

UNIVERSIDAD NACIONAL ANDRES BELLO.
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y HUMANIDADES.
ESCUELA DE DERECHO.

EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL:
FUNDAMENTOS, ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES.

VICTOR RODRIGO BOBADILLA GOMEZ.
ANA MARIA DE LA TORRE AHUMADA.

MEMORIA DE TITULO PARA ACCEDER AL EXAMEN CONDUCENTE AL
GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS.

Profesor Guía: RENATO NUÑO LUCO

SANTIAGO~ CHILE~ 1997.

*“GRACIAS A QUE LOS RESULTADOS SON IMPREDECIBLES
NINGÚN ESFUERZO DE NUESTRA
PARTE ESTÁ CONDENADO AL FRACASO.
INCLUSO UN FRACASO NO TOMARÁ LA FORMA
QUE IMAGINAMOS DE ANTEMANO.
ANTE EL FUTURO SÓLO PODEMOS DECIR:
SERA INTERESANTE VER QUE OCURRE”.*

(HUGH PRATHER)

A NUESTROS PADRES Y AMIGOS.

EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL: FUNDAMENTOS,
ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES.

INTRODUCCION	8
I. ANTECEDENTES HISTORICOS, ORIGEN Y ESTABLECIMIENTO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL DE LA CONSTITUCION DE 1980.....	12
1. Antecedentes Históricos del Consejo de Seguridad Nacional.....	13
1.1. Consejo de Defensa Nacional.....	14
1.2. Consejo Superior de Defensa Nacional.....	15
1.3. Consejo Superior de Seguridad Nacional.....	18
2. Origen y Establecimiento Constitucional del Consejo de Seguridad Nacional.....	23
2.1. Fundamento Ideológico del Consejo de Seguridad Nacional.....	23
2.2. El Debate al Interior de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución acerca de la creación Constitucional de un Consejo de Seguridad Nacional.....	28
2.2.1. Acerca de la Composición del Consejo de Seguridad Nacional en el debate de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.....	30
2.2.2. Acerca de las Atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional en el debate de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.....	37
2.2.3. Acerca de la Convocatoria del Consejo de Seguridad Nacional en el debate de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.....	51

3. Proposiciones Formuladas por el Consejo de Estado al Anteproyecto elaborado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.....	53
3.1. El Consejo de Estado.....	53
4. El Proyecto Constitucional ante la Junta de Gobierno.....	57
5. La Reforma Constitucional de 1989 y su incidencia en el Consejo de Seguridad Nacional.....	60
5.1. En cuanto a la Composición del Consejo de Seguridad Nacional.....	61
5.2. En cuanto a las Atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional.....	64
6. Intentos de Reforma al Consejo de Seguridad Nacional con posterioridad a 1989.....	69
6.1. En cuanto al Organo de Seguridad.....	69
II. LA SEGURIDAD NACIONAL COMO DOCTRINA Y SU MANIFESTACION EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL EN LA CONSTITUCION DE 1980.....	75
1. La Doctrina de la Seguridad Nacional.....	78
2. La Seguridad Nacional en la Constitución Política de 1980.....	84
III. TRATAMIENTO LEGISLATIVO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL.....	89
1. El Consejo de Seguridad Nacional en la Constitución de 1980.....	90
1.1. Composición o Integración del COSENA.....	90

1.2. Atribuciones o Funciones del COSENA.....	91
2. El Reglamento del Consejo de Seguridad Nacional.....	95
3. Disposiciones Constitucionales Transitorias.....	102
IV. EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL ANTE EL DERECHO	
COMPARADO.....	104
1. Marco Comparado Europeo.....	106
1.1. Italia.....	108
1.1.1. Atribuciones del Presidente de la República.....	109
1.1.2. Consejo Supremo de Defensa.....	110
1.2. Francia.....	111
1.2.1. Atribuciones del Presidente de la República.....	111
1.2.2. Organos de Defensa de la Nación Francesa.....	113
A. Comité de Defensa.....	113
B. Comité Limitado de Defensa.....	114
C. Consejo Superior de Defensa.....	114
D. Ministros de Estado.....	115
1.3. España.....	117
1.3.1. Atribuciones del Gobierno y del Presidente	
del Gobierno.....	119
1.3.2. La Junta de Defensa Nacional.....	121
1.4. Alemania.....	122
1.4.1. Atribuciones del Canciller Federal.....	122
1.4.2. La Defensa de la Constitución Alemana.....	123
1.4.3. Agencia Federal para la Defensa de la Constitución.....	125
1.4.4. Servicio Secreto Federal.....	126
1.5. Portugal.....	127
1.5.1. El Consejo Superior de Defensa Nacional.....	128

1.5.2. El Consejo de la Revolución.....	129
2. Conclusiones en torno al Marco Comparado Europeo.....	130
3. Marco Comparado Americano.....	133
3.1. Estados Unidos de América.....	134
3.1.1. El Consejo de Seguridad Nacional.....	135
3.2. Brasil.....	137
3.2.1. Atribuciones del Presidente de la República.....	137
3.2.2. El Consejo de Defensa Nacional.....	138
3.3. Argentina.....	140
3.3.1. Atribuciones del Presidente de la República.....	141
3.4. Bolivia.....	143
3.4.1. Atribuciones del Presidente de la República.....	143
3.5. Perú.....	145
3.5.1. Atribuciones del Presidente de la República.....	145
3.5.2. El Sistema de Defensa Nacional.....	146
4. Conclusión en torno al Marco Comparado Americano.....	148
CONCLUSION.....	151
ANEXO.....	162
BIBLIOGRAFIA.....	164

INTRODUCCION.

Sin lugar a dudas las relaciones Cívico-Militares, desde el punto de vista político, y el rol de las Fuerzas Armadas en nuestro Ordenamiento Jurídico son temas de relevancia para el orden Constitucional y Social.

En el Derecho Público y en especial, en el Derecho Constitucional la generación de un amplio debate a nivel nacional en torno a ciertos temas Políticos, Jurídicos e Institucionales se centran en un sólo y real objetivo el de restablecer la democracia.

Es así que nos interesamos por el estudio de una institución dentro de la gran gama que nos presenta nuestra Carta Fundamental. El CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, como órgano de rango constitucional requiere según nuestro planteamiento un tratamiento de mayor rigurosidad que aquel que podemos encontrar en los libros o manuales de Derecho Constitucional.

En este marco es importante destacar que existe un grado considerable de desconocimiento respecto de esta institución que motiva nuestro análisis, como también en relación a la doctrina inspiradora: La Doctrina de la Seguridad Nacional, que no sólo ilumina la formación y existencia del Consejo de Seguridad Nacional sino que además, es fuente orientadora de la reglamentación contenida en nuestra Carta Fundamental relativa a las Fuerzas Armadas y de Orden.

Es así que nos hemos planteado las siguientes hipótesis, las que trataremos de desarrollar a lo largo de nuestro estudio, estas son: ¿es compatible la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional, en el cual tienen participación las Fuerzas Armadas, con el principio de subordinación militar al poder civil en que se fundan los sistemas democráticos?; ¿es una institución propia del Régimen Jurídico-

Constitucional chileno, o bien se encuentra presente en los ordenamientos Constitucionales de otras naciones?, y si de ser positiva la respuesta, ¿ que grado de semejanza y diferencia presentan con el Consejo de Seguridad Nacional establecido en la Constitución Política de 1980 ?; y finalmente, determinar si debiera estar consagrado constitucionalmente o bien revestir otra calidad o naturaleza.

Nuestro estudio, a tal efecto se dividirá en cuatro capítulos.

En nuestro primer capítulo consideramos que debemos presentar al lector las ideas inspiradoras, o más bien, los órganos inspiradores y las consecuentes discusiones que llevaron a los constituyentes a establecer esta institución con rango constitucional.

Encontramos importante dejar en claro que nos abocaremos a traspasar de la mejor manera posible, el planteamiento que se hizo a esta institución en sus inicios, considerada por el constituyente como un suprapoder tanto por su integración como por sus magnánimes atribuciones. Más adelante, tratamos sobre la actuación que le cupo en la revisión del anteproyecto constitucional al Consejo de Estado, y con posterioridad a la Junta de Gobierno. Para finalmente centrarnos a la revisión de los antecedentes mediatos e inmediatos que desembocaron en la reforma constitucional de 1989 de gran trascendencia en la reformulación del órgano de seguridad nacional.

En el capítulo segundo y sin una mayor intención que la de insertar al lector en un marco conceptual e ideológico de esta institución, analizamos la doctrina de la Seguridad Nacional, sin centrarnos en un estudio teórico exhausto, sino más bien tratando de ilustrar la penetración de la misma en nuestro país, y su incidencia en el establecimiento del llamado, por algunos, “Poder de Seguridad” que fijó la actual Constitución.

En el capítulo tercero, nos proponemos abordar el tratamiento legislativo del Consejo de Seguridad Nacional, en una forma didáctica de modo de esquematizar en forma clara y sucinta, la normativa constitucional y reglamento que rigen su establecimiento, organización y funcionamiento.

En el capítulo cuarto de nuestra memoria tratamos de descubrir a través de la revisión exhaustiva de diversas Constituciones y de textos de derecho constitucional emanados de los países objeto de nuestro estudio; Primero: la naturaleza jurídica que asumen las Fuerzas Armadas al interior de dichos Estados, y en segundo lugar: si en sus Cartas Fundamentales se contempla el rol asignado a las Fuerzas Armadas y los medios de expresión que éste rol asume en la práctica jurídica de dichas naciones, entendiendo “medios de expresión”, como la existencia o no de instituciones que pudieran asimilarse al Consejo de Seguridad Nacional establecido en la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Con el fin de instruirnos en la contingencia jurídico internacional nos referimos en primer término a las naciones europeas que han influido de manera más trascendente el mundo occidental, en especial nuestro país, como son: Francia, España, Italia, Alemania, entre otros, dentro de lo que llamamos el Marco Comparado Europeo.

Nuestro análisis en este capítulo no podría verse completo sin el consiguiente tratamiento de la realidad constitucional americana, por ser éste continente el gran receptor del influjo de la doctrina de la seguridad nacional a partir de la década del 60. Es así como dentro del Marco Comparado Americano, nos referimos a los Estados Unidos de América, para proseguir con las naciones en las cuales la seguridad nacional se manifestó con mayor ímpetu, como son Brasil, Argentina, Bolivia y Perú.

