE LA UP Y LAS FFAA*, Tiempo y Espacio 25/2010.

21 Constitución Política de 1980, artículo 96, texto original.

Luego de la reforma constitucional aprobada por la Ley Nº 18.825, de agosto de 1989, las atribuciones del Consejo quedaron de la siguiente manera:

- a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite;
- b) Hacer presente al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional;
- c) Informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 13 del artículo 60;
- d) Recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. En tal caso, el requerido estará obligado a proporcionarlos y su negativa será sancionada en la forma que establezca la ley, y
- e) Ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomienda. Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo. Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento.

Se aprecia que se modificó considerablemente la redacción de la letra b) y se sustituyó la voz “representar” por “hacer presente” y, al mismo tiempo se acotaron las autoridades a las cuales el Consejo podía hacer presente su opinión: Presidente de la República, Congreso Nacional y Tribunal Constitucional.

En definitiva, luego de la reforma constitucional aprobada por la Ley Nº 20.050 de 2005, las normas propias del Consejo quedaron redactadas de la siguiente manera:

“Artículo 106. Habrá un Consejo de Seguridad Nacional encargado de asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional y de ejercer las demás funciones que esta Constitución le encomienda. Será presidido por el Jefe del Estado y estará integrado por los Presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República.

En los casos que el Presidente de la República lo determine, podrán estar presentes en sus sesiones los ministros encargados del gobierno interior, de la defensa nacional, de la seguridad pública, de las relaciones exteriores y de la economía y finanzas del país.

Artículo 107. El Consejo de Seguridad Nacional se reunirá cuando sea convocado por el Presidente de la República y requerirá como *quorum* para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes.

El Consejo no adoptará acuerdos sino para dictar el reglamento a que se refiere el inciso final de la presente disposición. En sus sesiones, cualquiera de sus integrantes podrá expresar su opinión frente a algún hecho, acto o materia que diga relación con las bases de la institucionalidad o la seguridad nacional.

Las actas del Consejo serán públicas, a menos que la mayoría de sus miembros determine lo contrario.

Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización, funcionamiento y publicidad de sus debates”.

Como se puede observar la mirada histórica hace evidente cómo está presente el concepto de un consejo asesor en el más alto nivel que permita asesorar en todas aquellas materias relacionadas con la seguridad del Estado.

## 7. Estados de excepción constitucional en una perspectiva histórica<sup>22</sup>

Desde las formas más primitivas de organización social, se ha entendido que las normas que sirven en tiempos de normalidad resultan insuficientes para situaciones de crisis o anormalidad que afecten al cuerpo social. Esto es evidente. No es posible ni prudente utilizar normas promulgadas para regular la vida normal de la sociedad cuando esta está afectada por eventos extraordinarios. La autoridad política tiene dos cometidos en estos casos: dirigir la sociedad a través de la emergencia y, paralelamente, tratar de superarla lo más rápido posible. Esto requiere de normas especiales, distintas de las aplicables en tiempos de normalidad. Las normas y disposiciones así aplicadas tienen, entonces, que permitir la administración del Estado y, al mismo tiempo, contribuir a la pronta recuperación de la normalidad.

La mayoría de los autores concuerdan que las manifestaciones más antiguas de normativa excepcional tuvieron su origen más documentando en la República Romana, específicamente dentro de la institución de la dictadura. Quienes detentaban el poder durante esos periodos tenían las atribuciones necesarias para salvar la República. Estas eran amplias y muchas veces draconianas pero el objetivo final las justificaba. Posteriormente, las medidas extraordinarias siguieron el desarrollo de la normativa pública, siguiendo los mismos principios del sistema romano.

La aproximación moderna a la excepcionalidad constitucional es propia de la Constitución Francesa de septiembre de 1871. Ahí se acuña por primera vez el concepto del estado de sitio, la primera forma de excepcionalidad en el constitucionalismo moderno. Fue concebida como una norma eminentemente militar y asociada a la guerra. Ese carácter se ha mantenido hasta hoy y es asumido así en numerosos ordenamientos constitucionales. Una cuestión importante que se resolvió entonces es que si bien el estado de sitio fue creado por el cuerpo Legislativo, la facultad y la oportunidad de implementarlo quedó entregado al Ejecutivo. Esta característica se extendió luego a los demás estados de excepción. Dicho de otro modo, los estados de excepción no son declarados por ley (aunque en algunos casos sea necesaria la autorización del cuerpo Legislativo) sino por resolución administrativa de la Autoridad Ejecutiva.

### El estado de asamblea

En el sistema legal chileno, el estado de asamblea estuvo originalmente regulado en la Ordenanza General del Ejército promulgada el 25 de abril de 1839<sup>23</sup>. Estaba asociado a la guerra y a las actividades del Ejército ya sea dentro o fuera del territorio del país. La Constitución de 1833 no contempló dicho estado. Su concreción constitucional efectiva se produjo con la reforma constitucional de 1874, al establecer como facultad presidencial su declaración con acuerdo del Consejo de Estado (artículo 104, N° 7, por remisión inversa). Solo estaba contemplado para el caso de “provincias invadidas o amenazadas en caso de guerra extranjera”. Entre otros factores esto se utilizó para no declarar estado de asamblea durante la Guerra del Pacífico.

La Constitución de 1925 mantuvo el estado de asamblea en los mismos términos, es decir como situación de excepcionalidad solo aplicable en caso de guerra exterior (art. 72 N° 17). Se plantearon modificaciones en el sentido de hacerlo aplicable a cualquier caso de guerra, no solo la defensiva, pero en definitiva no se alteró. Además, durante la vigencia de la Carta de 1925 el país no enfrentó situaciones bélicas que pudieran haberlo hecho aplicable. Según es bien sabido, la declaración de guerra al Japón el 11 de abril de 1945 fue un acto meramente nominal, ya que en esos momentos el Imperio japonés no estaba en condiciones de montar ninguna acción ofensiva en contra de Chile. Tampoco el país tenía capacidad de realizar acciones de guerra efectiva contra el Japón<sup>24</sup>.

En otro aspecto mediante D.L N° 640 de septiembre de 1974 se sistematizó diversas disposiciones de excepcionalidad constitucional. Entre otros, se incluyó el estado de asamblea. Posteriormente, se incluye nuevamente en el D.L N°

22 Esta parte del texto está derivada de: JIMENEZ Larrain, Fernando (2010). *LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL EN CHILE*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

23 La Ordenanza General del Ejército fue el primer paso en la creación de una genuina normativa nacional para regular el funcionamiento de la organización militar, dejando atrás la normativa indiana que aún se utilizaba en esta materia.

24 Respecto a la forma cómo la Segunda Guerra Mundial afectó a Chile en los ámbitos políticos y estratégicos, ver: NAVARRO Meza, Miguel (2020). *CHILE Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, ALGUNAS CONSIDERACIONES POLÍTICAS Y ESTRATÉGICAS*. En: Revista Política y Estrategia N° 136, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago de Chile, pp. 79-111.

1.553 que sistematiza las diversas disposiciones relativas a la excepcionalidad constitucional y de ahí pasa a la Constitución de 1980. Hoy día está contemplado en el artículo 40 N° 1 y su dictación corresponde en caso de una situación de guerra externa.

## El estado de sitio

Es en la Constitución de 1833 donde se contempló por primera vez el estado de sitio. En el N° 20 de su artículo 83 se faculta al Presidente de la República su dictación en caso de ataque exterior, pero con acuerdo del Consejo de Estado. En caso de grave conmoción interior, la declaración correspondía al Congreso pero si no estuviera reunido, su dictación también correspondía el Jefe del Estado, igualmente con autorización del Consejo de Estado. Cabe consignar que en el siglo XIX la convocatoria al Congreso podía tardar varios días e incluso semanas dependiendo del periodo de que se tratara. Incluso en los primeros decenios del siglo XX su convocatoria igual podía tomar varios días. En esta perspectiva, la facilidad con la cual el Presidente de la República podía decretar el estado de sitio resultaba justificada dado que las crisis que potencialmente lo motivaban podían ocurrir de manera súbita. Además, el desenvolvimiento mismo de la crisis podía complicar la convocatoria al Congreso.

La reforma constitucional de 1874 que, en términos generales reforzó grandemente el sistema democrático, limitó considerablemente las facultades del Presidente de la República durante el estado de sitio, lo que resultaba concordante con su espíritu y articulado.

Posteriormente, la Constitución de 1925 mantuvo en general la misma estructura del estado de sitio que la de 1833. Se dividían las causales y las autoridades facultadas para dictarlo en uno y otro caso: ataque exterior, Presidente de la República; conmoción interior, Congreso pero si este no se hallare reunido, el Presidente podía declararlo por sí mismo. Este régimen fue modificado parcialmente por la Ley N° 12.927 de Seguridad Interior del Estado de agosto de 1958 pero, en lo fundamental, se mantuvo su régimen básico en el sentido que el Presidente requería acuerdo del Congreso para su dictación y que solo podía hacerlo por sí mismo si el Parlamento no estuviese reunido. Es oportuno mencionar que este régimen fue puesto a prueba el día 29 de junio de 1973, con motivo del episodio conocido en la historia política chilena como “Tanquetazo” ocurrido el día anterior. En esa oportunidad, el presidente Allende solicitó al Congreso la autorización para dictar estado de sitio, mas esta le fue denegada por cuanto el órgano legislativo estimó que las condiciones políticas no ameritaban su declaración<sup>25</sup>.

Posteriormente, mediante el D.L N° 640 (ya referido a propósito del estado de asamblea) estableció cuatro categorías de estado de sitio: por guerra externa o interna; en grado defensa interna, en grado de seguridad interior y en grado de simple conmoción interior. Cualquiera fuese la categoría, su declaración correspondía solo al Presidente de la Junta de Gobierno. El régimen del estado de sitio tuvo otras modificaciones antes de la promulgación de la Constitución de 1980, fundamentalmente recogidas en el D.L N° 1.553 de 1976, ya mencionado, pero referidas a delitos cometidos durante su vigencia y, además, a cuestiones procedimentales.

Finalmente, la Carta de 1980 contempló el estado de sitio en su forma actual aunque sus normas regulatorias fueron posteriormente modificadas por las reformas constitucionales de 1989 y de 2005.

## El estado de emergencia

A diferencia de los estados de asamblea y de sitio, el de emergencia solo es reconocido constitucionalmente en la Carta de 1980. Con todo, ya desde la Constitución de 1828 las diversas cartas tuvieron disposiciones referidas a situaciones anómalas de cuantía inferior que las que motivaban el estado de asamblea, pero que igualmente requerían de “facultades extraordinarias” del Ejecutivo para hacerles frente. La esencia de la regulación de las Cartas de 1833 (modificada en 1874) y de 1925 giraba en torno a la dictación de una ley de facultades extraordinarias. En 1942, bajo la vigencia de la Carta de 1925, se promulgó la Ley N° 7.200, (regulada en detalle por el D.F.L. N° 34 del mismo año) la que fue varias veces modificada, que establecía la declaración de “zonas de emergencia” con características muy similares a las del actual estado de emergencia.

Posteriormente, en 1958, la Ley N° 12.927 de Seguridad Interior del Estado, ya citada a propósito del estado de asamblea, reconoce por primera vez el concepto de “estado de emergencia” en su Título VII. Esta ley, sin embargo y

<sup>25</sup> Este episodio está tratado extensamente en SAN FRANCISCO, Alejandro (cord.gen.) (2019). *HISTORIA DE CHILE 1960-2010*, CEUSS Universidad San Sebastián, Tomo 5. Ver también PRATS González, Carlos (1985). *MEMORIAS, testimonio de un soldado*. Editorial Pehuen, pp. 421 y siguientes.

de modo intempestivo, modificó las causales de su declaración. Mientras que tradicionalmente había estado asociado a situaciones excepcionales de naturaleza interna, la Ley N° 12.927 lo modificó a situaciones de defensa frente a ataques de origen exterior: guerra, ataque exterior o invasión. Se generó así a nivel legal un estatuto ante agresiones extranjeras que en cierto modo resultaba complementario al del estado de asamblea y el de sitio. Mientras que el primero procedía en caso de “guerra extranjera” y el de sitio en caso de “ataque exterior”, la Ley N° 12.927 agregó el concepto de “invasión” a los casos en que correspondía la declaración de una emergencia constitucional. Posteriormente, en 1960 por medio de la Ley N° 13.959 se extendió la declaración del estado de emergencia a situaciones de catástrofe.

## El estado de catástrofe

La evolución histórica del estado de catástrofe es similar a la del de emergencia. Es en la Constitución de 1980 la primera en la que se le otorga nivel constitucional pero existía una normativa anterior, solo en el plano legal, en la que se regulaban asuntos relativos a las situaciones de emergencia derivadas de catástrofes. La mayoría de dichas normas se referían solo a remediar con posterioridad los efectos de las catástrofes, pero en 1968 se promulgó la Ley N° 16.282 que, entre muchas otras materias (es una ley miscelánea) estableció normas para enfrentar *ex ante* eventos catastróficos. Esta norma, que sigue vigente, fue la primera que permitió de manera explícita la participación de las FF.AA. para paliar los efectos de los eventos catastróficos y proveer socorro a sus víctimas, aunque sin tomar el control del orden público.

Posteriormente, se reconoce formalmente el estado de catástrofe en el D.L. N° 1.553 que sistematiza los estados de excepción constitucional existentes a la fecha.

## Conclusión

En el presente anexo se efectuó un análisis de todos aquellos aspectos donde están presentes o tienen una relación con los conceptos de:

- Presencia de las fuerzas armadas en la Constitución
- El reconocimiento a las misiones de las fuerzas armadas
- Subordinación de las fuerzas armadas al poder civil
- Exclusividad de las instituciones de las fuerzas armadas sobre la posesión de las armas
- El concepto de “Seguridad Nacional”
- El Consejo de Seguridad Nacional
- Estados de excepción constitucional en una perspectiva histórica

Con el propósito de poder facilitar este trabajo, en el apéndice siguiente, se acompañan los extractos necesarios de las Constituciones consideradas en el análisis como una forma de ampliar su comprensión. Se hace presente que están en las formas gramaticales originales, vigentes al tiempo de promulgación de cada uno.



# APÉNDICE

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE DE 1823<sup>1</sup>

### TITULO I

#### De la Nación Chilena y de los chilenos

**Art. 2.** Chile es Nación independiente de la Monarquía española y de cualquier otra potencia.

**Art. 9.** La defensa de la Patria, la administración pública y la instrucción de los ciudadanos, son gastos esencialmente nacionales. Las legislaturas sólo proveerán otros, cubiertos éstos.

### TITULO III

#### Del Poder Ejecutivo

**Art. 18.** Son facultades exclusivas del Director Supremo:

APARTADO 4: Organizar y disponer de las fuerzas de mar y tierra, con arreglo a la ley.

APARTADO 5: Nombrar los generales en jefe con acuerdo del Senado.

APARTADO 6: Declarar la guerra en la forma constitucional.

APARTADO 8: Nombrar por sí los oficiales del ejército y armada, de teniente coronel exclusive para abajo.

APARTADO 9: En un ataque exterior o conmoción interior imprevistos, puede dictar providencias hostiles o defensivas de urgencia, pero consultando inmediatamente al Senado.

### TITULO V

#### Del Consejo de Estado

**Art. 28.** Habrá un Consejo de Estado compuesto de dos Ministros de la Suprema Corte de Justicia, una dignidad eclesiástica, un Gefe militar, un Inspector de rentas fiscales, y los dos Directores sedentarios de economía nacional: todos sin más gratificación que las rentas de sus destinos. Los Ex - Directores son miembros natos de este Consejo.

**Art. 32.** Las secciones son:

APARTADO 1: Gobierno interior, justicia, legislación y elecciones.

APARTADO 2: Comercio y relaciones exteriores.

APARTADO 3: Instrucción pública, moralidad, servicios, mérito nacional y negocio eclesiásticos.

APARTADO 4: Hacienda fiscal y pública.

---

<sup>1</sup> [https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/17631](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17631)

- APARTADO 5: Guerra y Marina.  
APARTADO 6: Minas, agricultura, industria y artes.  
APARTADO 7: Establecimientos públicos y policía en todas clases.

## TITULO VI

### Del Senado

- Art. 39.** En virtud de los Artículos antecedentes debe sancionar el Senado:  
APARTADO 2: La declaración de guerra o defensa de agresiones, con previo consentimiento de la Cámara Nacional.  
APARTADO 3: Los tratados de paz, y todo convenio con las naciones extranjeras.  
APARTADO 12: La salida de tropas nacionales fuera del territorio del Estado.  
APARTADO 13: Las fuerzas de mar y tierra para cada año, o urgencia pública.

## TITULO IX

### De la Cámara Nacional

- Art. 69.** Son atribuciones de la Cámara Nacional:  
APARTADO 2: Aprobar o reprobado la declaración de guerra, la de mera defensa, las contribuciones y empréstitos, aunque no preceda veto, y bajo las mismas fórmulas de las demás leyes;

## TITULO XI

### Calificación y censura de los funcionarios

- Art. 99.** Las Asambleas electorales nacionales, tienen derecho para elegir y censurar al Supremo Director, á los Senadores, á los Ministros de la Suprema Corte de Justicia á los militares de Coronel arriba inclusive, á los Inspectores fiscales, á los Directores de Economía Nacional, al Procurador general, á los Consultores de la Cámara Nacional, y por ahora á los Ministros de la Corte de Apelaciones. -  
**Art. 115.** El mérito cívico, es un servicio particular á la Patria que protege los derechos, y cuya prosperidad está identificada con la del Ciudadano. El Senado formará un reglamento calificando los servicios que forman el mérito cívico, cuyas bases sean:  
APARTADO 1: El servicio por cinco años en las Milicias Nacionales.

## TITULO XX

### De la fuerza pública

- Art. 225.** La fuerza del Estado se compone de todos los Chilenos capaces de tomar las armas: mantiene la seguridad interior y la defensa exterior.  
**Art. 226.** La fuerza pública es esencialmente obediente: ningún cuerpo armado puede deliberar.  
**Art. 227.** Cada año decreta el Senado la fuerza del ejército permanente, y ésta es la única del Estado.

- Art. 228.** La fuerza pública no puede pasar de un Departamento a otro, sino en virtud de un decreto Directorial: salvo el caso de invasión extranjera.
- Art. 229.** No puede hacer requisiciones ni exigir alguna clase de auxilios, sino por medio de las autoridades civiles y con expreso decreto de éstas.
- Art. 230.** Todo Chileno, para gozar de los derechos de tal, debe estar inscripto o dispensado en los Registros de Milicias Nacionales desde la edad de 18 años.
- Art. 231.** La Nación Chilena jamás se declara en estado de guerra sin convidar previa y públicamente a sus enemigos a la conciliación, por medio de plenipotenciarios o por el arbitraje de alguna Potencia. Desde el momento que reconozca alguna intención hostil, o acto agresivo, hace ésta invitación; y entretanto el Director, toma las medidas de defensa con consulta del Senado, procediendo después a la declaración de agresión o guerra en la forma constitucional cuando ésta se verifique,
- Art. 232.** La fuerza pública se divide en Milicia Veterana y Nacional.
- Art. 233.** En todo Departamento y en cada Delegación, se formarán cuerpos de Milicias Nacionales de infantería y caballería.
- Art. 234.** Un reglamento particular, organizará todo lo respectivo a Milicias Nacionales,

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE DE 1833<sup>2</sup>

### CAPITULO II

#### De la forma de gobierno

- Art. 4** La soberanía reside esencialmente en la Nación que delega su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución.

### CAPITULO VI

#### Del Congreso Nacional

#### Atribuciones del Congreso, y Especiales de cada Cámara

- Art. 27 (36).** Son atribuciones exclusivas del Congreso:
- 2.a** Aprobar o reprobado la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República.
- Art. 28 (37).** Solo en virtud de una ley se puede:
- 3.o** Fijar igualmente en cada año las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra.
- 7.o** Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia en él.
- 8.o** Permitir que residan cuerpos del ejército permanente en el lugar de las sesiones del Congreso, y diez leguas a su circunferencia.

<sup>2</sup> [https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/17685](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17685)

- 9.o** Permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República, señalando el tiempo de su regreso.
- Art. 29 (38).** Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:
- 2.o** Acusar ante el Senado, cuando hallare por conveniente hacer efectiva la responsabilidad de los siguientes funcionarios
- A los Ministros del despacho, y á los Consejeros de Estado en la forma, y por los crímenes señalados en los artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, y 107.
- A los jenerales de un ejército ó armada por haber comprometido gravemente la seguridad y el honor de la Nación; y en la misma forma que á los Ministros del despacho y Consejeros de Estado.
- A los miembros de la Comisión conservadora, por grave omisión en el cumplimiento del deber que le impone la parte 2.a del artículo 53.
- A los Intendentes de las Provincias por los crímenes de traición, sedición, infracción de la Constitución, malversación de los fondos públicos y concusion.
- Artículo 80.** .... que conservaré la integridad é independencia de la República
- Artículo 81.** Al Presidente de la República está confiada la administración y gobierno del Estado; y su autoridad se estiende á todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República, guardando y haciendo guardar la Constitución y las leyes.

## CAPITULO VI

### Del Presidente de la República

- Art. 73 (82).** Son atribuciones especiales del Presidente:
- 9.a** Proveer los demás empleos -civiles y militares, procediendo con acuerdo del Senado, y en el receso de éste, con el de la Comisión Conservadora, para conferir los empleos o grados de coroneles, capitanes de navío, y demás oficiales superiores del Ejército y Armada. En el campo de batalla podrá conferir estos empleos militares superiores por sí solo.
- 16.a** Disponer de la fuerza de mar y tierra, organizarla y distribuirla, según lo hallare por conveniente.
- 17.a** Mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra, con acuerdo del Senado, y en su receso con el de la Comisión Conservadora. En este caso, el Presidente de la República podrá residir en cualquiera parte del territorio ocupado por las armas chilenas.
- 18.a** Declarar la guerra con previa aprobación del Congreso, y conceder patentes de corso y letras de represalia.
- 19.a** Mantener las relaciones políticas con las potencias extranjeras, recibir sus ministros, admitir sus cónsules, conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares, concluir y firmar todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos y otras convenciones. Los tratados, antes de su ratificación, se presentarán á la aprobación del Congreso. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas, si así lo exige el Presidente de la República.
- 20.a** 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; pero si éste no se hallare reunido, puede el Presidente hacerla con acuerdo del Consejo de Estado, por un determinado tiempo. Si a la reunión del Congreso no hubiese espirado el término señalado, la declaración que ha hecho el Presidente de la República se tendrá por una proposición de ley.

**21.a** Todos los objetos de policía y todos los establecimientos públicos están bajo la suprema inspección del Presidente de la República conforme a las particulares ordenanzas que los rijan.

### Del Consejo de Estado

**Art. 93 (102).** Habrá un Consejo de Estado compuesto de la manera siguiente:

De tres Consejeros elegidos por el Senado y tres por la Cámara de Diputados en la primera sesión ordinaria ele cada renovación del Congreso, pudiendo ser reelegidos los mismos consejeros cesantes. En caso de muerte o impedimento de alguno de ellos, procederá la Cámara respectiva a nombrar el que deba subrogarle hasta, la próxima renovación;

- De un miembro de las Cortes superiores de Justicia, residente en Santiago;
- De un eclesiástico constituido en dignidad;
- De un General de Ejército o Armada;
- De un jefe de alguna oficina de hacienda; y
- De un individuo que haya desempeñado los cargos de Ministro de Estado, agente diplomático, Intendente, Gobernador o Municipal.
- Estos cinco últimos Consejeros serán nombrados por el Presidente de la República.
- El Consejo será presidido por el Presidente de la República, y para reemplazar a éste, nombrará de su seno un vice-Presidente que se elegirá todos los años, pudiendo ser reelegido.
- El vice-Presidente del Consejo se considerará como Consejero más antiguo para los efectos de los artículos 66 y 6E de esta Constitución.
- Los Ministros del despacho tendrán solo voz en el Consejo, y si algún Consejero fuere nombrado Ministro, dejará vacante aquel puesto.

## CAPITULO IX

### De las garantías de la seguridad y propiedad

**Art. 141 (150).** Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir clase alguna de auxilios, sino por metió de las autoridades civiles, y con decreto de éstas.

## CAPITULO XI

### Disposiciones jenerales

**Art. 148 (157).** La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar.

**Art. 149 (158).** Toda resolución que acordare el Presidente de la República, el Senado, o la Cámara de Diputados a presencia o requisición de un ejército, de un general al frente de fuerza armada, o de alguna reunión del pueblo, que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciere a las autoridades, es nula de derecho, y no puede producir efecto alguno.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE DE 1925<sup>3</sup>

### CAPITULO I

#### Estado, Gobierno y Soberanía

- Artículo 1.** El Estado de Chile es unitario. Su Gobierno es republicano y democrático representativo.
- Artículo 2.** La soberanía reside esencialmente en la Nación, la cual delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece.

### CAPITULO III

#### Garantías Constitucionales

- Artículo 10.** La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:
- 9°.** Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir clase alguna de utensilios, sino por medio de las autoridades civiles y por decreto de éstas. Una ley particular determinará el método de reclutas y reemplazos para las fuerzas de mar y tierra. Todos los chilenos en estado de cargar armas deberán hallarse inscritos en los registros militares, si no están especialmente exceptuados por la ley.
- Artículo 22.** La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar.
- Artículo 23.** Toda resolución que acordare el Presidente de la República, la Cámara de Diputados, el Senado o los Tribunales de Justicia, a presencia o requisición de un ejército, de un jefe al frente de fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciere a las autoridades, es nula de derecho y no puede producir efecto alguno.

### CAPITULO IV

#### Congreso Nacional

- Artículo 39.** Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:
- 1°**
- Declarar si han o no lugar las acusaciones que diez, a lo menos, de sus miembros formularen en contra de los siguientes funcionarios:
- a)** Del Presidente de la República, por actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a la expiración de su cargo. Durante este último tiempo, no podrá ausentarse de la República, sin acuerdo de la Cámara:
- b)** De los Ministros de Estados, por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, sobornos, infracción de la Constitución, atropellamiento de las leyes, por haberlas dejado sin ejecución y por haber comprometido la seguridad o el honor de la nación:
- d)** De los Jenerales o Almirantes de las fuerzas armadas por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación.

---

3 [https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/17659](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17659)

### Atribuciones del Congreso

- Artículo 44.** Solo en virtud de una ley se puede:
- 9°.** Fijar las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra;
  - 10°.** Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República, con fijación del tiempo de su permanencia en él;
  - 11°.** Permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República, señalando el tiempo de su regreso;
  - 12°.** Aprobar o reprobar la declaración de guerra a propuesta del Presidente de la República;
  - 13°.** Restringir la libertad personal y la de imprenta, o suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión, cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior, y solo por períodos que no podrán exceder de seis meses.

## CAPITULO V

### Presidente de la República

- Artículo 66.** Cuando el Presidente de la República mandare personalmente la fuerza armada, o cuando por enfermedad, ausencia del territorio de la República u otro grave motivo, no pudiere ejercitar su cargo, le subrogará, con el título de Vice-Presidente de la República, el Ministro a quien favorezca el orden de precedencia que señale la ley.
- Artículo 70.** El Presidente electo, al tomar posesión del cargo, y en presencia de ambas ramas del Congreso, prestará, ante el Presidente del Senado, juramento o promesa de desempeñar fielmente el cargo de Presidente de la República, conservar la integridad e independencia de la Nación y guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes.
- Artículo 71.** Al Presidente de la República está confiada la administración y gobierno del Estado; y su autorización se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.
- Artículo 72.** Son atribuciones especiales del Presidente:
- 7ª.** Proveer los demás empleos civiles y militares que determinen las leyes, conforme al Estatuto Administrativo, y conferir, con acuerdo del Senado, los empleos o grados de coroneles, capitanes de navío y demás oficiales superiores del Ejército y Armada. En el campo de batalla, podrá conferir estos empleos militares por sí solo;
  - 13ª.** Disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas según lo hallare conveniente;
  - 14ª.** Mantener personalmente las fuerzas de mar y tierra con acuerdo del Senado. En este caso, el Presidente de la República podrá residir en cualquier lugar ocupado por armas chilenas;
  - 15ª.** Declarar la guerra, previa autorización por ley;
  - 16ª.** Mantener las relaciones políticas con las potencias extranjeras, recibir sus Agentes, admitir sus Cónsules, conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares, concluir y firmar todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos y otras convenciones.  
Los tratados, antes de su ratificación, se presentarán a la aprobación del Congreso.  
Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere, y

**17ª.** Declarar en estado de asamblea una o más provincias invadidas amenazadas en caso de guerra extranjera, y en estado de sitio, uno o varios puntos de la República, en caso de ataque exterior.

En caso de conmoción interior, la declaración de hallarse uno o varios puntos en estado de sitio; corresponde al Congreso; pero, si éste no se hallare reunido, puede el Presidente hacerlo por un determinado tiempo.

Si a la reunión del Congreso no hubiere espirado el término señalado, la declaración que ha hecho el Presidente de la República, se entenderá como una proposición de ley.