Finalmente desarrollamos nuestras conclusiones en torno al tema objeto de esta memoria, sin otra finalidad que la de contribuir en forma modesta con otros elementos de juicio a la discusión que desde su origen se ha planteado en torno al Consejo de Seguridad Nacional.

**CAP.I ANTECEDENTES HISTORICOS, ORIGEN Y
ESTABLECIMIENTO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD
NACIONAL DE LA CONSTITUCION DE 1980.**

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Revisando la historia institucional de Chile, encontramos a partir del presente siglo la existencia de un número reducido de órganos que han tenido por objeto el abocarse a materias relativas a la defensa del territorio del Estado. Sin embargo, dichas instituciones presentan notables diferencias en relación al Consejo de Seguridad Nacional establecido por el constituyente en la Carta Fundamental de 1980.

En primer lugar, no se trataba de órganos establecidos a nivel constitucional y por lo tanto, no aparecían revestidos en calidad de instrumentos básicos de la institucionalidad. En segundo lugar, se trataba de instituciones en cuya composición predominaba el elemento civil por sobre el militar, desarrollándose la actuación de éste último en un plano eminentemente técnico. Finalmente, su configuración obedecía a la necesidad de que el Presidente de la República contara con un órgano de asesoría y consulta en materias de defensa nacional, lo que significaba que estas instituciones en modo alguno podían atribuirse a si mismas funciones titulares o emitir opiniones más allá de aquello que les fuera sometido a consulta.

A continuación y de modo certero, abordaremos las instituciones antecesoras al Consejo de Seguridad Nacional.

1.1 Consejo de Defensa Nacional.¹

Organismo creado mediante un Decreto Supremo en el año 1906. Le correspondía estudiar entre otras materias, todo lo relativo a la preparación de la Defensa Nacional. Era un órgano esencialmente técnico, y estaba presidido por el Presidente de la República. Además lo integraban el Inspector General del Ejército, el Director General de la Armada, el Jefe del Estado Mayor del Ejército, el Director de Material de Guerra del Ejército, los Comandantes de Divisiones con asiento en Santiago, el Director de Armamentos y el Director de Fortificaciones de la Armada.

En el año 1925 y a través del Decreto Ley N° 402, fue modificada su organización y funcionamiento. Es así como paso a quedar integrado por el Presidente de la República; los Ministros de Guerra; de Marina; del Interior ; de Relaciones Exteriores; de Hacienda; de Agricultura; de Higiene; de Asistencia y Previsión Social; de Obras Públicas y Vías de Comunicación. En lo tocante a la participación de las Fuerzas Armadas, ésta correspondió al Inspector General del Ejército, al Inspector General de la Armada, al Jefe del Estado Mayor General del Ejército y al Jefe del Estado Mayor de la Armada.

Correspondía a este Consejo de Defensa Nacional la adopción de las medidas que permitieran al país hacer frente a los problemas derivados de un conflicto bélico; decidir en relación a la distribución de las tropas en el territorio en caso de guerra; y además, decidir que actividades productivas deberían incrementarse o mantenerse en caso de enfrentamiento armado, y los medios de transporte y comunicación que serían dejados al servicio público. Determinar la manera en que el país defendería su existencia, conciliando esta necesidad con el deber de mantener las fuentes de producción y la capacidad financiera de la Nación, a fin de satisfacer eficientemente las demandas de la Defensa Nacional.

¹Pfeffer U. Emilio. "Manual de Derecho Constitucional: basado en explicaciones de los profesores Luz Bulnes A. y Mario Verdugo M." Edit. Cono-Sur. Chile. 1987. Vol II. p.371.

Por otra parte correspondía a este organismo el resolver acerca de las siguientes materias :

- Plan General de la Política Militar y Naval de acuerdo a los lineamientos adoptados por el Gobierno en materia de Política Internacional.
- Organización General de la Nación en el caso de guerra.
- Abastecimientos y Transportes.
- Fabricaciones de todo orden.
- Aeronáutica.
- Higiene, Asistencia y Previsión Social.
- Comunicaciones en general (telegrafía, telefonía, etc.)

De la revisión de este Consejo de Defensa Nacional, se aprecia que correspondía a un órgano establecido con el carácter de asesor del Jefe de Estado, donde si bien, se contemplaba una alta representación militar, ésta sólo tenía como objetivo el aportar su experiencia y conocimiento al Presidente de la República cuando éste lo solicitase, y específicamente, para materias referidas a la defensa de la Nación.

1.2 Consejo Superior de Defensa Nacional.²

Institución creada por la Ley N° 7.144, publicada en el Diario Oficial con fecha 5 de Enero de 1942. De conformidad con el artículo 1° del citado cuerpo legal, el objetivo de este Consejo era: “Asesorar al Gobierno en el estudio y resolución de los problemas que se refieren a la defensa nacional relacionados con la seguridad exterior del país”.

El artículo 2° señalaba las funciones y atribuciones de este Consejo.

²Ibid. Ob.cit. p. 371.

Ellas eran :

- 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 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 conforme 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 aún 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.

En cuanto a su composición, el inciso 2º del artículo 1º del mencionado precepto, disponía que : “ Formarán parte de este Consejo :

- a) .El ministro de Defensa Nacional que lo presidirá;
- b) .Los ministros de Hacienda y de Relaciones Exteriores;
- c) .Los Comandantes en Jefe de las Fuerzas de la Defensa Nacional;
- d) .Los Jefes de Estados Mayores de las Fuerzas de Defensa Nacional.

Serán Secretarios del Consejo los Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación”.

Destaca en esta institución la presencia relevante de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y los Jefes de Estado Mayor. Lo anterior es de suma importancia tomando en cuenta que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2º inciso 2º de la Ley 7.144, “Los

acuerdos del Consejo se entenderán adoptados cuando se reúna la mayoría absoluta de los votos de los miembros que lo forman”. La excepción a la regla anterior la constituye el caso en que se trata de distribuir la inversión entre las tres instituciones de la Defensa Nacional, ya que en este se requerirá de los dos tercios de los mismos. (Art.1º inciso 2º).

No obstante tratarse de un órgano asesor, se advierte una “preponderante influencia de las Fuerzas Armadas en las decisiones del Consejo”,³ como contrapartida de lo anterior, el Consejo sólo puede ser convocado por su Presidente, quien es, el Ministro de Defensa. Por otra parte, si bien estamos frente a un órgano consultivo y asesor, de conformidad con su reglamento complementario, contenido en el Decreto 1028 de Defensa, publicado en el Diario Oficial el 19 de Junio de 1942, existen ciertas materias respecto de las cuales el pronunciamiento del Consejo resulta obligatorio. Entre ellas se destacan: la de autorizar las adquisiciones e inversiones derivadas del cumplimiento de los planes respectivos. (Decreto 1028 art.4º nº 6º) y proponer las inversiones de los fondos extraordinarios destinados por la Ley N° 7.144 a la Defensa Nacional (art.4º nº 8º del referido Decreto).

Con posterioridad, la Ley N° 7.200 de 21 de Julio de 1942, autoriza al Presidente de la República, previo informe del Consejo Superior de Defensa Nacional, a declarar zonas de emergencia partes determinadas del territorio nacional en casos de peligro de ataque exterior o de invasión, o de actos de sabotaje contra la seguridad nacional.

Resalta de los antecedentes recopilados la intención del legislador de dotar a las Fuerzas Armadas, especialmente a sus altos mandos, de mayor participación en las decisiones y materias que por su naturaleza les afectan en forma directa. Sin embargo, lo anterior no implica desconocer el carácter asesor del Consejo ni el hecho de encontrarse al servicio del

³Früling, Hugo. “Estado y Fuerzas Armadas”. Flacso. Chile. 1992. pag. 40.

Gobierno, por lo demás así establecido en el cuerpo legal al que debe su existencia.

1.3 Consejo Superior de Seguridad Nacional.⁴

Creado en virtud del Decreto con Fuerza de Ley N° 181 de fecha 23 de Marzo de 1960, bajo la Presidencia de don Jorge Alessandri Rodríguez. Su aparición implicó en consecuencia, el desaparecimiento del Consejo Superior de Defensa Nacional. Su misión se encuentra recogida en el artículo 1° del mencionado D.F.L. que señala: “Créase el Consejo Superior de Seguridad Nacional, cuya misión será la de asesorar al Presidente de la República en todo lo que se refiere a la seguridad de la Nación y al mantenimiento de su integridad territorial”.

Manteniendo la línea de sus antecesores, apreciamos que se estructura como órgano asesor al servicio de la autoridad máxima del Estado, pero no deja de llamar la atención, el cambio que se advierte tanto en la denominación del mismo, como en las áreas en que recaerá su actividad.

Lo anterior es consecuencia de la inserción de la doctrina de la Seguridad Nacional, que proveniente de los Estados Unidos de América, comienza a ejercer una fuerte influencia en los países del hemisferio sur.⁵

Recordemos que el Consejo Superior de Defensa Nacional asesoraba al Gobierno en los problemas referidos a la defensa nacional “relacionados con la seguridad exterior del país”. En tanto que en el D.F.L. 181 la misión del Consejo Superior de “Seguridad” Nacional, se extiende “a todo lo que se refiera a la seguridad de la Nación y al mantenimiento de su integridad territorial”.

⁴Pffefer U. Emilio. Ob. cit. p. 372.

⁵De la Seguridad Nacional, se trata en el Cap. II de este trabajo.

Así, este cambio parece indicar que la seguridad de la nación se extiende más allá de la mera defensa del territorio del Estado, involucrando por ende, tanto el orden interno como externo del país. De esta manera el principal órgano asesor del Presidente de la República en materia de defensa nacional “pasa por ley a preocuparse de la seguridad del Estado en su sentido más amplio”.⁶ El concepto “Seguridad de la Nación” debe ser entendido en el contexto del discurso de las Fuerzas Armadas, donde se estima que éste corresponde a un problema de cuatro dimensiones: económica, militar, política y psicológica.⁷

En cuanto a su integración, ésta se encuentra establecida en el artículo 1º inciso 2º del D.F.L. 181, que dispone: “El Consejo Superior de Seguridad Nacional será presidido por el Presidente de la República, que fijará la política que debe seguirse en esta materia y su composición será la siguiente :

- Ministro del Interior.
- Ministro de Defensa Nacional.
- Ministro de Relaciones Exteriores.
- Ministro de Economía.
- Ministro de Hacienda.
- Comandante en Jefe del Ejército.
- Comandante en Jefe de la Armada.
- Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, y Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional”.