Por la declaración del estado de sitio, solo se conceden al Presidente de la República la facultad de trasladar las personas, de un departamento a otro y la de arrestarlas en sus propias casas y en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes.

Las medidas que se tomen a causa del estado de sitio no tendrán más duración que la de éste, pero con ellas no se podrán violar las garantías constitucionales otorgadas a los Diputados

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE DE 1980

### CAPÍTULO I

#### Bases de la institucionalidad

**Artículo 1.-** Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

**Artículo 8º.-** Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la nación o el interés nacional.

### CAPÍTULO II

#### Nacionalidad y ciudadanía

**Artículo 18.-** El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las fuerzas armadas y carabineros del modo que indique la ley.

### CAPÍTULO III

#### De los derechos y deberes constitucionales

**Artículo 19.-** La Constitución asegura a todas las personas:

3º.- La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.

Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida. Tratándose de los integrantes de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública, este derecho se



regirá, en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos.

**Artículo 19.**

**Inc 16º.-**

Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así. Ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos. La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas. Los colegios profesionales constituidos en conformidad a la ley y que digan relación con tales profesiones, estarán facultados para conocer de las reclamaciones que se interpongan sobre la conducta ética de sus miembros. Contra sus resoluciones podrá apelarse ante la Corte de Apelaciones respectiva. Los profesionales no asociados serán juzgados por los tribunales especiales establecidos en la ley.

No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso;

**Inc 20º.-**

La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo;

**Inc 21º.-**

El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

**Inc 24º.-**

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo;

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

El Presidente de la República podrá poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional.

**Artículo 22.-**

Los chilenos tienen el deber fundamental de honrar a la patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar la seguridad nacional y los valores esenciales de la tradición chilena.

El servicio militar y demás cargas personales que imponga la ley son obligatorios en los términos y formas que ésta determine.

Los chilenos en estado de cargar armas deberán hallarse inscritos en los Registros Militares, si no están legalmente exceptuados.

## CAPITULO IV

### Gobierno

#### Presidente de la República

**Artículo 24.-** Su autoridad (del Presidente) se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

#### Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

#### **Artículo 32**

**Inc. 10º.-** Nombrar y remover a los funcionarios que la ley denomina como de su exclusiva confianza y proveer los demás empleos civiles en conformidad a la ley. La remoción de los demás funcionarios se hará de acuerdo a las disposiciones que ésta determine;

**Inc. 16º.-** Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros en conformidad al artículo 104, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las fuerzas armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 105;

**Inc. 17º.-** Declarar los estados de excepción constitucional en los casos y formas que se señalan en esta Constitución;

Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional;

**Inc. 18º.-** Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las fuerzas armadas;

**Inc. 19º.-** Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al consejo de seguridad nacional, y

**Inc. 20º.-** Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país.

#### Estados de Excepción Constitucional

**Artículo 40. -** El estado de asamblea, en caso de guerra exterior, y el estado de sitio, en caso de guerra interna o grave conmoción interior, lo declarará el Presidente de la República, con acuerdo del Congreso Nacional. La declaración deberá determinar las zonas afectadas por el estado de excepción correspondiente.

El Congreso Nacional, dentro del plazo de cinco días contado desde la fecha en que el Presidente de la República someta la declaración de estado de asamblea o de sitio a su consideración, deberá pronunciarse aceptando o rechazando la proposición, sin que pueda introducirle modificaciones. Si el Congreso no se pronunciara dentro de dicho plazo, se entenderá que aprueba la proposición del Presidente.

Sin embargo, el Presidente de la República podrá aplicar el estado de asamblea o de sitio de inmediato mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración, pero en este último estado sólo podrá restringir el ejercicio del derecho de reunión. Las medidas que adopte el Presidente de la República en tanto no se reúna el Congreso Nacional, podrán ser objeto de revisión por los tribunales de justicia, sin que sea aplicable, entre tanto, lo dispuesto en el artículo 45.

La declaración de estado de sitio sólo podrá hacerse por un plazo de quince días, sin perjuicio de que el Presidente de la República solicite su prórroga. El estado de asamblea mantendrá su vigencia por el tiempo que se extienda la situación de guerra exterior, salvo que el Presidente de la República disponga su suspensión con anterioridad.

**Artículo 41. -** El estado de catástrofe, en caso de calamidad pública, lo declarará el Presidente de la República, determinando la zona afectada por la misma.

El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de catástrofe. El Congreso Nacional podrá dejar sin efecto la declaración transcurridos ciento ochenta días desde ésta si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta. Con todo, el Presidente de la República sólo podrá declarar el estado de catástrofe por un período superior a un año con acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 40.

Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del jefe de la defensa nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.

**Artículo 42. -** El estado de emergencia, en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la nación, lo declarará el Presidente de la República, determinando las zonas afectadas por dichas circunstancias. El estado de emergencia no podrá extenderse por más de quince días, sin perjuicio de que el Presidente de la República pueda prorrogarlo por igual período. Sin embargo, para sucesivas prórrogas, el Presidente requerirá siempre del acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 40.

Declarado el estado de emergencia, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del jefe de la defensa nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.

El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de emergencia.

## CAPITULO V

### Congreso Nacional

#### Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados

**Artículo 52. -** Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

**2a)** Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, o infringido abiertamente la constitución o las leyes. esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara;

**2b)** De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno;

**2d)** De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la defensa nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación,

## CAPITULO XI

### Fuerzas armadas, de Orden y Seguridad Pública

**Artículo 101.-** Las fuerzas armadas dependientes del ministerio encargado de la defensa nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.

Las Fuerzas de Orden y seguridad pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la seguridad pública.

Las fuerzas armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la defensa nacional y de la seguridad pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

**Artículo 102. -** La incorporación a las plantas y dotaciones de las fuerzas armadas y de Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley.

**Artículo 103. -** Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer o tener armas u otros elementos similares que señale una ley aprobada con quórum calificado, sin autorización otorgada en conformidad a ésta.

Una ley determinará el Ministerio o los órganos de su dependencia que ejercerán la supervigilancia y el control de las armas. Asimismo, establecerá los órganos públicos encargados de fiscalizar el cumplimiento de las normas relativas a dicho control.

**Artículo 104. -** Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo.

El Presidente de la República, mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período.

**Artículo 105.-** Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las fuerzas armadas y carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las fuerzas armadas y Carabineros.

El ingreso, los nombramientos, ascensos y retiros en Investigaciones se efectuarán en conformidad a su ley orgánica.

## CAPITULO XII

### Consejo de Seguridad Nacional

**Artículo 106.-** Habrá un consejo de seguridad nacional encargado de asesorar al presidente de la república en las materias vinculadas a la seguridad nacional y de ejercer las demás funciones que esta Constitución le encomienda. Será presidido por el Jefe del Estado y estará integrado por los Presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República.

En los casos que el Presidente de la República lo determine, podrán estar presentes en sus sesiones los ministros encargados del gobierno interior, de la defensa nacional, de la seguridad pública, de las relaciones exteriores y de la economía y finanzas del país.

**Artículo 107.-** El consejo de seguridad nacional se reunirá cuando sea convocado por el Presidente de la República y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes.

El Consejo no adoptará acuerdos sino para dictar el reglamento a que se refiere el inciso final de la presente disposición. En sus sesiones, cualquiera de sus integrantes podrá expresar su opinión frente a algún hecho, acto o materia que diga relación con las bases de la institucionalidad o la seguridad nacional.

Las actas del Consejo serán públicas, a menos que la mayoría de sus miembros determine lo contrario.

Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización, funcionamiento y publicidad de sus debates.



# ANEXO B

## Análisis constitucional comparado defensa y fuerzas armadas

---







# I. Introducción

---

El análisis de los contenidos constitucionales de diversos países, particularmente referido a aquellos vinculados a la Defensa y a las fuerzas armadas, resulta un ejercicio interesante, el cual adquiere un valor adicional cuando se comparan las normas que cada Nación se da para regular el funcionamiento de la institucionalidad que otorga sentido a la protección integral de ellas.

Aunque existe la tentación de acercarse a algún modelo, el futuro debate constitucional chileno debe tomar en consideración que los acervos culturales son determinantes en esta labor. Lo mismo ocurre con las tradiciones jurídicas que toman en cuenta la historia política e internacional. Así, no es lo mismo, una Constitución norteamericana que una alemana, por sus dinámicas sajonas y germánicas; como tampoco resulta indistinto tomar la lógica federalista mexicana y cruzarla con la argentina.

A continuación, se presenta un estudio que compara las normativas constitucionales referidas a la defensa y las fuerzas armadas de cuatro países europeos (Alemania, Francia, España y Polonia). Se trata de constituciones influenciadas por las consecuencias de la II Guerra Mundial, enmarcadas en situaciones ocurridas durante la Guerra Fría y, en el contexto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Unión Europea. En el caso de América Latina, se tomaron en consideración tres países (Colombia, Ecuador y Venezuela) cuyas cartas fundamentales se derivaron de procesos constituyentes, y no del tradicional proceso reformista que adoptaron una buena parte de los países de la región tras el retorno a la democracia en los años noventa.

Es por ello, que este texto se estructura a partir de variables de comparación, sin el ánimo de decir que una constitución es mejor que otra, sino explicar cómo resuelven los países diversos aspectos de las relaciones entre el poder civil y las fuerzas armadas, para disponer de una defensa que satisfaga las necesidades de cada Estado. Asimismo, el ejercicio se completa con la mención de leyes u otros documentos claves, cuya complementariedad permite entender en qué marco se toman decisiones desde los poderes ejecutivos de los países en estudio en materias delicadas como son, entre otros, los estados de excepción, la designación de cargos o, la existencia de consejos asesores de seguridad nacional.

Las variables de comparación constitucional son doce:

- a) Origen de la Constitución.
- b) Regímenes políticos.
- c) Mención de la Defensa a la integridad territorial.
- d) Mención a las fuerzas armadas en la Constitución.
- e) Mención a las misiones de las fuerzas armadas.
- f) Mención al carácter de las fuerzas armadas.
- g) Relaciones jerárquicas de las fuerzas armadas con el nivel político.
- h) Nombramiento de oficiales generales y comandantes en jefe.
- i) Exclusividad de las fuerzas armadas en el uso de las armas.
- j) Referencia al concepto de Seguridad Nacional.
- k) Referencia a un Consejo de Seguridad Nacional.
- l) Mención a los estados de excepción.

Para revisar cada apartado, lo que se ha realizado consiste en ver cómo se comporta cada variable de las constituciones revisadas, identificando los artículos cuando es pertinente y las leyes que lo complementan posteriormente.

A modo de ilustrar las diferencias, este anexo incorpora cuadros comparados donde se puede apreciar en general las diferencias y similitudes de los textos constitucionales incluidos en este estudio.

Finalmente, se plantean algunas reflexiones que podrían contribuir al debate en el proceso constituyente chileno.

## II. Análisis por variable de comparación

### A. Origen de la Constitución

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
Post II Guerra Mundial 1949	Post Régimen Franquista 1978	Post período de inestabilidad política de la IV República 1958	Post caída de la URSS y disolución del Pacto de Varsovia 1997	Proceso Constituyente 1991	Proceso Constituyente 2007	Proceso Constituyente 1999

En los países europeos, se observa que sus constituciones se generaron como consecuencia de situaciones políticas especialmente complejas.

**Alemania**, derrotada en la Segunda Guerra Mundial y ocupada por los países Aliados, debió reconstruirse políticamente, buscando asegurar que el futuro régimen político no repitiese las circunstancias que permitieron la llegada de un Sistema de Gobierno totalitario. Ello llevó a la creación de su Ley Fundamental que rige desde 1949.

A comienzos de los años 50, se definió que Alemania debía contribuir de manera efectiva a la protección de Europa Occidental de la amenaza Soviética y del Pacto de Varsovia dentro del marco de la OTAN, en una actitud estratégica claramente defensiva, lo que llevó a incluir materias de defensa que inicialmente no habían sido consideradas en la Ley Fundamental.

En el caso de **España**, el fallecimiento del General Francisco Franco condujo al fin del régimen que gobernó España por 36 años. Ello exigió una nueva Carta Fundamental que estableciera un nuevo ordenamiento político, que incluyese el regreso de la monarquía que había sido sustituida por la Segunda República en 1931, y luego de la Guerra Civil (1936-1939) por el Régimen Franquista. La nueva Constitución se aprobó y comenzó a regir en 1978.

En la **Francia** de la Post Guerra (1946), surgió la Cuarta República, en gran medida continuadora del esquema de la Tercera República que rigió desde 1870 hasta 1940. Los graves problemas políticos producidos durante este período, provocados por una permanente inestabilidad provocada por el Parlamento, más los efectos políticos de las guerras desarrolladas en Indochina y Argelia como parte de la descolonización, provocó la amenaza de una rebelión militar que generó una presión que llevó a la presidencia a Charles de Gaulle, quien preparó una nueva Constitución aprobada en 1958 dando origen a la Quinta República que aún rige.

Con la caída de la Unión Soviética, **Polonia** recuperó la soberanía y democracia que había perdido con la derrota frente a Alemania en 1939, y que se extendió luego en el período de la Guerra Fría mientras se mantuvo bajo la influencia soviética. Tal como lo sugiere el preámbulo de la Constitución polaca, el país debió superar difíciles situaciones durante el siglo XX, lo que llevó a considerar la necesidad garantizar los derechos y libertades fundamentales quebrantados, asegurando a su vez los derechos civiles y la acción de instituciones públicas que garantizaran la confiabilidad y eficiencia del Estado. A partir de dichos fundamentos, Polonia se dio un nuevo ordenamiento jurídico que reemplazó a la Carta Fundamental de 1952 que rigió a la República Popular. Por ello, las ideas claves subyacentes en el ordenamiento constitucional polaco son la estabilidad y la búsqueda del equilibrio entre poderes, con miras a la auto regulación de los conflictos y desincentivar los autoritarismos.

En el caso de Latinoamérica, los momentos políticos y sociales de los países en estudio, se vincularon a una historicidad distinta a la europea. La promulgación de nuevos textos constitucionales incorpora una lectura participativa de la sociedad, busca la sujeción de las fuerzas armadas al poder civil, da un salto cualitativo en el contexto de los derechos sociales, y buscan generar la imagen de países civilizados, respetuosos del sistema político internacional y coherente con las aspiraciones democráticas en un contexto de post Guerra Fría. Estas lógicas, sin embargo, coexisten en las constituciones latinoamericanas con una importante carga presidencialista.

En 1986, **Colombia** pretendió a través de una reforma política, enfrentar la corrupción administrativa y aumentar la participación ciudadana. Sin embargo, el fracaso de la misma provocó un movimiento político que, en el marco de la violencia que se produjo, propuso convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para las elecciones parlamentarias de

1990. A través de la presión provocada por la inclusión de una papeleta adicional no oficial en dichos comicios, se logró que la Corte Suprema de Justicia reconociera la voluntad popular que validó el voto mayoritario por dicha Asamblea. En diciembre de 1990 se convocó a comicios para elegir los representantes a la Asamblea Nacional Constituyente, lo que condujo a la promulgación de la nueva Constitución el 4 de julio de 1991.