Apreciamos en este punto dos innovaciones en relación al Consejo Superior de Defensa Nacional. En primer lugar, el D.F.L. 181 dispone que el Consejo Superior de Seguridad Nacional será presidido por el Presidente de la República, lo que implica que se integra directamente como miembro del Consejo y además lo preside, lo que no ocurría en el anterior organismo. En segundo lugar, destaca la incorporación como miembro del

⁶Frühling, Hugo. Ob. cit. p. 46.

⁷Ibid. Ob.cit. p.46

Consejo Superior el Ministro del Interior. Su inclusión se relaciona con el cambio de denominación del órgano de seguridad, sugiriendo que “se entiende que la política militar se dirige a aunar los esfuerzos de los diversos campos de la actividad hacia la seguridad de la Nación”.⁸ Así, se incorpora al ministro encargado del gobierno interior, asignándosele en el artículo 9º del D.F.L. 181 la misión de orientar y coordinar “la acción de los ministerios que corresponda, a fin de asegurar una sólida cohesión interna”.

De esta manera a partir de 1960, se produce un cambio en relación al restringido concepto de Defensa Nacional manejado hasta entonces, el que pasa a ser reemplazado por el de Seguridad Nacional, que envuelve por una parte, la conservación de la seguridad del país tanto interna como externa y por otra, el establecimiento de factores políticos, económicos y culturales que permitan hacer frente a un eventual conflicto bélico. La relación subyacente en el concepto de seguridad nacional no era ajena a concepciones ya antiguas en las Fuerzas Armadas, pero es en el establecimiento de este órgano donde se consagran legalmente, lo que redundaba en un compromiso del Estado en pos del objetivo de seguridad nacional.

Ejemplos de lo expuesto encontramos en el articulado del D.F.L. 181. El artículo 2º letra a) señala que le corresponde al Consejo “. . . hacer cumplir por quienes corresponda, las medidas que haya establecido el Presidente de la República , destinadas a incrementar el potencial económico defensivo del país”. El artículo 8º por su parte dispone que: “Cada uno de los Ministros de Estado será personalmente responsable de la preparación y ejecución de las medidas de Seguridad Nacional que incumban a sus respectivos ministerios”.

De la revisión de este cuerpo legal y su reglamento complementario surge la oficialización de un concepto de Seguridad Nacional, la que es

⁸Ibid. Ob. cit. p.47.

entendida como: “Toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del Derecho Internacional según corresponda”.

En resumen, del estudio de este organismo podemos desprender las siguientes conclusiones :

1. La consagración legal de un concepto de Seguridad Nacional, lo que se traduce en una reformulación del restringido concepto de Defensa Nacional. Reformulación que podríamos sintetizar señalando que la seguridad nacional, implica tanto la seguridad de la Nación como la seguridad del Estado que la representa.

Seguridad referida a dos frentes: el externo, el que puede verse afectado por la guerra, por la agresión militar, o por una agresión económica de tal envergadura que ponga en riesgo el normal desarrollo de la vida social; y el interno, en el que la seguridad, se ve amenazada en casos de tensión extrema o de pugna entre gobernantes y gobernados traducida en situaciones de insurrección o rebelión o de alzamiento revolucionario. Este concepto en todo caso parece no agotarse en estos frentes sino que por el contrario involucraría además “un conjunto de factores potenciales que podrían eventualmente desembocar en una situación real de amenaza a la seguridad”.⁹

2. La importancia que van asumiendo las Fuerzas Armadas en la actividad del Estado a través de una creciente participación en la política de Defensa.

⁹Verdugo, Mario; Pfeffer, Emilio y Nogueira, Humberto. “Derecho Constitucional”. Edit. Jurídica de Chile. Chile. 1994. Vol II. pag. 371.

3. Por último, la instauración legal en la institucionalidad democrática de un órgano con tal denominación correspondía a una clara muestra de la influencia que empezaba a ejercer en nuestro país la doctrina de la Seguridad Nacional. Esta instancia de poder se desarrolla teórica y prácticamente en Estados Unidos, desde donde comienza a ser transmitida a Latinoamérica. Teoría que será tratada en profundidad en el capítulo II de este trabajo.

2. ORIGEN Y ESTABLECIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL.

Conocidos los órganos que precedieron al Consejo de Seguridad Nacional, corresponde abocarnos a la revisión del proceso que concluyó con el establecimiento y configuración de esta institución única en nuestra historia constitucional, en la Carta Fundamental de 1980. Para tal finalidad el capítulo será abordado de la siguiente forma:

Se tratará en primer lugar acerca del fundamento del Consejo de Seguridad Nacional y las ideas que subyacen a dicho propósito. Proseguiremos nuestro estudio a través de la revisión de las Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República (también llamada Comisión Ortúzar) con la intención de conocer en profundidad el debate suscitado en torno a la creación del Consejo de Seguridad Nacional. En este punto cabe indicar que el análisis se centrará en las Actas relativas a las Sesiones 357^a, 379^a y 369^a, por ser en ellas donde la Comisión centró el debate acerca del órgano de seguridad. Posteriormente se abordarán las proposiciones formuladas por el Consejo de Estado al anteproyecto elaborado por la llamada Comisión Ortúzar. Y en la parte final, lo que fue la actuación de la Junta de Gobierno frente al anteproyecto constitucional y más tarde la reforma Constitucional de 1989 y los sucesivos intentos de reforma a la Carta Fundamental, en lo que dice relación con el Consejo de Seguridad Nacional.

2.1 Fundamento Ideológico del Consejo de Seguridad Nacional.

El 10 de Noviembre de 1977, el entonces Presidente de la República, General Augusto Pinochet Ugarte, a través de un oficio dirigido a la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, formuló algunas orientaciones que le parecían prioritarias y fundamentales en el

establecimiento de la nueva institucionalidad. Este oficio, contiene en primer término, un análisis de las causas de la crisis que culminó en el golpe militar de 1973. Sostiene que: “El 11 de Septiembre de 1973 marca la culminación de un prolongado proceso de deterioro nacional, que derivó en el advenimiento de un Gobierno Marxista en nuestra patria, cuyos mil días de fatídica gestión serán siempre recordados con angustia por todos los chilenos”.¹⁰

Luego expresa, que durante el gobierno de la Unidad Popular se alcanzaron altos niveles de corrupción e inmoralidad y que la Nación, dada esta situación caótica, se sumió en una profunda anarquía, que dividió a los chilenos hasta llevarlos al borde de la guerra civil.

Según el General Pinochet, esta acción fue consecuencia de “la aplicación fiel e integral del marxismo leninismo, doctrina frente a la cual el *régimen constitucional clásico de nuestro país se encontraba virtualmente inerte*”¹¹ (lo destacado es nuestro). Hace presente su preocupación ante la indefensión que muestra el sistema institucional para hacer frente a prácticas demagógicas como las aludidas, afirma que éste es incapaz de levantar un dique eficaz contra aquellas, y que incluso, muchas veces pareciera estimular dichas prácticas. En razón de lo expuesto, advierte a la Comisión Ortúzar que su tarea “no podrá limitarse a una mera Reforma Constitucional”¹² sino que a la preparación de una Nueva Constitución Política, “cuya concepción del Estado, y del ejercicio de la soberanía preserve a la Nación de una nueva infiltración del marxismo leninismo en el aparato gubernativo y en el cuerpo social, a la vez que desaliente los vicios demagógicos”.¹³

¹⁰Pinochet Ugarte, Augusto. “Anteproyecto Constitucional y sus fundamentos”. Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República. Chile. 1978. p. I

¹¹Ibid. Ob. cit. pag. I.

¹²Ibid. Ob. cit. pag. II.

¹³Ibid. Ob. cit. pag. III.

La aludida transformación institucional implica en sus palabras la construcción de una nueva democracia dotada de las siguientes características: autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social.

Es así como el General Augusto Pinochet entrega a la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, algunas ideas que estima básicas dentro de la configuración de la nueva institucionalidad, una de ellas corresponde a la “creación de un “Poder de Seguridad” que contemple el papel de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad, y los grandes y permanentes objetivos de la Nación”.¹⁴

La idea expresada no era nueva, ya que la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno (Marzo de 1974) señalaba: “al entregar la Junta de Gobierno el poder político a quienes el pueblo elija a través de un sufragio universal, libre, secreto e informado, las Fuerzas Armadas y de Orden asumirán el papel de participación específicamente institucional que la nueva Constitución les asigne, y que será el que debe corresponder a los encargados de velar por la Seguridad Nacional, en el amplio significado que dicho concepto tiene en la época actual”. Y se agregaba que ello “no significa que las Fuerzas Armadas y de Orden vayan a desentenderse de su sucesión gubernativa, observando su desenlace como simples espectadores”.

Respondiendo al oficio enviado por el General Augusto Pinochet, la Comisión Ortúzar envía un documento a la Junta de Gobierno denominado, “Proposiciones e Ideas Precisas” en el que aborda los fundamentos del nuevo orden institucional en estudio y las bases esenciales sobre las cuales descansa.

¹⁴Ibid. Ob. cit. pag. III.

La Comisión concuerda con el análisis realizado por el Presidente de la República en lo referente a la instauración de un nuevo régimen institucional, además se refiere ampliamente a los principios y fundamentos de este nuevo régimen. Explica que este descansa en una “concepción humanista del hombre y de la sociedad”¹⁵ propia de la civilización occidental, en la que los derechos humanos son anteriores al Estado el que debe protegerlos y no conculcarlos. La identidad del ser nacional es inseparable de la vigencia de una sociedad libre y que por lo tanto, es necesario explicitar los valores que constituyen la “esencia de la chilenidad”.¹⁶

De esta forma, “el nuevo ordenamiento institucional señala el marco legítimo de la discrepancia cívica en términos que ésta no podrá llegar hasta desconocer los grandes principios y bases esenciales en que descansa”.¹⁷ Estos principios corresponden a aquellos en que se fundará la nueva democracia y que en definitiva conforman el reiterado concepto de “democracia protegida”.

En palabras de la Comisión, una democracia moderna y vigorosa debe “estar capacitada para defenderse eficazmente de la demagogia y de los poderosos adversarios que están al acecho prestos a destruirla y, entre ellos especialmente el imperialismo totalitario que, para servir sus afanes hegemónicos y expansionistas, se infiltra en ella corroyendo sus bases esenciales ... No se trata de que la democracia tenga un tutor o protector, sino que se proteja a si misma mediante adecuados instrumentos jurídicos que le dan vigor”.¹⁸

¹⁵Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República. “Proposiciones e Ideas Precisas”. Carta dirigida al Presidente de la República el 16/08/ 1978. En Revista Chilena de Derecho. Vol. 8 N° 1-6. p. 149.

¹⁶Ibid. Ob. cit. p. 149.

¹⁷Ibid. Ob. cit. p. 149

¹⁸Ibid. Ob. cit. p. 151.

A continuación, la Comisión Ortúzar pasa a exponer los mecanismos que contiene el anteproyecto de la Nueva Constitución Política, destinados a fortalecer y preservar la democracia. De ellos, en estricta referencia a nuestro estudio podemos destacar lo siguiente:

- a) La entrega al gobierno de los instrumentos jurídicos necesarios para preservar la Seguridad Nacional. Concepto moderno que involucra no sólo la defensa de la Patria, de la integridad territorial de la Nación y de la soberanía del Estado, sino que se relaciona íntimamente con la idea de desarrollo integral que lo habilita en la consecución y protección de los grandes objetivos nacionales.
- b) Otro mecanismo considerado indispensable dentro de este nuevo orden institucional es “la creación con rango constitucional de un Órgano o Consejo de Seguridad Nacional,... asimismo consagrar el rol de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la Nación”.¹⁹

De lo expuesto se advierte que en la nueva institucionalidad el concepto de Poder de Seguridad adquiere una característica central dentro del sistema político diseñado, alentado por la incapacidad que habría demostrado el anterior Marco Constitucional al no tener las facultades o mecanismos de resguardo necesarios para hacer frente a los factores que amenazan la estabilidad democrática y que en definitiva la destruyen en su esencia.

Es en este contexto que las Fuerzas Armadas y de Orden están llamadas a convertirse en los garantes de la Nueva Institucionalidad por lo que su presencia y más que ello, las atribuciones y prerrogativas que les son entregadas, aparecen no sólo como lógicas o consecuenciales sino más bien como una *necesidad* del “Nuevo Orden”. Es así que corresponderá al

¹⁹Ibid. Ob. cit. p. 157.

Consejo de Seguridad Nacional el situarse como “pieza fundamental” del aludido “Poder de Seguridad”, que integraría más tarde junto a la disposición Constitucional que consagra la inamovilidad de los Comandantes en Jefe y del Director General de Carabineros, y aquella que establece la institución de los Senadores Designados.

2.2 El debate al interior de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución acerca de la creación constitucional de un Consejo de Seguridad Nacional.

Habiendo señalado como propósito, el dotar al país de un nuevo Régimen Constitucional, la Junta de Gobierno, con fecha 24 de Septiembre de 1973, procedió a reunir una comisión encargada de elaborar un anteproyecto de una nueva Constitución. Dicha comisión estaba compuesta en un principio por los señores Sergio Diez U., Jaime Guzmán E., Enrique Ortúzar E., quien con su abstención, fue elegido presidente de la misma y Jorge Ovalle Q. Se desempeñaba como Secretario el señor Rafael Eyzaguirre E.

El 9 de Octubre de 1973, se incorporaron además como miembros permanentes de la comisión los señores Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca R., y Alejandro Silva Bascuñan E. Con fecha 21 de Diciembre de 1973, se designó como integrante a la Sra. Alicia Romo R. ,desempeñándose como Pro-Secretario y Secretario Subrogante el señor Rafael Larraín C.

A través del Decreto Supremo N° 1064, de 25 de Octubre de 1973, publicado en el Diario Oficial de 12 de Noviembre de 1973 se oficializó la designación de la referida comisión para que “estudie, elabore y proponga un anteproyecto de una nueva Constitución Política del Estado y de sus leyes complementarias”(Decreto Supremo N° 1064, n° 1). En la

fundamentación del Decreto Supremo se indicaba que tal comisión se establecía “considerando la necesidad de reconstituir, renovar y perfeccionar la institucionalidad fundamental de la República para la cabal consecución de los postulados enunciados en el Acta de Constitución de la Junta de Gobierno”.

Más tarde la integración de esta comisión sufriría cambios, con la renuncia en el mes de Marzo de 1977, de los señores Enrique Evans de la Cuadra y Alejandro Silva Bascuñan. Por su parte y en fecha cercana, (mayo del mismo año) renuncia también, el señor Jorge Ovalle Q.

A la vez, se incorporan como miembros permanentes, la señora Luz Bulnes A., el señor Raúl Bertelsen R. y el señor Juan de Dios Carmona. La comisión llamada primero Constituyente y posteriormente de Estudio de la Nueva Constitución Política del Estado, funcionó ininterrumpidamente, entre el 24 de Septiembre de 1973 y el 5 de Octubre de 1978, celebrando en total 417 sesiones, durante las cuales se abocó al estudio, acuerdo y redacción del anteproyecto.

Finalmente con fecha 8 de Octubre de 1978 fue entregado el anteproyecto constitucional. El anteproyecto así elaborado, se entregó al Presidente de la República Augusto Pinochet U., quien meses antes había anunciado que lo remitiría al Consejo de Estado para su estudio y que la aprobación del texto definitivo se efectuaría por medio de un plebiscito.

Atendiendo al hecho de que la discusión al interior de la Comisión Ortúzar en torno al establecimiento de un órgano de seguridad se llevo a cabo en más de una sesión, hemos decidido a fin de dar un orden al tratamiento de la misma, dividir en tres apartados el debate suscitado, los que corresponderán a:

- Composición.
- Atribuciones.
- Convocatoria.

2.2.1 Acerca de la Composición del Consejo de Seguridad Nacional en el debate de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.

En relación a este aspecto, un primer punto que fue objeto de discusión fue el de quiénes y en qué número serían los participantes del Consejo de Seguridad Nacional. El problema revestía bastante importancia, ya que en definitiva configuraría su carácter de órgano con predominio del “poder civil” o bien con preeminencia del “poder militar”. Se planteó por algunos comisionados que la participación institucional de las Fuerzas Armadas en el Consejo de Seguridad Nacional debería ser absoluta.

Se argumentaba que: “si el Consejo satisficiera una necesidad social y dibujará la nueva función de las instituciones armadas dentro del campo gubernativo, es imposible integrarlo con civiles, pues ellas serán básicamente cauteladoras de la institucionalidad”.²⁰ Ahondando en su opinión, el comisionado Bulnes señalaba que “si el Consejo de Seguridad estuviera compuesto por los Presidentes de las Cámaras, por el Presidente de la Corte Suprema y por ex Presidentes de la República, evidentemente se debilitarían las funciones fiscalizadoras, ya que si su misión básica es cautelar la institucionalidad y velar por los valores esenciales que desarrollan los órganos políticos del Gobierno, estos últimos no pueden integrar el Consejo porque el fiscalizado no debe formar parte del órgano fiscalizador”.²¹ No obstante lo expuesto, la mayoría de los comisionados

²⁰ Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Sesión 357ª. p. 2314.

²¹ Ibid. Sesión 357ª. p. 2314.

opta por la integración de miembros civiles al Consejo de Seguridad Nacional; y la unanimidad de ellos se muestra partidario de una composición castrense mayoritaria. Dentro de los que se inclinaban por una composición amplia, pero con predominio militar, se encuentra el comisionado Bertelsen quien luego de plantear la necesidad de que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas “no puedan ser removidos a su voluntad por el Presidente de la República, existiendo entonces la posibilidad de que tales personas sean designadas por períodos fijos, con lo cual se tendría a la cabeza de las distintas instituciones armadas a personas independientes del Jefe de Estado, lo que implica que, no pudiendo ser removidos por él, puedan actuar con independencia dentro del Consejo de Seguridad Nacional”.²² Señala además, que “el organismo en cuestión debe estar integrado, de manera predominante, por miembros de las Fuerzas Armadas, única forma, de conseguir un relativo grado de autonomía en el funcionamiento de aquel, para que pueda actuar eficazmente”.²³ Por su parte el comisionado Guzmán, también se inclina por una composición mixta del Consejo, y al respecto señala que “en lo tocante a la composición de dicho organismo, todos los miembros de la Comisión con pequeñas variantes están de acuerdo en que la presencia de las instituciones de la Defensa Nacional debe ser sustancial”.²⁴

Más adelante el comisionado Guzmán expresa que “la presencia de los uniformados en el citado Consejo tiene que ser a través de los Comandantes en Jefe, pues aquella carecería de toda fuerza en la medida que la opinión de la persona eventualmente designada no interpretara el punto de vista del Comandante en Jefe respectivo”.²⁵

No compartimos esta opinión por considerar que dada la importancia que revestiría este órgano, estamos ciertos que de haberse

²²Ibid. Sesión 357ª. p. 2308.

²³Ibid. Sesión 357ª. p. 2308.

²⁴Ibid. Sesión 357ª. p. 2313.

²⁵Ibid. Sesión 357ª. p. 2314.

establecido la participación de uniformados jerárquicamente inferiores a los Comandantes en Jefe, estos gozarían de la absoluta confianza de sus superiores y más aún su actuación al interior del Consejo estaría ceñida a las directrices emanadas de estos últimos.

En cuanto a la composición concreta del mencionado Consejo, el comisionado Guzmán opinaba que “debería estar presidido por el Ministro que tenga a su cargo el área de la Defensa Nacional. . . Rechaza la idea de entregar la presidencia de ese Consejo al Primer Mandatario, por estimar contradictorio que éste por una parte requiera el acuerdo de aquél en ciertas materias y por otra lo presida y vote dentro de él. Considera que el Consejo de Seguridad Nacional debería estar integrado también por los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y por el Director General de Carabineros, y tal vez por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional; y que además tendrían que formar parte de él los Presidentes de la Corte Suprema y del Senado”.²⁶ Declara tener sus dudas acerca de la integración de esta institución por otras autoridades, como el Contralor General de la República y el Presidente del Tribunal Constitucional. Justificando el por qué de la composición del Consejo en la forma propuesta, argumenta que “apunta a señalar en forma clara que la seguridad nacional no es responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas y que, si todos los chilenos tienen el deber de contribuir a preservarla, es indispensable que, sin excepción, los órganos fundamentales de la institucionalidad se comprometan a ello”.²⁷

En relación a la proposición realizada por el comisionado Guzmán en cuanto a que la presidencia del Consejo debería estar en manos del Ministro de Defensa, y no del Presidente de la República, el comisionado Carmona señala que no concuerda a primera vista “con la idea del señor Guzmán en cuanto a que el Presidente de la República no vaya a tener la presidencia del Consejo de Seguridad Nacional, en circunstancias de que

²⁶Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Sesión 379ª. p. 2729.