En el **Ecuador**, la crisis política alcanzó su punto máximo durante la llamada Rebelión de los Forajidos, movimiento golpista civil respaldado por el Comando Conjunto de las fuerzas armadas ocurrido en abril de 2005, que derrocó al gobierno de Lucio Gutiérrez y lo sustituyó por Alfredo Palacio, quien intentó reformar la Constitución, intento que fue impedido por el Congreso. Sin embargo, asumido el poder por Rafael Correa, Ecuador hizo un llamado a consulta para dicha reforma, la que se materializó después de una crisis legislativa que terminó con la destitución de 57 diputados opositores a la Asamblea Constituyente. En la consulta popular de abril de 2007, la Asamblea aprobó dicho organismo, el que después de la elección de los miembros, asumió el Poder Legislativo tras de la disolución del Congreso. Es por ello, que la nueva Carta Magna ecuatoriana fue aprobada en referéndum de septiembre de 2008, y promulgada en octubre el mismo año.

El caso de **Venezuela** es merecedor de una atención especial, porque impacta en otros procesos como los de Ecuador y Bolivia. Después de un período de inestabilidad política, determinado por pugnas políticas partidistas, Hugo Chávez llegó a la presidencia en febrero de 1999. Asumido el poder, Chávez decretó la activación del “Poder Constituyente” realizando un Referéndum en abril de dicho año para modificar la Constitución de 1961. El referéndum se aprobó con el 81% de la votación y, en noviembre de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente terminó el proyecto de Constitución y, en diciembre de ese año en un segundo referéndum constitucional se ratificó la nueva Constitución venezolana de 1999.

Teniendo en consideración la breve descripción contextual que describen el origen de las constituciones vigentes en los países en estudio, se observa que en todos los casos las crisis políticas fueron el detonante que generó las nuevas cartas fundamentales.

## B. Regímenes políticos

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
Parlamentario	Monarquía Parlamentaria	Semi Presidencial	Presidencial	Presidencial	Presidencial	Presidencial

En esta variable, se observa que en los países europeos con excepción de Polonia, todos los regímenes políticos tienden al parlamentarismo, a diferencia de Latinoamérica en que todos los países analizados poseen regímenes presidenciales.

## C. Mención a la defensa de la integridad territorial

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
Sí Artículo 87 a	Sí Artículo 8	Sí Los artículos 5 y 16 se refieren a la protección de la integridad territorial	Sí Artículos 5 y 26	Sí Artículo 217	Sí Artículo 83	Sí Artículo 4

Las constituciones de todos los países en estudio hacen mención en su articulado a la defensa de su integridad territorial, sin detallar los límites geográficos de sus territorios. Ello da cuenta de la importancia que esta materia tiene para estas naciones, que les exige otorgarle rango constitucional.

## D. Mención a las fuerzas armadas en la Constitución

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
Sí No hay capítulo especial, pero se mencionan en diversos artículos	Sí No hay capítulo especial, pero se mencionan en diversos artículos	Sí Artículos 15, 20 y 35	Sí Artículos 26, 117, 134 y 136.	Sí En el Capítulo VII del Título VII de la Rama Ejecutiva	Sí En la Sección Tercera de la Carta Magna	Sí En el Capítulo III del Título VI

En cuanto a esta variable, las constituciones de los países europeos incluyen a las fuerzas armadas en su articulado, sin dedicar capítulos específicos a las materias que las involucra. En esto hay una diferencia esencial con las constituciones de las naciones latinoamericanas, que sí dedican apartados especiales a sus instituciones de la defensa.

En esta materia, los países europeos van incluyendo a las instituciones militares en el articulado de diversos capítulos en que se afecta de diversa manera el funcionamiento administrativo o, a los aspectos vinculados a su empleo de acuerdo a las misiones que la constitución les define o, aquellas como en el caso de Francia están señaladas en libros blancos<sup>1</sup>.

En relación a los países latinoamericanos, encontramos que Colombia dedica el Capítulo VII “de la fuerza pública” del Título VI, que engloba a las fuerzas armadas y la Policía Nacional. Sin embargo, solo los artículos 216, 217, 218, 219, 220, 221 afectan a las instituciones de la defensa, que mencionan aspectos vinculados a la existencia, carácter, finalidad, justicia militar y sistemas de promoción.

En el caso de Ecuador, su Constitución dedica a las fuerzas armadas y a la Policía Nacional como un todo, en la Sección tercera del Capítulo III, correspondiente al Título IV “Participación y organización del poder”. En este sentido, en los artículos 158, 159, 160, 161 y 162, se tratan aspectos relacionados con el carácter, misiones, ingreso, formación, promociones, justicia militar, servicio militar, participación en actividades económicas y formación de Fuerzas de Reserva.

Venezuela incluye en su Carta Magna a las fuerzas armadas en el Capítulo III del Título IV referido a la Seguridad de la Nación. En su contenido, los artículos 328, 329, 330 y 331 abordan aspectos del carácter de las instituciones, su misión y los ascensos, cuyo detalle los regula la ley correspondiente. Las materias relacionadas con el régimen de seguridad social que también es tratado en una ley.

## E. Mención a las misiones de las fuerzas armadas

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
Sí Artículos 87 a, 91 y 35	Sí. En el Art. 8 Complementado en la Ley de la Defensa Nacional, Arts. 16,17 y 18	NO Las misiones se detallan en el Libro Blanco de 2013	Sí Artículos 26 y 117	Sí Artículo 217	Sí Artículos 158 y 162	Sí En el Capítulo III del Título VII

<sup>1</sup> Por libros blancos deben entenderse textos de extensión variables que publican los países respecto de una dimensión completa del país. En el caso de los países europeos, se trata de propuestas nacionales o comunitarias respecto de ámbitos específicos, como por ejemplo política exterior, globalización, problemas de seguridad, entre otros.

## 1. Ley Fundamental alemana<sup>2</sup>

Esencialmente, las fuerzas armadas alemanas tienen una naturaleza estrictamente defensiva, que pone el marco de las misiones que ellas deben realizar (Artículo 87 a). A partir de lo señalado, su misión primaria contiene dos aspectos coherentes con dicha naturaleza:

La defensa del territorio nacional y la defensa colectiva aliada sobre la base de lo establecido en el tratado con la OTAN.

Estrechamente vinculado con la defensa del territorio nacional, a partir de una fase de tensión, las fuerzas armadas están autorizadas para proteger objetivos civiles y asumir tareas de regulación del tráfico, mientras sea necesario para la realización de su misión de defensa. Además, podrán proteger objetivos civiles en apoyo a medidas policiales, cooperando con las autoridades competentes.

En términos secundarios, cuando se requiera prevenir un peligro inminente para la existencia o el régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación, el Gobierno Federal podrá aplicar el Estado de Emergencia Interior (Artículo 91). En esta situación, cuando no resulten suficientes las Fuerzas de la Policía y del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras, las fuerzas armadas podrán apoyarlos en la protección de objetivos civiles y, en la lucha contra sediciosos organizados y militarmente armados. Esta actuación deberá cesar cuando así lo exigieran el Parlamento o el Consejo Federal.

Finalmente, el Artículo 35 expresa que las fuerzas armadas podrán prestar ayuda a la Policía en caso de catástrofe.

## 2. Constitución española<sup>3</sup>

La Carta Fundamental española, en su Artículo 8 establece que la misión de las fuerzas armadas es garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

A partir de dicho artículo, en la Ley Orgánica 5/2005, del 17 de noviembre de 2005<sup>4</sup>, detalla con mayor precisión y alcance las misiones de las fuerzas armadas españolas, agregando otras misiones secundarias, estableciendo incluso el tipo de operaciones que ellas pueden realizar a partir del interés nacional español.

En este sentido, en dicha Ley se agregan las siguientes funciones:

- a) Contribución militar a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte.
- b) El mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria.
- c) Junto con las instituciones del Estado y las administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.
- d) Realizar misiones de evacuación de residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses.

De acuerdo al Artículo 16 de esta Ley, se establecen los tipos de operaciones a realizar por las fuerzas armadas españolas en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión. En particular, las operaciones pueden consistir en:

<sup>2</sup> Ley Fundamental de la República Federal Alemana (1949) Deutscher Bundestag. Traducción: Prof. Dr. Ricardo García Macho, Universidad Jaime I (Castellón); Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/8o2o6o0o.pdf>

<sup>3</sup> Constitución española. (1978). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Edición actualizada a 16 de marzo de 2016. Disponible en: [www.boe.es/legislacion/codigos/](http://www.boe.es/legislacion/codigos/)

<sup>4</sup> Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Jefatura del Estado «BOE» núm. 276, de 18 de noviembre de 2005. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>

- a) La vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, la vigilancia del espacio aéreo y el control del espacio aéreo de soberanía nacional y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses.
- b) La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos.
- c) El apoyo a las fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento.
- d) La respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses.
- e) La colaboración con las diferentes administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.
- f) La participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero, de conformidad con los criterios de coordinación y de asignación de responsabilidades que se establezcan.

### 3. Constitución francesa<sup>5</sup>

La Constitución francesa, no hace un reconocimiento a las misiones de las fuerzas armadas.

No obstante, en el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional del 2013<sup>6</sup>, se señala que, la misión de las fuerzas armadas es garantizar la dimensión de defensa de la Política de Defensa y Seguridad Nacional de Francia, que se basa en cinco funciones estratégicas:

- a) Conocimiento y anticipación, que permite la anticipación estratégica y condiciona la efectividad operativa de las Fuerzas, en particular a través de inteligencia y previsión.
- b) La disuasión nuclear, que tiene como objetivo proteger a Francia contra cualquier agresión patrocinada por otro Estado contra sus intereses vitales.
- c) La protección, cuyo objetivo es garantizar la integridad del territorio y brindar a los franceses una protección efectiva contra todos los riesgos y amenazas cuyo efecto podría ser mayor, para preservar la continuidad de las principales funciones vitales de la Nación y consolidar su resiliencia.
- d) La prevención, involucra acciones en el territorio nacional francés y fuera de sus fronteras. La implementación incluye la formulación de normas nacionales e internacionales, así como la lucha contra el crimen organizado, el desarme y la consolidación de la paz.
- e) La intervención exterior y sus tres objetivos, asegurar la protección de los franceses en el exterior, defender los intereses estratégicos de Francia y sus aliados y ejercer sus responsabilidades internacionales.

Si bien todas estas funciones estratégicas tienen un carácter interministerial, las fuerzas armadas tienen las principales funciones de disuasión nuclear, protección e intervención externa.

Estas cinco funciones estratégicas aparecen por primera vez en el Libro Blanco de 2008. Se repiten en el Libro Blanco de 2013 que pone más énfasis en su complementariedad y en la importancia de la acción de inteligencia, diplomática y humanitaria, así como el multilateralismo y las alianzas internacionales para garantizar la defensa y seguridad de Francia.

---

5 Constitución del 4 de octubre de 1958. (Texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional del 23 de julio de 2008). Esta traducción fue realizada bajo la responsabilidad conjunta de la Dirección de Prensa, Información y Comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Departamento de Asuntos Europeos de la Asamblea Nacional. El texto francés es el único que da fe. Disponible en: [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)

6 French White Paper Defence and National Security 2013. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr>

#### 4. Constitución polaca<sup>7</sup>

En el caso polaco, el Artículo 26 de la Constitución se refiere a que sus fuerzas armadas servirán de protección a la independencia del Estado y la indivisibilidad de su territorio. También, el aseguramiento e inviolabilidad de sus fronteras.

El Artículo 117, se refiere al cumplimiento de misiones fuera del territorio polaco, al hacer referencia a las reglas para el uso de las fuerzas armadas en dichas circunstancias, lo que está determinado por un acuerdo o estatuto internacional ratificado.

#### 5. Constitución colombiana<sup>8</sup>

El Artículo 217 de la Constitución colombiana, al establecer la misión de sus fuerzas armadas, señala que tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, sin hacer referencia a otra función que deban realizar en beneficio de los intereses de la Nación.

#### 6. Constitución ecuatoriana<sup>9</sup>

En el caso de la Constitución ecuatoriana, la misión de las fuerzas armadas se plasma en el Artículo 158, donde se señala que tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

Posteriormente, aclara que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.

#### 7. Constitución venezolana<sup>10</sup>

La Constitución venezolana, expresa en su Artículo 329 que el Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación.

Agrega que la Guardia Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país. Además, la Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.

### F. Mención al carácter de las fuerzas armadas

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
NO	NO	NO	SÍ Artículo 26	SÍ Artículo 219	SÍ Artículo 159	SÍ Artículo 328

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Disponible en: <https://uodo.gov.pl/pl/131/227>

8 Constitución Política de Colombia 1991. Repositorio normativo. Archivo General de la Nación Disponible en: <https://normativa.archivogeneral.gov.co/constitucion-politica-1991/?pdf=28>

9 Constitución del Ecuador. Asamblea Constituyente. Disponible en: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/eco3oes.pdf>

10 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria N°36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999. Disponible en: [http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/GO-36860\\_constitucion3.pdf](http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/GO-36860_constitucion3.pdf)

En relación a esta variable, la Constitución polaca hace mención al carácter de las instituciones de la defensa en su Artículo 26. En ella se señala que las fuerzas armadas se mantienen neutrales en materia política y están sujetas a control civil y democrático


Por su parte, los tres países latinoamericanos que se estudian mencionan este aspecto dentro del articulado de sus cartas fundamentales.

En el caso de la Constitución colombiana, en el Artículo 219 se establece que la Fuerza Pública que está compuestas por la policía y las fuerzas armadas, son instituciones no deliberantes. Tampoco podrán reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley. Agrega que los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

En la Constitución ecuatoriana Artículo 159, se menciona que las fuerzas armadas y la Policía Nacional, serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución.

En el caso de la Constitución venezolana, en el Artículo 328 se señala que la Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno, y la participación activa en el desarrollo nacional. Agrega que son pilares fundamentales la disciplina, la obediencia y la subordinación.