²⁷Ibid. Sesión 379ª. p. 2729.

precisamente se trata de fortalecer la autoridad de aquél”.²⁸ Además no considera acertado entregar la presidencia del Consejo al Ministro de Defensa por la razón de que éste a diferencia del Presidente de la República no estaría en situación de otorgar todos los antecedentes en materia de conducción de la nación y las relaciones internacionales ya que precisamente la conducción del país esta en manos del Jefe de Estado.

Por su parte el comisionado Ortúzar conviene con el señor Carmona “en que resulta difícil dar con una fórmula que impida al Jefe de Estado presidirlo; pero tiene el convencimiento de que debe buscarse algún mecanismo para que, cuando la seguridad nacional se vea afectada por obra del Presidente de la República, el Consejo de Seguridad pueda funcionar al margen de él”.²⁹

Finalmente, al interior de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, se impuso la opinión de que debería ser el Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado y por ende, principal responsable de la seguridad nacional quien tendría a su cargo la presidencia del Consejo de Seguridad Nacional.

Resulta coherente la decisión de la Comisión Ortúzar en este punto con la historia constitucional chilena, la que a partir de la implantación del régimen presidencial en la Constitución de 1828, más tarde acentuado en los textos constitucionales de 1833 y 1925, se encarga de exaltar la figura del Primer Mandatario como máxima autoridad de la Nación.

Siempre en relación a la Composición del Consejo de Seguridad Nacional, también se debatió acerca de la integración de este por otros miembros civiles, aparte del Presidente de la República, Presidente del Senado y de la Corte Suprema.

²⁸Ibid. Sesión 379ª. p. 2732.

²⁹Ibid. Sesión 379ª. p. 2733.

Es así como existe, la proposición del comisionado Guzmán, de incorporar al Contralor General de la República atendida la jerarquía de su cargo y las funciones que cumple. Sostiene también, que en reemplazo del anterior o bien agregándolo como nuevo miembro, se podría considerar al Presidente del Tribunal Constitucional. No obstante en cuanto a este último él mismo comisionado Guzmán afirma que no sería adecuado, ya que al tratarse de un órgano de naturaleza técnica llamado a la resolución de conflictos, (refiriéndose al Tribunal Constitucional) aparece imprudente hacerlo partícipe del Consejo, “donde estarán, los órganos cuyas diferencias muchas veces deberá dirimir”.³⁰

En la continuación de su exposición, el comisionado Guzmán estima factible la concurrencia al Consejo, pero sólo con derecho a voz de los Ministros de Estado que el Presidente de la República determine.

En relación a la idea de asegurar al interior del Consejo una visión amplia del concepto de seguridad nacional, el comisionado Bertelsen señala que con la finalidad de “dar una voz permanente a los otros sectores habría que ampliar excesivamente la composición del Consejo con cuatro o cinco ministros”.³¹ Lo que a su juicio, no parece indicado ya que alteraría la composición mayoritariamente castrense del órgano de seguridad. No obstante estima que podría integrarse al Consejo de Seguridad Nacional la autoridad económica, en el caso que ésta tenga el carácter de independiente. El comisionado Ortúzar por su parte indica que una solución acerca de la integración de ciertos Ministros de Estado al Consejo de Seguridad Nacional podría solucionarse por la vía de dotar de “flexibilidad a la disposición constitucional”.³²

Con posterioridad, en la Sesión 396^a, celebrada el día Jueves 6 de Julio de 1978, se somete a debate el artículo en el que se consagra el

³⁰Ibid. Sesión 379^a. p. 2729.

³¹Ibid. Sesión 379^a. p. 2736.

³²Ibid. Sesión 379^a. p. 2737.

Consejo de Seguridad Nacional. Dentro de este artículo en cuanto a su composición encontramos las siguientes menciones: en su inciso 1º dispone que lo integrará el Contralor General de la República o bien el Presidente de la Junta Monetaria.

En su inciso 2º se propone la siguiente redacción: “Participarán también como miembros del Consejo, con derecho a voz, los Ministros de Estado que la ley determine, en un número no superior a cuatro (o los Ministros encargados de las áreas de gobierno interior, de relaciones exteriores, de defensa nacional y de la economía nacional)”.³³

Respecto a la primera mención, tanto el comisionado Guzmán como el comisionado Bertelsen, se inclinan por la integración al Consejo del Presidente de la Junta Monetaria, en razón de que su tarea esta en estrecha relación con temas que atañen a la seguridad nacional, no así el Contralor. En cuanto a la participación de los Ministros de Estado en el Consejo de Seguridad Nacional, el comisionado Guzmán sostiene que ésta es indispensable. Pueden concurrir a todas las sesiones del Consejo, pero sólo con derecho a voz. Esta limitación según el comisionado Guzmán, se explica por sí misma, dado que “si tuvieran derecho a voto, el Consejo se desequilibraría completamente, debido a que el Presidente de la República pasaría a contar con cinco votos dentro de él”.³⁴

En relación al debate surgido al interior de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución en torno a la composición del Consejo de Seguridad Nacional, se pueden extraer las siguientes consideraciones :

1. En mayor o menor grado, todos los comisionados estaban de acuerdo en que el nuevo Consejo de Seguridad Nacional debía estar integrado en su mayoría por miembros de las Fuerzas Armadas. Debía ser de esta manera, ya que como garantes de la nueva institucionalidad es

³³Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Sesión 396ª. p. 3079.

³⁴Ibid. Sesión 396ª. p. 3080.

precisamente el Consejo de Seguridad Nacional, el órgano que les servirá de vía de expresión en la tarea que la Carta Fundamental les ha encomendado. En otro orden, resultaba concordante con la idea de distanciarse de la composición que tenía el Consejo Superior de Seguridad Nacional, institución que era prácticamente dirigida por el Presidente de la República y sus Ministros de Estado.

2. Que la integración castrense en el Consejo de Seguridad Nacional debía ser al más alto nivel, lo que queda de manifiesto al rechazarse la idea de integrarlo con miembros de las Fuerzas Armadas de grados inferiores a los Comandantes en Jefe, lo mismo en el caso del General Director de Carabineros.
3. Que la composición del Consejo de Seguridad Nacional debía ser mixta, es decir con participación de miembros del sector civil. El fundamento está en el hecho que se entiende que la seguridad nacional involucra la labor conjunta de todas las instituciones de la Nación, es por eso que al interior de este Consejo se incluye por ejemplo, al Presidente del Senado y al Presidente de la Corte Suprema quienes en la calidad que invisten mucho tienen que decir al tratarse de problemas que involucran la seguridad nacional.
4. Había acuerdo en que la composición del nuevo organismo no debería ser excesiva, limitando su integración a las más altas autoridades de la Nación tanto civiles como militares. Un número mayor de miembros dificultaría su operatividad.

En definitiva, el acuerdo logrado en el seno de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución en lo referente a la composición del órgano de seguridad, se plasmó en la proposición que contenía el anteproyecto de la Comisión, el que en su artículo 99 establecía:

“Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República e integrado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros, por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y por los Presidentes del Senado, de la Corte Suprema y del Consejo del Banco Central.

Participarán, también, como miembros del Consejo, con derecho a voz, los Ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional, y de la economía del país”.³⁵

Concluida la exposición en torno a la composición del Consejo de Seguridad Nacional corresponde ahora analizar lo que fue el debate acerca de las atribuciones que le serían conferidas.

2.2.2 Acerca de las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional en el debate de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.

Es sin lugar a dudas el tema referente a las atribuciones con que se dotaría al Consejo de Seguridad Nacional, el que despertó mayor debate al interior de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Adquiría relevancia el tratamiento que se haría de sus atribuciones precisamente por ser éstas las que configurarían su carácter de órgano único dentro de la historia constitucional chilena.

La discusión en torno a las atribuciones con que se dotaría al Consejo, se inicia en la Sesión 357^a, realizada el día 25 de Abril de 1978, donde la Comisión entra a abocarse de lleno a este tema. En dicha Sesión participaron como invitados los Ministros del Interior y de Defensa,

³⁵Neville Blanc, Renard y otros. “La Constitución Política de la República de Chile”. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa Universidad Católica de Valparaíso. Chile. 1990. Tomo I. p. 440

además del subsecretario de Justicia, los que fueron invitados por la Comisión con la finalidad de conocer el pensamiento del Gobierno en las materias relativas al Estatuto de las Fuerzas Armadas y al órgano de seguridad.

Al inicio de esta Sesión el comisionado Ortúzar realiza una exposición resumida a los Ministros invitados acerca de la configuración que piensa la Comisión debía darse al Consejo de Seguridad Nacional. En esta breve presentación, enuncia alguna de las atribuciones que se ha pensado conferirle. Al respecto señala que “se ha considerado la posibilidad de que este Poder de Seguridad tenga iniciativa de ley y también de veto cuando así lo exijan los altos intereses de la seguridad nacional”.³⁶ Agrega que esta facultad de veto se ha pensado extender a “determinados actos de gobierno o de administración”³⁷. Además indica que se ha pensado que debería ejercer “algunas funciones relacionadas con el manejo de las relaciones exteriores, cuando éstas pudieran comprometer la soberanía o la seguridad nacional”.³⁸

Más adelante se hace referencia por el comisionado Ortúzar a una de las atribuciones que se pensó entregar al Consejo; la de calificar en forma previa a los candidatos a la Presidencia de la República y al Parlamento. Indica que también se ha pensado otorgar esta atribución al Tribunal Calificador de Elecciones o al Tribunal Constitucional, pero siempre con informe del Consejo de Seguridad Nacional, en todo caso. La fundamentación de esta atribución yace en el hecho de evitar que puedan llegar a la Primera Magistratura personas que vayan a atentar contra las bases esenciales de la institucionalidad. Esta intervención del Consejo de Seguridad Nacional sólo se estima necesaria para la elección Presidencial, no para la de los parlamentarios, puesto que si así fuera argumenta el

³⁶Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Sesión 357ª. p. 2306.

³⁷Ibid. Sesión 357ª. p. 2306.