## G. Relaciones jerárquicas de las fuerzas armadas con el nivel político

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
Sí Estas materias se tratan en los artículos 65 a, 45 a y b, 60 y 115 b	Sí Artículos 62,97 y 149. Complementa la Ley de Defensa Nacional, Título I	Sí Se detallan en los artículos 13, 15, 20, 21, 34 y 35	Sí Esta materia se menciona en los artículos 134, 146 y 136	Sí Artículos 189 y 173	Sí Artículo 147	Sí Artículo 236

### 1. Ley Fundamental alemana

La Ley Fundamental alemana establece en el Artículo 65a que el mando y jefatura de las fuerzas armadas recae en el Ministro Federal de Defensa. No obstante, el Artículo 115b señala que, con la proclamación del Caso de Defensa, vale decir, en caso de conflicto o peligro del mismo, la jefatura y el mando de las fuerzas armadas pasan al Canciller Federal.

Sin embargo, estas no son las únicas relaciones de las fuerzas armadas con el Nivel Político. El Parlamento tiene esencialmente una relación de control, a través de una Comisión de Defensa que tiene facultades de investigación sobre un asunto determinado cuando se estima necesario (Artículo 45 a). A su vez, el Parlamento también nombra un delegado que vela por la protección de los derechos fundamentales del personal de las instituciones, en calidad de órgano auxiliar del Parlamento para el ejercicio del control parlamentario. (Artículo 45b). Las funciones de dicho delegado se establecen por ley federal.

Como se puede constatar, en el caso alemán las responsabilidades de conducción política, administrativa y de control están claramente establecidas, configurándose en su conjunto un mecanismo en el cual el Nivel Político asume la responsabilidad de la Defensa del País.



## 2. Constitución española

La Constitución española es escueta respecto a las relaciones jerárquicas entre el Nivel Político y las fuerzas armadas. En ella los tres artículos que abordan el tema son:

El Artículo 62, en el que se establece que corresponde al Rey el mando supremo de las fuerzas armadas.

El Artículo 97, en el cual se señala que el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y, la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Finalmente, el Artículo 149 expresa que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la Defensa y fuerzas armadas.

No obstante, lo señalado en la Carta Fundamental, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional complementa lo anterior en su Título I, que corresponde a las atribuciones de los poderes del Estado. Cinco artículos se refieren a las relaciones jerárquicas, precisando las atribuciones de diferentes órganos estatales relacionados con la Defensa de España.

El Artículo 3 se refiere a la Corona, puntualizando que corresponde al Rey el mando supremo de las fuerzas armadas y las demás funciones que en materia de defensa le confiere la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

En cuando a las Cortes Generales (Parlamento), el Artículo 4 les entrega la responsabilidad de aprobar las leyes relativas a la defensa y los créditos presupuestarios correspondientes, y debatir las líneas generales de la política de defensa. Para ello, el Gobierno debe presentar las iniciativas correspondientes, en particular los planes de reclutamiento y modernización. Asimismo, le corresponde controlar la acción del Gobierno en materia de defensa. Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en la Ley, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las fuerzas armadas en misiones fuera del territorio nacional.

Al Gobierno, le corresponde de acuerdo a lo establecido en el Artículo 5 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, determinar la política de defensa y asegurar su ejecución, así como dirigir la administración militar y acordar la participación de las fuerzas armadas en misiones fuera del territorio nacional.

Específicamente, de acuerdo al Artículo 6 al Presidente del Gobierno le corresponde la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa y la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza. Adicionalmente, en el marco de la Política de Defensa, le corresponde de forma específica:

Formular la Directiva de Defensa Nacional, en la que se establecerán las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo.

Definir y aprobar los grandes objetivos y planteamientos estratégicos, así como formular las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la Política de Defensa.

Determinar la aplicación de los objetivos y las líneas básicas de actuación de las fuerzas armadas, tanto en el ámbito nacional como en el de la participación en las organizaciones internacionales de las que España forma parte.

Ordenar las misiones de las fuerzas armadas.

Por último, el Artículo 7 le dispone al Ministro de Defensa además de las competencias que le asignan las leyes reguladoras del Gobierno y de la Administración General del Estado, el desarrollo y la ejecución de la Política de Defensa. De manera más específica le corresponde:

- a) Asistir al Presidente del Gobierno en la dirección estratégica de las operaciones militares.
- b) Dirigir la actuación de las fuerzas armadas bajo la autoridad del Presidente del Gobierno.
- c) Determinar y ejecutar la política militar.
- d) Dirigir, como miembro del Gobierno, la administración militar y desarrollar las directrices y disposiciones reglamentarias que adopte el Consejo de Ministros.

### 3. Constitución francesa

En el caso francés, se está ante un texto que proporciona seis artículos a la relación jerárquica entre las fuerzas armadas y el Nivel Político en la Constitución. En estas disposiciones, el texto establece responsabilidades en la figura del Presidente de la República, el Gobierno, el Primer Ministro y el Parlamento.

En el Artículo 20, se establece que el Gobierno junto con determinar y dirigir la política de la Nación, dispone la Administración del Estado y de las fuerzas armadas.

En cuanto a las funciones constitucionales del Primer Ministro, el Artículo 21 le entrega la dirección de la acción del Gobierno y lo hace responsable de la Defensa Nacional. Llama la atención, que el nombramiento de los cargos civiles y militares asignados al Presidente de la República en el artículo 13, también se le entrega al Primer Ministro, lo que obliga a una negociación entre ambos estamentos. Esto en función de asegurar los equilibrios que contribuyan a la gobernabilidad. Por último, el Primer Ministro debe suplir al Presidente de la República en caso necesario, en la presidencia de los consejos y comités superiores de la defensa nacional.

En relación al Parlamento, sus responsabilidades constitucionales respecto de la Defensa se encuentran en los Artículos 34 y 35. En el primero de ellos, debe determinar por ley los principios fundamentales de la organización general de la Defensa Nacional. En el segundo, se le entrega la facultad de autorizar la declaración de guerra, y tomar conocimiento de la decisión del Gobierno de hacer intervenir a las fuerzas armadas en el extranjero, a más tardar tres días después del inicio de la intervención.

En el caso francés, se evidencia que la relación principal se produce con el ejecutivo, y con un parlamento cuya función se enfoca en la elaboración de leyes sin facultades de control político o administrativo de las fuerzas armadas.

### 4. Constitución polaca

En la Constitución polaca las relaciones de jerarquía de las fuerzas armadas con el poder político se concentran en el Presidente de la República. Ello se constata en los tres artículos de la Constitución que tratan este aspecto.

En primer lugar, el Artículo 134 señala que el Presidente de la República es el Jefe Supremo de las fuerzas armadas, agregando que en tiempos de paz, el Presidente de la República ejerce autoridad sobre las instituciones de la defensa a través del Ministro de Defensa Nacional. Este mismo artículo, señala que el Presidente de la República nombra al Jefe del Estado Mayor y a los comandantes institucionales. Asimismo, entre sus facultades está establecer la estructura de la fuerza durante un período determinado.

Asimismo, en el Artículo 136, se expresa que, en caso de amenaza externa directa al Estado, el Presidente de la República, a solicitud del Primer Ministro (Presidente del Consejo de Ministros), puede ordenar la movilización total o parcial y uso de las fuerzas armadas para defender la República de Polonia.

La Carta Magna polaca, en su Artículo 146, entrega al Consejo de Ministros la facultad de ejercer el liderazgo general en el campo de la defensa nacional, debiendo también especificar el número de ciudadanos llamados al servicio militar activo cada año. En este artículo, Polonia muestra una relación de las fuerzas armadas con el parlamento que no es jerárquica. Este órgano legisla respecto de los tiempos en los cargos del personal, y los trámites y condiciones de los llamados a retiro antes de la finalización de los períodos de nombramiento.

Visto el caso de Polonia, se observa que este país plantea un enfoque distinto a los demás países europeos en estudio, porque la relación de jerarquía de las fuerzas armadas con el Nivel Político es fuertemente presidencial, donde no se evidencia la existencia de controles parlamentarios relevantes y donde el contexto de amenaza a la soberanía está dado por su vecino del Este.

## 5. Constitución colombiana

Por su parte la Constitución de Colombia, plantea relaciones de las fuerzas armadas con el Nivel Político, puntualmente con el Presidente de la República y con el Senado.

En el primer caso, el Artículo 189 inc. 3, señala que es función del Presidente de la República, dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las fuerzas armadas de la República. Agrega en el inciso 5 del mismo artículo, que puede dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente. Se agrega en el inciso 19, que el Presidente confiere grados a los miembros de la fuerza pública y solo somete para aprobación del Senado los que correspondan de acuerdo con el Artículo 173.

## 6. Constitución ecuatoriana

Respecto a la Constitución ecuatoriana, en ella se regula la relación de las fuerzas armadas con el Nivel Político en el Artículo 147, que establece las atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley en relación con la Defensa. De este modo, el inciso 16 señala que el Presidente tiene la función de ejercer la máxima autoridad de las fuerzas armadas.

## 7. Constitución venezolana

En cuanto a la Constitución venezolana solo dedica el Artículo 236 a las atribuciones del Presidente o Presidenta de la República que son:

Dirigir las Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente.

Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos o nombrarlas para los cargos que les son privativos.

En esta variable, se observa el involucramiento de la Jefatura de Estado en la relación jerárquica con las fuerzas armadas, con funciones parlamentarias de control, y una ley que regula en detalle de la normativa constitucional como España. Francia y Polonia son fuertemente presidencialistas al igual que los países latinoamericanos.

## H. Nombramiento de oficiales generales y comandantes en jefe

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
Sí. En Artículo 60 se refiere al nombramiento y retiro de oficiales y suboficiales por el Presidente	NO	Sí. En el Artículo 13 se refiere al nombramiento por el Presidente de los cargos militares	Sí Artículo 134	Sí Artículo 173	Sí Artículo 147	Sí Artículo 236

## 1. Ley Fundamental alemana

La Ley Fundamental alemana, en el Artículo 60, establece que el nombramiento y retiro de los oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas recae en el Presidente Federal.

## 2. Constitución española

Respecto a España, su Constitución no incluye alguna normativa respecto de esta variable.

## 3. Constitución francesa

En cuanto a la Constitución francesa, los Artículos 13 y 15 le asignan al Presidente de la República, las funciones de nombramiento de los cargos civiles y militares del Estado, la jefatura de las fuerzas armadas y la presidencia de los consejos y comités superiores de la defensa nacional.

## 4. Constitución polaca

Por otra parte, la Carta Fundamental polaca en su Artículo 134 establece que, en tiempo de guerra, el Presidente de la República a solicitud del Presidente del Consejo de Ministros, nombra al Comandante Supremo de las fuerzas armadas. Del mismo modo, los términos de la destitución del Comandante Supremo de dichas instituciones. El inciso 5 del mismo artículo, establece que el Presidente de la República, a solicitud del Ministro de Defensa Nacional, otorga los rangos militares especificados en los estatutos de las fuerzas armadas.

## 5. Constitución colombiana

En el caso de la Constitución colombiana, el Artículo 173 inciso 2, establece que es función del Senado aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública, hasta los más altos grados institucionales.

## 6. Constitución ecuatoriana

En el caso de la Carta ecuatoriana, el Artículo 147 inciso 16 de su Constitución, establece que el Presidente es quien designa a los integrantes del alto mando militar.

## 7. Constitución venezolana

Finalmente, la Constitución venezolana, en su Artículo 236 se refiere a que una de las atribuciones del Presidente o Presidenta de la República es promover a los oficiales a partir del grado de coronel o capitán de navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos.

## I. Exclusividad de las fuerzas armadas en el uso de las armas

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
NO	NO	NO	NO	Sí Artículo 22A	NO	Sí Artículo 324

En esta variable de comparación, encontramos que los países europeos y Ecuador no incluyen en sus constituciones la exclusividad de las fuerzas Armadas en el uso de las armas. No obstante, Colombia y Venezuela sí tienen incorporada esta disposición.

El caso de la Constitución colombiana es particularmente interesante, porque a partir de su experiencia histórica, incluye en el Artículo 22 el derecho de todo colombiano a vivir en paz, lo que se considera un deber del Estado.








Directamente vinculado el anterior, el Artículo 22A señala que, como una garantía de no repetición y, con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la fuerza pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes. La ley regula, en estos marcos, los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes.

Complementa lo anterior el Artículo 223, el que puntualiza que solo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Agrega que nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas.

Agrega también, que los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del Gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale.

Respecto de la Constitución venezolana, el Artículo 324 señala que solo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Agrega que todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país, pasarán a ser propiedad de la República sin indemnización ni proceso. Finaliza diciendo que la Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva, la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos.

## J. Referencia al concepto de Seguridad Nacional

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
NO. Pero se considera en el Libro Blanco sobre la Política de Seguridad de 2016	NO. Pero se considera en documento del Dpto. de Seguridad Nacional de la Presidencia	NO. Pero se considera en el Libro Blanco de 2013	NO Sin embargo, se considera en la Estrategia de Seguridad Nacional	NO. Pero se considera en la Ley 684	Se considera la Seguridad Humana y se complementa en la Ley de Seguridad Pública	En el Artículo 326 se considera como Seguridad de la Nación

## 1. Ley Fundamental alemana

La Ley Fundamental alemana, no menciona este concepto. No obstante, en julio de 2016 el gobierno alemán publicó el Libro Blanco sobre Política de Seguridad y para el futuro de la Bundeswehr<sup>11</sup>. Este documento define cómo se entiende el concepto de seguridad en Alemania, centrándose en hacer frente a las actuales amenazas a la vez que fomenta la preservación de la identidad propia. Para ello, establece como principios orientadores la protección de los derechos humanos, de los valores democráticos y del orden legal<sup>12</sup>.

Para incrementar las medidas de seguridad necesarias, que permitan hacer frente a las amenazas tradicionales y a las emergentes, caracterizadas por la rapidez con la que evolucionan en un mundo cada vez más complejo, el documento establece directrices para fomentar la colaboración de todas las autoridades públicas con otros actores sociales, así como con la Unión Europea y la Alianza Atlántica. También hace hincapié en el necesario reforzamiento de la colaboración interministerial para hacer frente a amenazas de carácter cada vez más transversal, y ordena a cada ministerio, desarrollar una estrategia derivada de este documento<sup>13</sup>.

## 2. Constitución española

Este concepto no se menciona en la Constitución española, pero es definido en publicación del Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno<sup>14</sup>.

De este modo, la Seguridad Nacional es definida como “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos. También a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”.

Los fundamentos que sustentan dicha definición se encuentran en los cambios y tendencias relativos al entorno de la seguridad, sus dimensiones, y las respuestas que pide su preservación. Estos son factores que inciden en la visión de la Seguridad Nacional española, que concibe la seguridad de una manera integral, de acuerdo con las transformaciones globales que repercuten en el Estado y la vida diaria de los ciudadanos. En este contexto, la crisis financiera y económica que actualmente afecta a España, a la zona euro y a parte importante de las economías mundiales, representa uno de los mayores retos para la Seguridad Nacional y extrema la necesidad de ser eficientes en la respuesta.

Conforme a esta visión integral, la Seguridad Nacional implica la acción del Estado para proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, garantizando a su vez la defensa de España y sus principios y valores constitucionales. Esta integralidad, también involucra la contribución junto a los socios y aliados de España a la seguridad internacional en el marco del cumplimiento de los compromisos asumidos.

La defensa de los principios y valores constitucionales es relevante también dentro del mandato constitucional, porque a través de ello, se debe garantizar la convivencia democrática en el marco de la Constitución y, del resto del ordenamiento jurídico protegiendo a los ciudadanos en el libre ejercicio de sus derechos y libertades públicas. Ello se logra mediante el Sistema de Seguridad Pública, que se apoya en dos cuerpos estatales, uno de naturaleza civil -la Policía Nacional- y otro de naturaleza militar -la Guardia Civil- que, junto a policías autonómicas y locales, tienen la responsabilidad del mantenimiento de la seguridad ciudadana.

La responsabilidad de garantizar la Seguridad Nacional recae en el más alto Nivel Político. Por ello, el Presidente del Gobierno es quien debe liderar e impulsar la Política de Seguridad Nacional y, bajo su dirección, el Gobierno es responsable de su cumplimiento efectivo, involucrando a la Administración General del Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, a las Entidades que integran la Administración Local y al sector público institucional. Todo

11 Weissbuch zur sicherheitspolitik und zurzukunft der Bunderwehr. (2016) Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-bmvg-data.pdf?download=1>

12 Para mayor detalle, ver los valores e intereses de seguridad de Alemania, en Libro Blanco sobre Política de Seguridad y para el futuro de la Bundeswehr. p. 26.

13 Gobierno de España. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional. Alemania refuerza su política de Seguridad. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/alemania-refuerza-su-pol%C3%ADtica-seguridad>

14 Gobierno de España. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional. Qué es la Seguridad Nacional. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qu%C3%A9-es-seguridad-nacional>

lo señalado, hace que para España la Seguridad Nacional sea un servicio público, que debe ser objeto de una Política de Estado.

En este sentido, la colaboración y el apoyo del ciudadano son imprescindibles, lo que es posible si se fomenta una cultura de seguridad sólida, basada en el previo conocimiento, concienciación y sensibilización sobre la importancia que la seguridad reviste para garantizar su libertad, prosperidad y, en suma, su modo de vida conforme a los postulados del Estado social y democrático de Derecho.

Por ello, la Política de Seguridad Nacional española, requiere la planificación y definición de principios y líneas de actuación, capaces de dar respuestas integrales a los desafíos actuales. Necesita continuidad en el tiempo, superando los marcos temporales y las agendas políticas particulares de cada Gobierno. En este contexto, la Estrategia de Seguridad Nacional constituye el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional, la que contiene el análisis del entorno estratégico, establece los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes. Se elabora a iniciativa del Presidente del Gobierno, quien la somete a la aprobación del Consejo de Ministros, y se revisará cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico.

### 3. Constitución francesa

La Constitución francesa no hace mención a este concepto. No obstante, en el Libro Blanco Francés “Defensa y Seguridad Nacional” del año 2013, sin definir el concepto, se establecen los fundamentos de la “Estrategia para la Defensa y Seguridad Nacional”, uno de los cuales es la Soberanía. Esta se vincula a la autonomía del Estado para tomar decisiones, y realizar acciones que permitan conservar su capacidad para influir en un entorno externo del que Francia no puede aislarse.

Al respecto, se señala que un país solo puede contribuir de manera sostenible a la seguridad internacional, si las acciones realizadas se reconocen como legítimas. Para ello, es esencial el respeto al Estado de derecho porque refuerza la soberanía de los Estados. Por ello, la preservación de la independencia y de la soberanía, más la legitimidad internacional basada en el respeto al Estado de derecho, son los pilares de la estrategia de defensa y seguridad nacional francesa, la cual contribuye a garantizar que la Nación pueda decidir su futuro en el marco de las interdependencias a las que ha consentido libremente<sup>15</sup>.

### 4. Constitución polaca

La Constitución polaca no hace mención al concepto. Sin embargo, en su Estrategia de Seguridad Nacional 2020<sup>16</sup>, en su capítulo introductorio se plantean elementos conceptuales vinculados al término.

De esta forma, se expresa que el desarrollo e implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional de la República de Polonia es el resultado de la necesidad de garantizar la capacidad del Estado para contrarrestar las amenazas, y afrontar los retos derivados de las condiciones cambiantes de la seguridad de Polonia. También pretende aprovechar oportunidades que permitan mejorar la seguridad del Estado y ciudadanos, asegurando su mayor desarrollo y fortaleciendo la posición de la República de Polonia en la arena internacional.

Se agrega que la estrategia define una visión integral de la configuración de la seguridad nacional de la República de Polonia, teniendo en cuenta la dimensión interna de la seguridad nacional y, el entorno internacional que se vincula con las relaciones bilaterales, la cooperación regional y, a escala global, la cooperación en foros de organismos internacionales. En cuanto a los intereses nacionales y los objetivos estratégicos en el campo de la seguridad nacional, se han formulado en armonía con los valores nacionales especificados en la Constitución de la República de Polonia<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> French White Paper Defence and National Security 2013, Chapter 2, The foundations of the strategy for defence and national security. pp. 19-25.

<sup>16</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Disponible en: [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf)

<sup>17</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. p. 5.

## 5. Constitución colombiana

El Concepto de Seguridad Nacional no se conceptualiza en la Constitución colombiana. Sin embargo, el vocablo es mencionado en el Artículo 350, el que se relaciona con la Ley de Apropriaciones, la cual menciona que, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

A pesar de lo anterior, en el Artículo 8 de la Ley 684 del 13 de agosto de 2001<sup>18</sup>, por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, se establece que la Seguridad Nacional es deber del Estado, definiéndola como el diseño en el marco del respeto por los Derechos Humanos y las normas de Derecho Internacional Humanitario, de las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para ofrecer a sus asociados un grado relativo de garantías para la consecución y mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, que aseguren en todo tiempo y lugar, en los ámbitos nacional e internacional, la independencia, la soberanía, la autonomía, la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general.

## 6. Constitución ecuatoriana

La Constitución ecuatoriana no utiliza este término en su contenido, pero sí se refiere a la Seguridad Humana como concepto orientador, que luego se plasma en la Ley de Seguridad Pública y del Estado<sup>19</sup>. Este es el cuerpo legal clave en relación a la seguridad de dicho país.

En los fundamentos de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se argumenta que en Ecuador se requiere promover una sociedad que logre bienestar, buen vivir y desarrollo integral, con un Estado que asume sus responsabilidades y una sociedad activa que coadyuva a estas metas, para lo cual son necesarias poner en marcha diversos tipos de seguridad que garantiza el Estado y que están comprendidos en la seguridad pública.

Agrega que la Seguridad Humana está mejor garantizada en un orden social que nace de una sociedad con condiciones para hacer efectivos los derechos, el pluralismo cultural, político y social que permitan la convivencia entre las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, lo cual constituye una de las metas de la seguridad, de conformidad con el artículo 1 de la Constitución.

Luego, hace referencia al número 8 del artículo 3 de la Constitución de la República donde se plantea que es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Continúa con el artículo 389, el cual señala que es deber del Estado proteger a las personas, a las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mantenimiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objeto de minimizar la condición de vulnerabilidad.

Complementa lo anterior con el artículo 393, diciendo que el Estado debe garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para prevenir formas de violencia y discriminación, para lo cual se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno la planificación y aplicación de estas políticas.

Finaliza, manifestando que es necesario renovar la doctrina de seguridad para adaptarla a las demandas del mundo contemporáneo al marco constitucional vigente, siendo menester contar con un nuevo Sistema de Seguridad Integral bajo una óptica civilista, dinámica y adecuada para el nuevo entorno geopolítico internacional.

En cuanto al objeto de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Artículo 1 menciona que es regular la Seguridad Integral del Estado democrático de derechos y justicia de todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, asegurando la defensa nacional, previniendo los riesgos y amenazas

<sup>18</sup> Ley 684 del 13 de agosto de 2001. Disponible en: <https://colombia.justia.com/nacionales/leyes/ley-684-de-2001/gdoc/>

<sup>19</sup> Ley de Seguridad Pública y del Estado. Disponible en: [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY\\_DE\\_SEGURIDAD\\_PUBLICA\\_Y\\_DEL\\_ESTADO.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf)



de todo orden, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado. También agrega que el Estado protegerá a las ecuatorianas y a los ecuatorianos que residan o estén domiciliados en el exterior, conforme lo previsto en la Constitución de la República, los tratados internacionales y la ley.

El Artículo 2 establece los ámbitos de la ley dentro de cuyo marco se implementarán políticas, planes, estrategias y acciones oportunas para garantizar la soberanía e integridad territorial, la seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, e instituciones, la convivencia ciudadana de una manera integral, multidimensional, permanente, la complementariedad entre lo público y lo privado, la iniciativa y aporte ciudadanos, y se establecerán estrategias de prevención para tiempos de crisis o grave conmoción social. Se protegerá el patrimonio cultural, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los recursos naturales, la calidad de vida ciudadana, la soberanía alimentaria y, en el ámbito de la Seguridad del Estado, la protección y control de los riesgos tecnológicos y científicos, la tecnología e industria militar, el material bélico, tenencia y porte de armas, materiales, sustancias biológicas y radioactivas, etc.

El Artículo 3, referido a la garantía de seguridad pública, puntualiza que es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la seguridad pública y del Estado, con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales.

El Artículo 5, detalla la composición del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, que está conformado por la Presidencia de la República quien lo dirige, las entidades públicas, las políticas, los planes, las normas, los recursos y los procedimientos, con sus interrelaciones, definidos para cumplir con el objeto de la ley y, las organizaciones de la sociedad que coadyuven a la seguridad ciudadana y del Estado. Los organismos e instituciones responsables del Sistema de Seguridad Pública y del Estado están sujetos al control de los organismos superiores de las funciones del Estado, legislativo, judicial y de Control y Transparencia social.

Desde el Artículo 13 al 22, se hace referencia a la Secretaría Nacional de Inteligencia detallando su definición, funciones, organización y funcionamiento y otras materias vinculadas a este órgano.

## 7. Constitución venezolana

Venezuela no utiliza el término Seguridad Nacional, pero lo reemplaza en el Título VII de la Constitución, refiriéndose a la Seguridad de la Nación, abordando sus principios en el Artículo 326.

No define el término, pero lo conceptualiza como la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación<sup>20</sup>, complementa y profundiza lo plasmado en la Constitución, regulando la actividad del Estado y la sociedad, en materia de seguridad y defensa integral, en concordancia con los lineamientos, principios y fines constitucionales establecidos en el Artículo 1.

El Artículo 2, amplía la conceptualización realizada en la Constitución, planteando que la Seguridad de la Nación está fundamentada en el desarrollo integral, y “es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos”.

En el Artículo 3, se define la Defensa Integral, entendida como el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranje-

20 Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Disponible en: <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/Ley-Organica-de-Seguridad-de-la-NAci%C3%B2n.pdf>

ras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación.

El Artículo 4, define Desarrollo Integral, como la ejecución de planes, programas, proyectos y procesos continuos de actividades y labores que acordes, con la política general del Estado y en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente, se realicen con la finalidad de satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la población, en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

El Artículo 5, expresa que el Estado y la Sociedad son corresponsables en materia de seguridad y defensa integral de la Nación, y las distintas actividades que realicen en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, están dirigidas a garantizar la satisfacción de los intereses y objetivos nacionales plasmados en la Constitución y las leyes.

El Artículo 6 de la Ley, aborda el alcance de la Seguridad y Defensa Integral, el que está circunscrito a lo establecido en la Constitución y las leyes de la República, en los tratados, pactos y convenciones internacionales, no viciados de nulidad, que sean suscritos y ratificados por la República, y en aquellos espacios donde estén localizados los intereses vitales de Venezuela.

## K. Referencia a un Consejo de Seguridad Nacional

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
NO	NO Se considera en la Ley de Defensa Nacional, Artículo 8	NO Por Decreto del 24 dic 2009 se creó el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional	SÍ Artículo 135	NO Se considera en la Ley 684	NO Pero se considera en la Ley de Seguridad Pública	SÍ Artículo 323 complementado con la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación

### 1. Ley Fundamental alemana

En relación a esta variable, Alemania a pesar de no disponer de un Consejo de Seguridad Nacional, de la lectura del texto de la Ley Fundamental se deduce que el Parlamento y el Consejo Federal adoptan resoluciones relacionadas con temas de seguridad de la República Federal.

### 2. Constitución española

En España, a pesar de que la Constitución no aborda materias relacionadas con esta materia, en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional en su Artículo 8 se establece la existencia de un Consejo de Defensa Nacional, definido como el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa, el que, a iniciativa del Presidente del Gobierno, podrá funcionar en pleno y como consejo ejecutivo.

En cuanto a la presidencia del mismo, esta radica en el Presidente del Gobierno. No obstante, cuando el Rey asista a las reuniones del Consejo, lo presidirá.

Su función esencial es asesorar al Presidente del Gobierno en la dirección de conflictos armados y en la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa y, de forma general, en las demás funciones previstas en el Artículo 6 de la Ley.

Le corresponde también, emitir informe sobre las grandes directrices de la política de defensa, y ofrecer al Gobierno propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, afectando a varios Ministerios, exijan una propuesta conjunta.

El Consejo de Defensa Nacional en pleno lo componen:

- a) El Presidente del Gobierno, que lo preside.
- b) Los Vicepresidentes del Gobierno.
- c) Los Ministros de Defensa, del Interior, de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Economía y Hacienda.
- d) El Jefe de Estado Mayor de la Defensa.
- e) Los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire.
- f) El Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia.
- g) El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

A su vez, el Consejo Ejecutivo lo componen:

- a) El Presidente del Gobierno, que lo preside.
- b) Los Ministros de Defensa, del Interior y de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- c) El Jefe de Estado Mayor de la Defensa.
- d) El Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia.
- e) El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

En cuanto a su convocatoria, podrán ser citados en función de la naturaleza de los asuntos que se traten, tanto al Pleno como al Consejo Ejecutivo, como el resto de los miembros del Gobierno. Asimismo, podrán ser requeridos al Consejo Ejecutivo otros miembros del Pleno del Consejo.

También podrán ser convocadas al Consejo de Defensa Nacional otras autoridades o cargos de la Administración General del Estado. Las autoridades o cargos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía deberán ser convocados cuando se estime oportuno. Igualmente podrán ser convocadas autoridades de los gobiernos locales o aquellas personas cuya contribución se considere relevante.

Para el ejercicio de sus funciones, el Consejo contará con la Comisión Interministerial de Defensa, adscrita al Ministerio de Defensa, como órgano de trabajo permanente.