³⁸Ibid. Sesión 357ª. p. 2306.

comisionado Bertelsen, “significaría llevarlo (al Consejo) con demasiada frecuencia a la arena política”.³⁹

Refiriéndose a las funciones legislativas que tendría el Consejo, señala que “se ha pensado en la posibilidad de que tal organismo tenga iniciativa para presentar proyectos de ley cuando estime que los altos intereses de la seguridad nacional estén comprometidos y el Congreso hubiera omitido tal trámite, obligándolo a pronunciarse”.⁴⁰ Y aún más, opina que al final del proceso legislativo “también debería tener intervención por motivos similares a los anteriores, dando las razones por las cuales la seguridad podría resultar comprometida al ponerse en vigencia un proyecto ya aprobado por el Parlamento”.⁴¹ Prosiguiendo con su opinión se refiere a la actuación que cabría al Consejo de Seguridad Nacional en materia de política internacional, indicando al efecto que “el Consejo de Seguridad Nacional debiera ser oído antes de la negociación o ratificación de tratados importantes”.⁴² Pero sostiene que tratándose de materias de especial gravedad “el Consejo no sólo debiera ser escuchado, sino que debería actuarse conforme a lo que él acordara, sólo entonces los órganos propiamente políticos podrán iniciar o culminar tal tipo de gestiones”.⁴³ Finalmente en este punto reitera que en el resto de las relaciones internacionales “sólo debiera ser oído el Consejo de Seguridad Nacional”.⁴⁴

En tanto el comisionado Lorca en su intervención señala que en una reunión que sostuvo la comisión con los Estados Mayores Conjuntos “se planteó la existencia de un organismo superior a toda la estructura

³⁹Ibid. Sesión 357ª. p. 2309.

⁴⁰Ibid. Sesión 357ª. p. 2308.

⁴¹Ibid. Sesión 357ª. p. 2308.

⁴²Ibid. Sesión 357ª. p. 2308.

⁴³Ibid. Sesión 357ª. p. 2309.

⁴⁴Ibid. Sesión 357ª. p. 2309.

institucional que ejerciera el Poder de Seguridad que, en definitiva, debería entregarse a las Fuerzas Armadas, pues el quiebre producido en el régimen anterior se originó en la falta de un sistema que les permitiera actuar”.⁴⁵ Reafirma lo expresado, apuntando que atendida la situación vivida por el país “nació la idea de crear un organismo que en la cúpula del Poder, pueda intervenir en los casos en que se produzcan situaciones de tal gravedad que afecten la seguridad nacional, y que no sólo participe en la creación de la ley y oponga vetos, sino que también sea arbitro en los conflictos que se produzcan a alto nivel, por lo que debería estar dirigido por las Fuerzas Armadas”.⁴⁶ De la opinión del comisionado Lorca se desprenden algunos aspectos interesantes: por una parte, el hecho de delinear la naturaleza del Consejo de Seguridad Nacional y por otra, el confirmar las amplísimas atribuciones que en un primer momento se pretendieron entregar a este organismo al indicar la posibilidad de que el Consejo de Seguridad Nacional actuara en calidad de arbitro ante conflictos de alto nivel. Esta última idea fue recurrentemente expuesta, principalmente en lo que dice relación con la intervención militar, ya que se sostiene la opinión que de haber existido un órgano con las características del que se pretende crear, se habría evitado un desenlace como el del 11 de Septiembre de 1973.

Otro de los aspectos que se debatió al interior de la Comisión y que dice relación con las atribuciones que corresponderían al órgano de seguridad, es el carácter de organismo asesor o resolutorio que debería otorgársele. Al respecto el comisionado Guzmán opinaba que “la calidad asesora del organismo subsistiría aunque la consulta (al Consejo de Seguridad Nacional) fuese obligatoria para el Presidente de la República, puesto que éste no estaría obligado a seguir su criterio y también aunque aquél tuviese la atribución de proponer proyectos de ley”.⁴⁷ Sostiene que el hecho de estar obligado a oír al órgano de seguridad y de dejar

⁴⁵Ibid. Sesión 357ª. p. 2311.

⁴⁶Ibid. Sesión 357ª. p. 2311.

⁴⁷Ibid. Sesión 357ª. p. 2313.

constancia de su opinión “ejercería una considerable fuerza moral y cívica en la decisión del Presidente de la República, sobre todo cuando los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros coincidieran en un punto de vista, por lo cual no cabe, desdeñar la importancia de un organismo de esta índole”.⁴⁸

En cuanto al carácter resolutivo plantea que esto lo entiende “referido fundamentalmente a la facultad de veto respecto de reformas constitucionales, de leyes o de decretos y demás expresiones de la potestad reglamentaria, en que pueda estar comprometida la seguridad nacional”.⁴⁹ Reconoce que dicha atribución resolutiva, “conferiría al organismo una fuerza mucho mayor y lo convertiría en un poder cautelar de eficacia jurídica mucho más vigorosa”.⁵⁰ Pero por otro lado, estima que esta situación produciría a su juicio dos probables inconvenientes “por un lado, dar la apariencia de una suerte de Estado Militar y, por otro, llevar cierto grado de politización a las instituciones de la Defensa Nacional”.⁵¹ En razón de lo anterior estima que no es conveniente otorgar al Consejo de Seguridad Nacional la facultad de veto sobre los candidatos a Presidente de la República ya que a su juicio “el peligro de politización de los institutos armados se daría en medida especialmente significativa”.⁵² Agrega en este punto que dicha facultad de veto debería ser entregada a otro órgano.

La comisionado Bulnes en la misma sesión apunta a que el Consejo “puede cumplir dos funciones básicas: una, fiscalizar en torno de la institucionalidad y otra, participar en ciertas actividades de Gobierno”.⁵³ Estima que en lo referente al carácter resolutivo o asesor que

⁴⁸Ibid. Sesión 357ª p. 2313.

⁴⁹Ibid. Sesión 357ª. p. 2313.

⁵⁰Ibid. Sesión 357ª. p. 2313.

⁵¹Ibid. Sesión 357ª. p. 2313.

⁵²Ibid. Seisón 357ª. p. 2313.

⁵³Ibid. Sesión 357ª. p. 2314.

deberá tener el órgano de seguridad “es muy difícil trazar una línea divisoria entre ambos aspectos.

Desde el momento en que se le da facultad de iniciativa de ley, el Consejo pasa a ser resolutivo, porque está tomando parte en una importante función del Gobierno”.⁵⁴ Se muestra partidaria de que las Fuerzas Armadas cumplan al interior del Consejo con el principio de democracia protegida, lo que involucra que estas participen de decisiones políticas y sean oídas en determinadas materias de tipo político que envuelvan peligro para la institucionalidad. Incluso estima indispensable que “el Consejo de Seguridad sea escuchado y emita informe respecto de la formación de los partidos políticos y concesión de personalidad jurídica a los mismos, así como sobre la inscripción de las candidaturas”.⁵⁵

La opinión anterior, refuerza el sentir de que el órgano de seguridad poseería facultades casi omnímodas en su accionar pasando a convertirse en un verdadero instrumento de control del sistema democrático, dotado de un poder de tutela, que podría ejercer no sólo sobre el resto de los poderes del Estado y autoridades constituidas, sino que además sobre agrupaciones políticas y personas.

Estando presente en calidad de invitado, el Ministro del Interior Sergio Fernández, señala su conformidad con las proposiciones realizadas a lo largo de la sesión aunque indica que “ la existencia de un Consejo, órgano o Poder de Seguridad no debe ser la única garantía o defensa de todo el sistema”.⁵⁶ Se muestra partidario de un organismo resolutivo y no asesor. Lo anterior en razón de considerar que si fuera un órgano asesor, las continuas consultas a las que se vería requerido no harían más que desgastar su imagen ante la ciudadanía y el Jefe de Estado. El Consejo en sus palabras “debe actuar, con carácter resolutivo, cuando estime que han

⁵⁴Ibid. Sesión 357ª. p. 2315.

⁵⁵Ibid. Sesión 357ª. p. 2315.

⁵⁶Ibid. Sesión 357ª. p. 2316.

sido vulneradas las bases esenciales de la institucionalidad, y sus atribuciones deben estar consignadas en normas de amplio alcance”.⁵⁷

Consecuente con lo anterior, plantea que lo que importa en este punto es la actuación que cabría al Poder de Seguridad en el control del Gobernante, determinar si éste procede de buena o mala fe en un momento dado, para lo cual propone que debe recurrirse al poder resolutivo “cuando se ha perdido la buena fe por parte del mandatario y que debe haber un medio para llegar a su destitución, pues nada se obtendrá con la sola representación de esa actitud”.⁵⁸

Otro apartado interesante de su exposición es el que se refiere a la iniciativa para presentar proyectos de ley que se otorgaría al Consejo de Seguridad Nacional. Al respecto, se manifiesta contrario a la idea ya que estima “se convertiría (al Consejo) en una entidad receptora de peticiones de toda índole, a la cual recurrirían las organizaciones y los particulares después de fracasar en sus intentos ante los parlamentarios”.⁵⁹ Enfatiza que un órgano de la importancia del Consejo de Seguridad Nacional no puede verse comprometido en problemas contingentes, puesto que de abocarse a ellos podría entrar en conflicto con la comunidad y en caso de negarse podría tener dificultades con el Parlamento. Ahora bien, con relación a la facultad de veto del Consejo de Seguridad Nacional referente a las Reformas Constitucionales, señala que “por estar en juego el resguardo del régimen institucional, le otorgaría la facultad de veto frente a las reformas constitucionales, porque por su intermedio una mayoría ocasional podría tratar de cambiar todo el sistema”.⁶⁰ Completando su argumentación expresa que la atribución referida “debería ejercerla antes de que ellas vayan a un posible

⁵⁷Ibid. Sesión 357ª. p. 2317.

⁵⁸Ibid. Sesión 357ª. p. 2317.

⁵⁹Ibid. Sesión 357ª. p. 2317.

⁶⁰Ibid. Sesión 357ª. p. 2317.

plebiscito, a fin de que el Consejo no aparezca enfrentado a la voluntad ciudadana”.⁶¹

Nos parece que en el caso de haberse consagrado esta atribución se hubiera vulnerado uno de los pilares esenciales del régimen democrático que es el que el poder radica en la voluntad de la ciudadanía expresada libremente en procesos electorarios, puesto que si en un momento de nuestra historia la voluntad de la ciudadanía hubiera exigido reformar la Carta Fundamental en pos del bien de la Nación, nos hubiéramos visto enfrentados al hecho de que un órgano con participación mayoritaria de autoridades que se generaban así mismas, habría podido en definitiva situarse por sobre los requerimientos de la ciudadanía.