### 3. Constitución francesa

La Constitución francesa tampoco incluye un Consejo de Seguridad o de Defensa en su Carta Magna. Sin embargo, por Decreto del 24 de diciembre de 2009 se creó el Consejo de Seguridad Nacional<sup>21</sup>, el que es presidido por el Presidente de la República. Su función es ocuparse de todos los temas de defensa y seguridad que afecten al país. Originalmente diseñado para responder a amenazas *ad hoc*, el Consejo de Seguridad Nacional se ha reunido regularmente desde 2016.

Sus integrantes son: El Presidente de la República, Primer Ministro, Ministro de las fuerzas armadas, Ministro del Interior, Ministro de Economía, Ministro encargado del presupuesto y Ministro de Relaciones Exteriores. El Presidente puede citar a otros ministros que eventualmente tengan alguna responsabilidad en las materias a tratar.

Las materias de las que se ocupa el Consejo de Seguridad Nacional son:

- a) Orientar la programación militar de acuerdo con el Artículo 34 de la Constitución. De ella se derivan las leyes de planificación militar que determinan los objetivos de la política de defensa y los recursos económicos que se le asignan.
- b) Los asuntos vinculados a la Disuasión Nuclear como Doctrina defensiva que se basa en un temor mutuo a las consecuencias del uso primario de armas nucleares.
- c) La realización de operaciones en ultramar.

21 Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021533568/>

- d) La planificación de respuestas a crisis importantes.
- e) Las materias relacionadas con inteligencia.
- f) Las materias de seguridad energética y económica.
- g) La programación de medidas de seguridad interna que contribuyan a la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo.

El Consejo es asistido por la Secretaría General de Defensa y Seguridad Nacional (antes Secretaría General de Defensa Nacional) en la preparación de las reuniones del Consejo. El equipo de secretaría está compuesto por un oficial general y un oficial superior (coronel o capitán naval). Al final de cada reunión, la Secretaría prepara los registros de decisiones, notifica las decisiones tomadas y monitorea su ejecución. A tal fin, colabora con los departamentos ministeriales interesados<sup>22</sup>.

#### 4. Constitución polaca

Respecto de la Constitución polaca, el Artículo 135, establece que el órgano asesor del Presidente de la República en materias de seguridad interna y externa del Estado es el Consejo de Seguridad Nacional.

El texto constitucional no entrega más detalles sobre dicho organismo. Sin embargo, el sitio web del Bureau de Seguridad Nacional<sup>23</sup>, detalla la composición del Consejo que es presidido por el Presidente de la República e integrado por:

- a) El Mariscal del Sejm (Presidente de la Cámara Baja).
- b) El Presidente del Senado.
- c) El Primer Ministro (Presidente del Consejo de Ministros).
- d) El Ministro de Defensa Nacional.
- e) El Ministro del Interior y de la Administración.
- f) El Ministro de Relaciones Exteriores.
- g) El Coordinador de Servicios Especiales.
- h) Los jefes de los grupos políticos que ostentan un club parlamentario o parlamentario o el presidente de esos clubes.
- i) El Jefe de la Cancillería del Presidente de la República de Polonia.
- j) El Jefe de la Oficina de Seguridad Nacional.

A las reuniones del Consejo, por invitación del Presidente de la República, podrán asistir los ex Presidentes de la República de Polonia y los ex Presidentes del Consejo de Ministros. El Presidente de la República también podrá invitar a otras personas cuya participación esté indicada en vista del objeto de los casos considerados en la labor del Consejo.

Las reuniones del Consejo son convocadas y presididas por el Presidente de la República. En caso de ausencias de él, lo reemplazará un miembro del Consejo.

Asimismo, las reuniones del Consejo tendrán lugar en la sede de la Oficina de Seguridad Nacional, a menos que el Presidente de la República decida lo contrario. Estas reuniones tienen carácter secreto, a menos que el Presidente de la República ordene otra cosa.

El Secretario del Consejo es el Jefe de la Oficina de Seguridad Nacional, cuyas funciones son:

- a) Obtener información, documentos y otros materiales relativos a la seguridad interna y externa del Estado de las autoridades públicas.

22 Le Secrétariat pour le Conseil de Défense et de Sécurité Nationale. Disponible en: <http://www.sgdsn.gouv.fr/le-sgdsn/fonctionnement/le-secretariat-pour-le-conseil-de-defense-et-de-securite-nationale/>

23 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Disponible en: <https://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/rola-rbn/6000,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html>

- b) Coordinar la preparación de materiales y tesis para las reuniones del Consejo y elaborar actas, comunicados de prensa y conclusiones de las reuniones del Consejo.
- c) Transmitir a los miembros del Consejo documentos y otros materiales relativos a cuestiones de la orden del día del Consejo.
- d) Prestar apoyo protocolar al Consejo.

## 5. Constitución colombiana

En la Constitución de Colombia no se menciona la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional. Sin embargo, en el Capítulo I de la Ley 684 de agosto de 2001, se establece la existencia del “Consejo Superior de Seguridad y Defensa”, como el “instrumento para garantizar el debido planeamiento, dirección, ejecución y coordinación de todos los elementos del Poder Nacional y su fortalecimiento, con miras a garantizar la Seguridad Nacional”.

Este Consejo está conformado por:

- a) El Presidente de la República, quien lo presidirá.
- b) El Ministro del Interior.
- c) El Ministro de Relaciones Exteriores.
- d) El Ministro de Defensa Nacional.
- e) El Comandante General de las Fuerza Militares.
- f) El Director General de la Policía Nacional.
- g) El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.
- h) Los Presidentes de las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso de la República.

Las funciones del Consejo son:

- a) Evaluar los planes específicos de Seguridad y Defensa presentados por el Ministro de Defensa Nacional y hacer las recomendaciones a que hubiere lugar.
- b) Emitir concepto respecto de los planes de guerra presentados por el Ministro de Defensa.
- c) Emitir concepto sobre los planes de Movilización y Desmovilización nacionales presentados por el Ministro de Defensa Nacional.
- d) Evaluar las políticas de Inteligencia Estratégica y hacer las recomendaciones a que haya lugar.
- e) Emitir concepto sobre el proyecto de Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional.
- f) Difundir en la medida en que corresponda, las decisiones adoptadas.
- g) Darse su propio reglamento.
- h) Las demás funciones que le asignen la ley y los reglamentos.

## 6. Constitución ecuatoriana

En el caso de Ecuador, su Constitución no hace mención a algún Consejo de Seguridad Nacional. Sin embargo, lo trata con amplitud en la “Ley de Seguridad Pública y del Estado”, en su Capítulo II, “De los órganos estatales de seguridad pública, de sus fines y composición”.

El Artículo 6 de dicha Ley, señala que el Consejo de Seguridad Pública y del Estado estará conformado por:

- a) El Presidente Constitucional de la República, quien lo presidirá.

- b) El Vicepresidente Constitucional de la República.
- c) El Presidente de la Asamblea Nacional.
- d) El Presidente de la Corte Nacional de Justicia.
- e) El Ministro de Coordinación de Seguridad.
- f) El Ministro de Defensa Nacional.
- g) El Ministro de Gobierno, Policía y Cultos.
- h) El Ministro de Relaciones Exteriores.
- i) El Jefe del Comando Conjunto de las fuerzas armadas.
- j) El Comandante General de la Policía.

La convocatoria la realiza el Presidente de la República, y podrán ser llamados a participar representantes de entidades públicas, representantes de entidades de la sociedad, y ciudadanos que se considere necesario citar.

El Secretario del Consejo será el Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces.

El Artículo 7 detalla las siguientes funciones del Consejo de Seguridad Pública:

- a) Asesorar y recomendar al Presidente de la República sobre las políticas, planes y estrategias de Estado.
- b) Asesorar también, sobre sus procedimientos en materia de seguridad pública.
- c) Recomendar al Presidente de la República la adopción de medidas de prevención e intervención en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan afectar la integridad de los habitantes del país y del Estado.

El Artículo 9, puntualiza que el Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces, es responsable de la elaboración de las políticas públicas, la planificación integral y la coordinación de los organismos que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, así como también del seguimiento y evaluación de las acciones aprobadas en materia de seguridad.

El Artículo 11, detalla las funciones de los órganos ejecutores de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos, conforme al siguiente esquema:

- a) La defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial que tendrá como entes rectores al Ministerio de Defensa y al de Relaciones Exteriores en los ámbitos de su responsabilidad y competencia. Corresponde a las fuerzas armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial.
- b) El Ministerio de Relaciones Exteriores, previo acuerdo con el Ministerio de Defensa, coordinará la cooperación, intercambio de información y operaciones militares combinadas con otros países, conforme a los instrumentos y tratados internacionales, en el marco del respeto a la soberanía nacional, a los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos definidos en la Constitución y en la ley.
- c) Existe una complementariedad de las acciones de las fuerzas armadas con la Policía Nacional, para precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana. En este sentido, las fuerzas armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las Ministros/as responsables de la Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las Fuerzas bajo su mando, estableciendo las directivas y protocolos necesarios.
- d) El Ministerio de Defensa Nacional informará a la Asamblea Nacional sobre la ejecución de los planes de empleo militar en las operaciones de complementariedad que realice en apoyo a la Policía Nacional. En casos de grave conmoción interna, la aplicación de los planes para el uso de las fuerzas militares, será expedida mediante Decreto Ejecutivo que declare el Estado de Excepción, de conformidad con la Constitución y la ley.

## 7. Constitución venezolana

La Constitución de Venezuela, en su Artículo 323, establece que el Consejo de Defensa de la Nación es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico. A tales efectos, le corresponde también establecer el concepto estratégico de la Nación. Es presidido por el Presidente de la República.

No obstante lo anterior, es la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación que fija su organización y atribuciones. En ese sentido, el Consejo de Defensa es visto en:

Artículo 34. El Consejo de Defensa de la Nación es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público nacional, estatal y municipal, en los asuntos relacionados con la seguridad y defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad del territorio y demás espacios geográficos de la República, debiendo para ello, formular, recomendar y evaluar políticas y estrategias, así como otros asuntos relacionados con la materia que le sean sometidos a consulta por parte del Presidente o Presidenta de la República.

Artículo 35. Establece a sus integrantes como miembros permanentes y no permanentes.

Son miembros permanentes:

- a) El Presidente de la República, quien ejerce la Presidencia.
- b) El Vicepresidente Ejecutivo.
- c) El Presidente de la Asamblea Nacional.
- d) El Presidente del Tribunal Supremo de Justicia.
- e) El Presidente del Consejo Moral Republicano.
- f) Los Ministros de los sectores de la defensa, de la seguridad interior, de las relaciones exteriores, y de la planificación y el ambiente.

Los miembros no permanentes son de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente del Consejo, y su participación se considerará pertinente cada vez que la problemática a consultar lo amerite. Los miembros no permanentes solo tendrán derecho a voz, y cumplirán las funciones que se les asignen en su nombramiento mientras se encuentren en el ejercicio de sus actividades dentro del Consejo de Defensa de la Nación.

El Artículo 36 de esta Ley, se refiere a la Secretaría General del Consejo de Defensa de la Nación, organismo que cumplirá funciones permanentes como órgano de apoyo administrativo, técnico y de investigación.

El Artículo 38, detalla las atribuciones de Secretaría de las cuales las más relevantes son:

- a) Asesorar al Poder Público en la elaboración de los planes de seguridad desarrollo y defensa integral, en los diversos ámbitos de la vida nacional.
- b) Formular la política de seguridad, en armonía con los intereses y objetivos de la Nación para garantizar los fines supremos del Estado.
- c) Elaborar el concepto estratégico de la Nación, teniendo como base vinculante el contenido de los principios fundamentales consagrados en la Constitución y las leyes de la República, con un avance progresivo que atienda la coyuntura y en sintonía con los intereses nacionales.
- d) Constituir Comités de Trabajo Interinstitucionales y de Emergencia, los cuales estarán integrados por representantes de los distintos organismos involucrados en la problemática objeto de análisis y por otros expertos que se consideren necesarios. Las funciones de estos Comités serán establecidas en el Reglamento de esta Ley.
- e) Requerir de las personas naturales o jurídicas de carácter público y privado los datos, estadísticas e informaciones relacionados con la seguridad de la Nación, así como su necesario apoyo.
- f) Asegurar que los sistemas de inteligencia, protección civil y demás organismos de seguridad ciudadana del Estado e instituciones afines, remitan los datos, informaciones y estadísticas relacionadas con la seguridad de la Nación.

g) Proponer al Presidente o Presidenta de la República intervenir aquellos órganos de seguridad del Estado, en cualquiera de sus niveles y espacios cuando las circunstancias lo ameriten.

h) Asegurar que los integrantes del Sistema de Protección Civil en sus diferentes niveles, programen y coordinen con el órgano respectivo, los recursos públicos y privados necesarios, a fin de prevenir, mitigar, dar respuestas y recuperar los daños ocasionados por eventos de origen natural, técnico y social, que obligatoriamente requieran del apoyo de las estructuras políticas, técnicas, sociales y económicas del Estado.








i) Fomentar la formación de equipos multidisciplinarios especializados en seguridad y defensa, del sector público y privado.

El Artículo 41, habla sobre el Secretario General del Consejo, quien será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente del Consejo de Defensa de la Nación, cuyos requisitos del cargo se establecen en el Reglamento de esta Ley. Asimismo, el Artículo 42 señala sus atribuciones.

El Artículo 43, plantea que la Secretaría General del Consejo de Defensa de la Nación está integrada por los Comités Coordinadores, el Centro de Evaluación Estratégica, el Centro de Políticas y Estrategias, y una oficina administrativa que apoye su funcionamiento.

Los Artículos 44, 45 y 46, señalan la función principal de los Comités Coordinadores, del Centro de Evaluación Estratégico y del Centro de Políticas y Estrategias.

## L. Mención a los estados de excepción

 Alemania	 España	 Francia	 Polonia	 Colombia	 Ecuador	 Venezuela
Sí Artículo 115 a y, Artículo 91	Sí Artículos 55 y 116	Sí Artículo 36	Sí. El capítulo XI trata las condiciones de emergencia, en los artículos 229, 230 y 231	Sí En el Capítulo VI del Título VII de la Rama Ejecutiva	Sí Artículos 164, 165, 166	Sí Artículos 337 y 338

### 1. Ley Fundamental alemana

La Ley Fundamental alemana, incluye en su Artículo 115a como de excepción al Estado de Defensa, que se produce cuando se declara el territorio federal como objeto de una agresión armada o la inminencia de esta. Esta declaración es hecha por el Parlamento con la aprobación del Consejo Federal. Dicha declaración se hace a petición del Gobierno Federal, y requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos y, como mínimo, la mayoría de los miembros del Parlamento.

El Artículo 91, se refiere al Estado de Emergencia Interior, y señala que, para la defensa contra un peligro que amenace la existencia del régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o de un Land, este podrá reclamar el concurso de fuerzas policiales de otros Länder, así como personal e instituciones de otras administraciones y del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras. Agrega que, si el Land amenazado por el peligro no estuviere por sí mismo dispuesto o en condiciones de combatirlo, el Gobierno Federal podrá tomar bajo su mando la policía de dicho Land y las Fuerzas policiales de otros Länder, así como movilizar unidades del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras. Finalmente, puntualiza que esta disposición será revocada después de desaparecer el peligro y, además, en cualquier momento en que así lo exija el Bundesrat. Si el peligro se extiende más allá del territorio de un solo Land, el Gobierno Federal podrá impartir instrucciones a los Gobiernos de los Länder en tanto así lo requiera un combate efectivo de dicho peligro.



## 2. Constitución española

En la Constitución española, los estados de excepción se regulan en dos artículos.

En primer lugar, el Artículo 116 establece que una ley orgánica regulará el estado de alarma, de excepción y de sitio, incluyendo las competencias y limitaciones correspondientes.

Al respecto, el estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

Respecto al Artículo 55, este se refiere a que los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.

Los detalles de las medidas correspondientes a los estados de excepción, se establecen en la Ley Orgánica 4/1981 del 1 de junio de 1981<sup>24</sup>.

## 3. Constitución francesa

La Constitución francesa dedica el Artículo 36 al Estado de Sitio, el que puede ser decretado por el Consejo de Ministros. Su prórroga después de doce días solo podrá ser autorizada por el Parlamento.

## 4. Constitución polaca

Por su parte Polonia en su Carta Fundamental, dedica el Capítulo XI a las Condiciones de Emergencia.

De este modo, el Artículo 228 puntualiza que, en situaciones de amenazas especiales, si las medidas constitucionales ordinarias son insuficientes, se puede disponer algunos de los estados extraordinarios siguientes: ley marcial, estado de emergencia o estado de desastre natural.

Se agrega que un estado de emergencia solo podrá introducirse en conformidad con la ley. Asimismo, los principios que orientan las actividades de las autoridades públicas y, en qué medida pueden limitarse las libertades y derechos individuales se especifican por ley. Por ello, las acciones emprendidas como resultado de la introducción de un estado de

24 Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

emergencia deben ser apropiadas al grado de peligro que genera la situación, y debe estar dirigido a restaurar lo antes posible el funcionamiento normal del Estado.

El Artículo 229, establece que, en caso de amenaza externa al Estado, a través de un ataque armado al territorio de la República o, cuando resulte del compromiso derivado de un acuerdo internacional de defensa conjunta contra una agresión, el Presidente de la República en la aplicación del Consejo de Ministros puede introducir la ley marcial en parte o en su totalidad el territorio del Estado.

Se complementa lo anterior con el Artículo 230 señalando que, en caso de amenaza al sistema constitucional del Estado, a la seguridad de los ciudadanos o al orden público, el Presidente de la República a solicitud del Consejo de Ministros podrá introducir, por un período de no más de 90 días, estado de emergencia para parte o todo el territorio del país.

La prórroga de un estado de emergencia solo podrá tener lugar una vez, con el consentimiento del Sejm y por un período no superior a 60 días.

Finalmente, el Artículo 231, dispone que la orden sobre la introducción de la ley marcial o el estado de excepción que emite el Presidente de la República, debe ser presentado a la Cámara Baja dentro de las 48 horas siguientes a su firma.

## 5. Constitución colombiana

Por su parte Colombia trata en su Constitución los aspectos relacionados con los estados de excepción en el Artículo 152 donde dispone que el Congreso define el establecimiento de los Estados de excepción y, en el Capítulo VI del Título VII de la Rama Ejecutiva que en su totalidad está dedicado a los Estados de Excepción en el que se detallan los tipos, declaración, regulación y responsabilidades vinculados a ellos.

Así entonces, en el Artículo 212, señala que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. La declaración del Estado de Guerra Exterior solo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión. Mientras subsista el Estado de Guerra Exterior, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigiendo durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

A su vez, el Artículo 213 expresa que, en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.

Complementando lo planteado anteriormente, el Artículo 214 establece que los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

- a) Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros, y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.
- b) No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.
- c) No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.
- d) Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Conmoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.
- e) El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.
- f) El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

A los estados de excepción ya expuestos, la Carta Fundamental colombiana, en su Artículo 215 agrega que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los Artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de emergencia económica, ecológica y social, por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, el Presidente podrá, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

Finalmente, Colombia tiene un párrafo especial respecto de la expedición de decretos legislativos en la materia. Este señala que:

En el caso del Gobierno colombiano, se establece que será este quien enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

## 6. Constitución ecuatoriana

La Constitución ecuatoriana, dedica su Sección Cuarta a los estados de excepción en los siguientes artículos:

El Artículo 164, el cual señala que la Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

En el Artículo 165, establece que durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución.

Agrega que, declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá:

- a) Decretar la recaudación anticipada de tributos.
- b) Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
- c) Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
- d) Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
- e) Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.
- f) Disponer el empleo de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
- g) Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
- h) Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad.

En el Artículo 166, la Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional. El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse.

Estas normas constitucionales son complementadas en el Capítulo II de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, al referirse a los casos de estado de excepción.

## 7. Constitución venezolana

La Constitución venezolana incluye en el Título VIII referido a la protección de su Constitución, en cuyo Capítulo II, se abordan los estados de excepción.

En el Artículo 337 de dicho capítulo, se señala que el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, podrá decretar los estados de excepción. Se califican expresamente como tales, las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos. En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles.

Asimismo, el Artículo 338 indica que podrá decretarse el Estado de Alarma cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos y ciudadanas. Dicho estado de excepción durará hasta treinta días, siendo prorrogable hasta por treinta días más.

Agrega que podrá decretarse el Estado de Emergencia Económica cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación. Su duración será de hasta sesenta días, prorrogable por un plazo igual.

Asimismo, podrá decretarse el Estado de Conmoción Interior o Exterior en caso de conflicto interno o externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos y ciudadanas, o de sus instituciones. Se prolongará hasta por noventa días, siendo prorrogable hasta por noventa días más.

La aprobación de la prórroga de los estados de excepción corresponde a la Asamblea Nacional y una ley orgánica regulará los Estados de Excepción y determinará las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos.

### III. Reflexiones finales

---

En los orígenes de las constituciones revisadas, los mecanismos utilizados para desarrollar las cartas fundamentales muestran diferencias esenciales entre los casos europeos y latinoamericanos, aunque dan cuenta de momentos históricos en los que se busca la legitimación de los procesos constitucionales.

En los casos europeos, todos los procesos se generaron a partir de las consecuencias de los conflictos ocurridos en las décadas de los años 40 y 50, cuya legitimación se hizo realidad a través de los parlamentos. En los casos latinoamericanos, las cartas surgen como producto de conflictos políticos y sociales al interior de los países en estudio. Por ello, las Asambleas Constituyentes actúan con actores elegidos por votación popular, validándose como procesos participativos, cuyo resultado como texto constitucional se legitimaron a través de plebiscitos.

Los efectos observados a partir de las diferencias entre los países europeos y latinoamericanos, se vinculan a la estabilidad política resultante, porque más allá de la legitimación de los procesos, los países del viejo continente tienden a mantener una mayor gobernabilidad y estabilidad política que los suramericanos.

Esta tendencia muestra que las culturas políticas son las que marcan esta diferencia. El paso de un presidencialismo a un régimen parlamentario, refleja un cambio entre contenidos constitucionales referidos a la Defensa y las fuerzas armadas, y que se traducen en la manera en que se relacionan los gobiernos con las instituciones militares. La historia de cada país es relevante en esta variable. Es en este aspecto, donde las constituciones latinoamericanas se desmarcan por completo de las europeas.

Del mismo modo, en todas las constituciones revisadas, a las fuerzas armadas se les otorga la importancia que tienen como órganos esenciales para la seguridad y defensa de sus naciones. Sin embargo, la diferencia esencial está la forma en que se las menciona, sin capítulos especiales en el caso de los europeos, lo que sí ocurre en los países latinoamericanos.

Exceptuando a Francia que las señala en su Libro Blanco, las constituciones estudiadas incluyen en sus textos las misiones a cumplir por las instituciones de la defensa, aunque España las plantea con mayor detalle en una ley. En lo general, en todas se plasma la defensa del territorio nacional como la más importante, agregándose en varios casos el aseguramiento de la soberanía y, en los casos de España y Colombia, a las fuerzas armadas se les asigna la misión de proteger el orden constitucional. En este plano, a Alemania y Venezuela se les incluyen misiones asociadas a la seguridad interior, aunque especificando condiciones específicas para ello.

Llama la atención que, respecto al carácter de las fuerzas armadas, entre los países europeos solo Polonia hace mención al carácter apolítico de las instituciones militares y su sujeción al control civil y democrático. Las naciones suramericanas en cambio, constitucionalizan la no deliberancia y obediencia al poder civil. En este sentido, el desarrollo histórico latinoamericano explica el énfasis que le otorgan los países de la región al carácter de sus fuerzas militares.

Vinculado con lo anterior, todos los países establecen en sus cartas fundamentales las relaciones jerárquicas de las fuerzas armadas con el Nivel Político, de acuerdo a su propia realidad contextual. Ello demuestra lo importante que es la regulación de estas relaciones para el adecuado desarrollo de la función defensa en sus diversos aspectos, los que, en casos como España, se establece un mayor detalle en la Ley Orgánica correspondiente.

El nombramiento de oficiales generales y de los comandantes en jefe está estrechamente ligado con lo señalado anteriormente. Salvo España, las constituciones analizadas establecen normas que en esta materia involucra en distinta medida a los jefes de Estado y a los parlamentos.

No obstante, y respecto al monopolio del uso de las armas, la tendencia mayoritaria entre los países estudiados es no incluir normativas constitucionales que regulen esta materia. Solo Colombia y Venezuela lo consideran. De hecho, Colombia producto de su experiencia derivada del conflicto que aún está en desarrollo, dedica dos capítulos a este aspecto. A su vez, Colombia dedica un artículo referido a la posesión y uso de armas de guerra.

A su vez, el Consejo de Seguridad Nacional u órganos similares, no es materia constitucional en cinco de los siete países incluidos en este estudio. Sin embargo, ello no implica que esta materia carezca de importancia, porque las naciones donde no es materia constitucional, con excepción de Alemania, regulan los consejos por ley. La composición

y funciones asignadas, dan cuenta de que su propósito esencial es asesorar a los jefes de Estado en el más alto nivel de conducción política, en materias de seguridad y defensa, de acuerdo a la situación contextual e intereses de cada país.

La vinculación de los consejos de seguridad u órganos afines con la conceptualización de la Seguridad Nacional es estrecha. No obstante, los países estudiados lo abordan de distinta manera de acuerdo a sus necesidades e intereses. Por ello, la tendencia es no incluirlo en la Carta Fundamental, pero considerarlo en otros documentos como libros blancos, estrategia de seguridad nacional o leyes. Otra forma como Ecuador y Venezuela, es modificar su denominación a seguridad humana o seguridad de la nación, pero manteniendo el fondo de su conceptualización. Siendo un concepto muy discutido, y con una dinámica que podría exigir ajustes, el constitucionalizarlo puede hacerlo más dificultoso.

Los estados de excepción es una variable de comparación particularmente relevante e interesante, porque son instrumentos a través de los cuales los Estados aplican medidas destinadas a contribuir a la seguridad externa e interna de ello. De hecho, todos los países considerados en este estudio dedican artículos que regulan su aplicación. Colombia hace la diferencia, porque dedica un capítulo al tema. La modalidad de aplicación varía de acuerdo a las necesidades de cada país, abordando en general los casos de guerra externa, conmoción interna y emergencias derivadas de desastres naturales, mediante distintas denominaciones.





# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Constitución Española. (1978) Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Edición actualizada a 16 de marzo de 2016. Disponible en: [www.boe.es/legislacion/codigos/](http://www.boe.es/legislacion/codigos/)

Constitución de la República Francesa del 4 de octubre de 1958. (Texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008) Esta traducción fue realizada bajo la responsabilidad conjunta de la Dirección de Prensa, Información y Comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Departamento de Asuntos Europeos de la Asamblea Nacional. El texto francés es el único que da fe. Disponible en: [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)

Constitución Política de Colombia 1991. Repositorio normativo. Archivo General de la Nación Disponible en: <https://normativa.archivogeneral.gov.co/constitucion-politica-1991/?pdf=28>

Constitución del Ecuador. Asamblea Constituyente 2007. Disponible en: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/eco3oes.pdf>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria N°36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999. Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/GO-36860-constitucion3.pdf>

Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021533568/>

French White Paper Defence and National Security 2013. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr>

Gobierno de España. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional. Alemania refuerza su política de Seguridad. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/alemania-refuerza-su-pol%C3%ADtica-seguridad>

Gobierno de España. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional. Qué es la Seguridad Nacional. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qu%C3%A9-es-seguridad-nacional>

Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y memoria democrática. Ley Orgánica 4/1981, del 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Disponible en: <https://uodo.gov.pl/pl/131/227>

Le Secrétariat pour le Conseil de Defense et de Sécurité Nationale. Disponible en: <http://www.sgdsn.gouv.fr/le-sgdsn/fonctionnement/le-secretariat-pour-le-conseil-de-defense-et-de-securite-nationale/>

Ley Fundamental de la República Federal Alemana (1949) Deutscher Bundestag. Traducción: Prof. Dr. Ricardo García Macho, Universidad Jaime I (Castellón); Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Jefatura del Estado Español «BOE» núm. 276, de 18 de noviembre de 2005. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>

Ley 684 del 13 de agosto de 2001. Disponible en: <https://colombia.justia.com/nacionales/leyes/ley-684-de-2001/gdoc/>

Ley de Seguridad Pública y del Estado. Disponible en: [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY\\_DE\\_SEGURIDAD\\_PUBLICA\\_Y\\_DEL\\_ESTADO.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf)

Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Disponible en: <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/Ley-Organica-de-Seguridad-de-la-NAci%C3%B2n.pdf>

Rzeczpospolita Polska. Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Disponible en: <https://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/rola-rbn/6000,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html>

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Disponible en: [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf)

Weissbuch zur sicherheitspolitik und zur zukunft der Bunderwehr. (2016) Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e480948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-bmvg-data.pdf?download=1>



[www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)



@ciece\_anepe



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos



<https://www.linkedin.com/company/centro-de-estudios-estrategicos>



Eliodoro Yañez 2760, Providencia, Santiago, Chile