Apreciando el debate suscitado al interior de la Comisión Ortúzar durante la Sesión 357^a, en que se trata de establecer las atribuciones que serían entregadas al órgano de seguridad, salta a la vista la opinión casi unánime de los miembros de la Comisión en cuanto a dotar a este organismo de facultades omnímodas, se constituye en el enclave a través del cual las Fuerzas Armadas llevarán a cabo su labor de garantes de la institucionalidad, y ésta nueva normativa constitucional supone cambios fundamentales en la naturaleza de las Fuerzas Armadas, en su quehacer profesional, lo que resulta de la “consecuencia inevitable de considerarlas en una nueva perspectiva política más amplia, de indefinidos contornos: la Seguridad Nacional”.⁶²

Sólo uno de los comisionados la Sra. Alicia Romo se mostró contraria al establecimiento de un poder de seguridad revestido con tales facultades, al efecto señala que “un Poder de Seguridad independiente, que constituye otro poder del Estado, es algo extremadamente peligroso, y por eso se inclina por la creación de un órgano asesor con cierta

⁶¹Ibid. Sesión 357^a. p. 2317.

⁶²García P. Gonzalo y Montes I. Juan Esteban. “Subordinación Democrática de los Militares”. Centro de Estudios del Desarrollo. Chile. 1996. p. 394.

independencia, con participación de civiles y que no politice a las Fuerzas Armadas”⁶³

En esta Sesión, el Ministro de Defensa en calidad de invitado, expresa que se realizará una mesa redonda en la Academia de Seguridad Nacional sobre el Poder de Seguridad, con la finalidad de buscar conclusiones en torno a las ideas que se han expresado y que ha tenido la oportunidad de escuchar. Por parte de la comisión y atendida la importancia que reviste el tema del establecimiento del órgano de seguridad, se manifiesta que se concurrirá en pleno a dicha reunión.

Posteriormente, en la Sesión 379^a, realizada después de haber asistido la comisión a la Academia de Seguridad Nacional, se observa un cambio en el criterio de la comisión en el sentido de considerar que no es conveniente dotar al Consejo de ciertas atribuciones como son la facultad de veto, de iniciativa de ley, calificación de candidatos etc. Lo que no implica que se pretenda disminuir la configuración del órgano de seguridad, sino que más bien obedece a la idea de reformular algunas de estas atribuciones para insertarlas dentro de una normativa que contemple el establecimiento de facultades amplias que permitan un accionar más flexible al Consejo de Seguridad Nacional. Particularmente ilustrativa resulta la exposición del comisionado Guzmán quien refiriéndose a las facultades del Consejo, las visualiza en una triple dimensión “la primera consistiría en aprobar la formulación de un objetivo nacional, cada cierto tiempo, a proposición del Jefe de Estado”.⁶⁴ Este objetivo nacional consistiría en los lineamientos, metas y grandes principios que guiarían el accionar de todos los poderes del Estado, específicamente del Gobernante quien tendría en él, el referente al cual necesariamente debería ceñir su actividad. Manifiesta sus dudas acerca de si tal objetivo “debería contar con la anuencia de algún otro órgano político como el Senado, pero estima indispensable que el país lo

⁶³ Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Sesión 357^a. p. 2315.

⁶⁴ Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Sesión 379^a. p. 2730.

formule en un plazo que podría ser de diez años”.⁶⁵Dicho objetivo señala el comisionado Guzmán “podría tener algún grado de imperio sobre el legislador, bien considerarse como una orientación o guía, pero con un valor moral, patriótico y político”.⁶⁶

En segundo lugar, estima indispensable que se otorgue al Consejo la facultad genérica que le permita, “por propia iniciativa, representar al Presidente de la República, con carácter jurídicamente consultivo, pero con un sentido práctico y digno de ser considerado, sus puntos de vista frente a cualquier materia en que viera amagada la seguridad nacional, como una ley, una reforma constitucional, una medida administrativa, la suscripción de un tratado”.⁶⁷Señala que dentro de estas materias podría estar por ejemplo “la inquietud que le pueda merecer la aplicación de la facultad del Tribunal Constitucional para privar de derechos políticos a determinada persona”.⁶⁸ Se manifiesta por no formular “una lista minuciosa de las materias sobre las cuales podría ser consultado o emitir opiniones, y prefiere establecerlo en términos amplios y entregar al propio Consejo la iniciativa, a fin de que cuando quiera manifestarse frente a cualquier problema que comprometa la seguridad nacional, pueda hacerlo sin inconvenientes”.⁶⁹

En tercer lugar, opina que el Consejo “debiera contar con las atribuciones que específicamente le encomiende el constituyente, como prestar su declaración en ciertos estados de emergencia y otras materias que podrían consagrarse”.⁷⁰

⁶⁵Ibid. Sesión 379ª. p. 2730.

⁶⁶Ibid. Sesión 379ª. p. 2730.

⁶⁷Ibid. Sesión 379ª. p. 2730.

⁶⁸Ibid. Sesión 379ª. p. 2730.

⁶⁹Ibid. Sesión 379ª. p. 2730.

⁷⁰Ibid. Sesión 379ª. p. 2730.

En torno al mencionado cambio de criterio frente a las atribuciones con que se pensaba dotar al Consejo de Seguridad Nacional, resulta aclaratoria la opinión del comisionado Bertelsen quien refiriéndose a la Fuerza Pública como garantes de la institucionalidad de la República estima que “contrariamente a lo que pudo ser el pensamiento inicial de más de alguno de los miembros de la Comisión o de otras personas, sería un error dar al Consejo atribuciones o intervenciones que dijieran relación a la política contingente.” (lo subrayado es nuestro) ⁷¹En cuanto a la participación del Consejo en la formulación del objetivo nacional admite que esta es necesaria, debiendo expresarse de tal forma que “el grande y permanente objetivo nacional pueda ser diseñado al margen de la pequeña preocupación de la política contingente”.⁷²

Con respecto a la facultad de “representar” a que hacía referencia el comisionado Guzmán, estima “importante otorgar a este Consejo la facultad de poder representar al Presidente de la República cualquier hecho o situación, que en su concepto, signifique amagar la seguridad nacional”.⁷³Manifiesta un alcance referente a esta facultad en cuanto “a si debe formular su planteamiento siempre y necesariamente al Presidente de la República , o si podría incluso hacerlo presente de manera directa a otras autoridades”.⁷⁴

Concluyendo su opinión referente a la atribución de “representar” el comisionado Ortúzar plantea que a su juicio ésta será la atribución más importante que se otorgará al Consejo de Seguridad Nacional, y que planteada en la forma propuesta por el comisionado Guzmán aparece favorable “porque el Consejo no aparece como un super órgano del Estado respecto de los demás”.⁷⁵Finalmente y hablando del caso en que un

⁷¹Ibid. Sesión 379ª. p. 2732.

⁷²Ibid. Sesión 379ª. p. 2734.

⁷³Ibid. Sesión 379ª. p. 2734.

⁷⁴Ibid. Sesión 379ª. p. 2734.

⁷⁵Ibid. Sesión 379ª. p. 2734.

acto o hecho de autoridad pusiera en peligro la seguridad nacional, plantea que la representación que haría el Consejo de Seguridad Nacional respecto de ese hecho o acto sería un “tégase presente” de mucha importancia, que haría pensar dos veces a la autoridad antes de persistir en dichas conductas atentatorias de la seguridad. Señala “que le gusta poder expresar en la Constitución que la fuerza pública es garantía de la institucionalidad y tiene el deber institucional y moral ante la Patria de salvar la República, como ocurrió el 11 de Septiembre de 1973”.⁷⁶

Pensamos que no cabe duda de que la creación del Consejo de Seguridad Nacional obedeció a la idea de dotar a la Fuerzas Armadas de una mayor autonomía interna frente al poder político, lo que las constituiría permanentemente en garantía de la seguridad nacional y de la institucionalidad. Como bien lo señalaba el comisionado Bertelsen en la Sesión 357^a, en definitiva, la Fuerza Pública “es la manifestación concreta de la seguridad nacional en la estructura constitucional”.

En lo tocante al punto del “derecho a veto” se estima por los comisionados que de entregarse esa atribución al órgano de seguridad, significaría politizar a las Fuerzas Armadas, al respecto el comisionado Guzmán indica que “es evidente que quien desee preservar el carácter de salvaguardia permanente de una institución debe preocuparse de no gastarla en lo contingente”.⁷⁷ Añade que en razón de lo anterior se ha abandonado la idea de entregar al Consejo un derecho a veto que pudiera ejercer respecto de resoluciones constitucionales, legales o administrativas.

Respecto de otras actuaciones que corresponderían al Consejo de Seguridad Nacional, en la Sesión 396^a celebrada el 6 de Julio de 1978, se trató acerca de la participación del Consejo de Seguridad Nacional en caso de declaración de guerra. El debate se presentó, en cuanto a si el

⁷⁶Ibid. Sesión 379^a p. 2734.

⁷⁷Ibid. Sesión 379^a p. 2735.

Presidente de la República, en quien recae la facultad de declarar la guerra, debía contar con el acuerdo del Consejo de Seguridad o bien sólo se requería que este fuera oído, en forma previa a la declaración. La discusión se centró en las opiniones del comisionado Guzmán y del comisionado Ortúzar. El primero de ellos sostenía, que la aprobación legal de una declaración de guerra “implica una facultad conferida al Presidente de la República. . .”⁷⁸ por lo que a su juicio, se requería para la declaración de guerra: autorización de ley y que se haya oído al Consejo de Seguridad Nacional. Por su parte el comisionado Ortúzar, consideraba indispensable el acuerdo del Consejo, ya que al estar formado por los Comandantes en Jefe, y poniéndose en el caso de la negativa de estos a una declaración de guerra, indicaba que “es evidente que el Primer Mandatario no puede embarcarse solo en una declaración de guerra”.⁷⁹ Y apuntaba que el acuerdo del Consejo debía manifestarse en un trámite privado, antes de recurrir al parlamento. El comisionado Guzmán al respecto indicó, que cree que ningún Presidente actuaría desconociendo la opinión de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

El resto de los comisionados estuvieron de acuerdo en que la declaración de guerra es un acto de naturaleza eminentemente gubernativa, que debe estar en manos del Presidente de la República. Reafirmando su opinión el comisionado Guzmán indicaba que si en el Decreto Ley N° 527 la Junta de Gobierno establecía que en caso de declaración de guerra debía consultarse el Consejo de Oficiales Generales de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas, era razonable contemplar la consagración constitucional de que el Consejo de Seguridad Nacional fuera oído en caso de declaración de guerra.

En definitiva se aprueba la idea de oír al Consejo en los mismos términos establecidos en el Decreto Ley N° 527, ya mencionado.

⁷⁸ Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Sesión 396ª. p. 3077.

⁷⁹ Ibid. Sesión 396ª. p. 3077.

De esta forma, se aprobaron las siguientes atribuciones para el Consejo de Seguridad Nacional, las que se establecieron en el artículo 100 del anteproyecto de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.

“Artículo (100).- Serán funciones del Consejo de Seguridad Nacional:

- a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite;
- b) Aprobar el objetivo nacional que cada diez años formule el organismo técnico correspondiente y que expresará los objetivos permanentes de Chile. Su contenido sólo tendrá el carácter preceptivo que corresponda a la norma jurídica que lo contemple;
- c) Representar a cualquiera autoridad establecida por la Constitución su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, pueda comprometer la seguridad nacional;
- d) Ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomiende.

Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra c) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el propio Consejo. Una ley orgánica constitucional reglamentará, en lo demás, la organización, funcionamiento y atribuciones de este Consejo”.⁸⁰

⁸⁰Neville Blanc, Renard y otros. Ob. cit. p. 441.

2.2.3 Acerca de la Convocatoria del Consejo de Seguridad Nacional en el debate de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.

En relación al mecanismo de convocatoria que regiría a esta institución, dentro de la comisión siempre primó la opinión de que este Consejo no funcionaría sólo a requerimiento del Presidente de la República, sino que además pudiera ser convocado a solicitud de otros miembros, con el fin de evitar que el Consejo se transformara en un mero instrumento dependiente del Jefe de Estado, y así asegurar el ejercicio independiente de sus atribuciones.

En este sentido podemos referirnos a las observaciones formuladas por el comisionado Guzmán, quien en la Sesión 379^a, expresó que “el buen funcionamiento de la facultad citada en segundo lugar (esta es la de “representar. . .”) requiere que el Consejo pueda ser citado a iniciativa de cualesquiera de sus miembros, o a lo menos, por petición de dos de ellos, pues si se reservara al Primer Mandatario, o al Ministro de Defensa que presidiera el Consejo, la facultad de citarlo, se destruiría por su base el carácter de la iniciativa que se pretende consagrar y quedaría subordinado en la práctica, a la voluntad presidencial”.⁸¹ Más adelante y siempre en el ámbito de la convocatoria del Consejo, estima necesario que se consagre la facultad “de cualquier miembro del Consejo de Seguridad Nacional para citar a éste, con lo cual se asegura que aquel (el Presidente de la República) no maneje su funcionamiento como desea”.⁸²

Finalmente este es el criterio que recogió la Comisión, el que se plasmó en el artículo 99 inc.3° del Anteproyecto Constitucional.

“Artículo 99. inc.3°: El Consejo de Seguridad Nacional podrá ser convocado por el Presidente de la República o a solicitud de dos de sus

⁸¹ Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Sesión 379^a. p. 2730.

⁸² Ibid. Sesión 379^a. p. 2740.

miembros, y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes. Para los efectos de la convocatoria al Consejo y del quórum para sesionar sólo se considerará a sus integrantes con derecho a voto”.⁸³

Con la sección referente a la convocatoria del Consejo de Seguridad Nacional, concluye la exposición acerca del debate que se llevo a cabo en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, en torno a la normativa que regiría el órgano de seguridad. A continuación corresponde analizar las proposiciones e indicaciones realizadas por el Consejo de Estado en torno al establecimiento y normativa del Consejo de Seguridad Nacional.

⁸³Neville Blanc, Renard y otros. Ob. Cit. p.441.

3. PROPOSICIONES FORMULADAS POR EL CONSEJO DE ESTADO AL ANTEPROYECTO ELABORADO POR LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN.

3.1 El Consejo de Estado.

Organismo consultivo creado por el Acta Constitucional N° 1, Decreto Ley 1.319 de fecha 9 de Enero de 1976, e instaurado con fecha 15 de Julio del mismo año.

Con fecha 31 de Octubre de 1978, el entonces Presidente de la República General Augusto Pinochet U., solicitó al Consejo de Estado su opinión sobre el anteproyecto ahora articulado de la Constitución Política de la República, que le presentara la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.

El Consejo de Estado estuvo integrado por personas de la exclusiva confianza del Presidente de la República pertenecientes a los sectores representativos de la sociedad, por ejemplo, del mundo empresarial, laboral, estudiantil, etc. Lo integraban también por derecho propio los ex-Presidentes de la República, don Jorge Alessandri Rodríguez que a su vez presidía el Consejo de Estado, y don Gabriel González Videla.

El estudio del anteproyecto constitucional por el Consejo de Estado se efectuó durante el período comprendido entre los meses de Noviembre de 1978 y Julio de 1980, celebrando al efecto “57 sesiones plenarias, y un número no registrado de reuniones de comisión y entrevistas con personas especializadas”.⁸⁴El Consejo de Estado elaboró lo que es en sustancia un nuevo proyecto constitucional, el proyecto final se acordó en sesión de fecha 1 de Julio de 1980. La entrega del proyecto al Presidente

⁸⁴ Informes del Consejo de Estado recaídos en la consulta formulada por S.E. el Presidente de la República acerca anteproyecto Nueva Constitución. Vol I. p.2. 1980.

de la República y a la Junta de Gobierno se efectuó por el presidente del Consejo de Estado, en audiencia especial, el día 8 de Julio de 1980.

El Consejo de Estado si bien comparte las proposiciones tendientes al reconocimiento constitucional del Consejo de Seguridad Nacional, introdujo algunas modificaciones al anteproyecto preparado por la Comisión Ortúzar en relación con la composición del órgano de seguridad. En este punto, se muestra partidario de que sea integrado, en calidad de miembros plenos, con derecho a voz y voto, con los Ministros del Interior; de Relaciones Exteriores; de Defensa Nacional; de Economía, Fomento y Reconstrucción, y de Hacienda.

Así la composición propuesta por el Consejo de Estado correspondería a la siguiente:

“Artículo 95.- Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República y que estará integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, y por el General Director de Carabineros, los Ministros de Estado encargados del Gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional, de la economía y de la hacienda pública del país y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, quien actuará además, como secretario”.⁸⁵

Del artículo transcrito, se advierte claramente que la composición sugerida habría significado darle una fisonomía totalmente distinta a la concebida por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, en efecto significaba dotar al poder político de supremacía al interior del Consejo.

De la propuesta del Consejo de Estado llama la atención el que se establezca que el Jefe del Estado Mayor sea, además de miembro con derecho a voto, secretario del mismo. Dicha idea ya había sido expuesta al

⁸⁵Neville Blanc, Renard y otros. Ob. cit. p. 441.

interior de la Comisión Ortúzar, específicamente por el comisionado Carmona, quien propuso que “el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional sea el Secretario del Consejo, sin derecho a voto”.⁸⁶Esa proposición fue desechada por el comisionado Ortúzar por estimar que “podía alterarse la mayoría existente dentro del Consejo”.⁸⁷

En cuanto a las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional el anteproyecto del Consejo de Estado señalaba en su artículo 96:

“Artículo 96.- Serán funciones del Consejo de Seguridad Nacional:

- a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que este lo solicite;
- b) Representar al Presidente de la República su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, pueda comprometer la seguridad nacional, y
- c) Ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomiende.

Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados , según lo determine para cada caso particular el propio Consejo.

Una ley orgánica constitucional reglamentará, en lo demás, la organización, funcionamiento y atribuciones de este Consejo”.

Del artículo propuesto, resulta claro que las atribuciones que entrega el anteproyecto del Consejo de Estado al órgano de seguridad, aparecen disminuidas frente al anteproyecto de la Comisión Ortúzar, especialmente la facultad de “representar”, ya que en el anteproyecto de ésta, dicha facultad puede ser ejercida respecto de cualquier autoridad en

⁸⁶Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República. Sesión 396ª. p. 3082.

⁸⁷Ibid. Sesión 396ª. p. 3082.

tanto que en el artículo arriba citado, es circunscrita sólo al Presidente de la República. .

Finalmente en lo que dice relación con la normativa complementaria del Consejo, se recordará que la Comisión Ortúzar propuso que esta fuera entregada a una Ley Orgánica Constitucional. Por su parte, el Consejo de Estado propone una doble normativa complementaria: una, un Reglamento dictado por el propio Consejo de Seguridad Nacional, que establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización interna y funcionamiento, y otra, una Ley Orgánica Constitucional, que reglamentará, en lo demás, la organización, funcionamiento y atribuciones de este Consejo.

A nuestro juicio la doble normativa tiene como finalidad, que el reglamento se ocupe de cuestiones de funcionamiento interno, administrativas del Consejo y que por su parte la ley orgánica constitucional lo haga de materias de mayor relevancia.

Se ha estimado que el Consejo de Estado fue partidario de dichos cambios constitucionales en orden a optar por el régimen presidencial lo cual los lleva “a plantear que un Presidente de la República sin atribuciones militares efectivas no tiene toda la autoridad en lo interno y lo externo”.⁸⁸

⁸⁸García P. Gonzalo y Montes I. Juan Esteban. Ob. cit. p.396.

4. EL PROYECTO CONSTITUCIONAL ANTE LA JUNTA DE GOBIERNO.

Habiéndose presentado por el Consejo de Estado su proyecto constitucional, la Junta de Gobierno designó una Comisión de su dependencia, a fin de revisar y realizar las modificaciones pertinentes con el objeto de presentarlo para ser ratificado por la ciudadanía. Dicha Comisión estaba integrada por el Ministro del Interior Sergio Fernández; por la Ministro de Justicia Mónica Madariaga; por el Auditor General del Ejército General Fernando Lyon; por el Auditor de la Armada Almirante Aldo Montagna; por el Auditor General de la Fuerza Aérea General Enrique Montero; por el Auditor de Carabineros Mayor Harry Grunewald y por el Secretario de Legislación de la Junta de Gobierno Mario Duvauchelle.

A partir de los criterios determinados por la Junta de Gobierno y el texto de los proyectos presentados, procedió a elaborar el texto final que se aprobaría y sería sometido a plebiscito. En lo referente al Consejo de Seguridad Nacional se aprobaron los siguientes artículos:

“Artículo 95.- Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, 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, y por el General Director de Carabineros.

Participarán también como miembros del Consejo, con derecho a voz, los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país. Actuará como Secretario el Jefe del estado Mayor de la Defensa Nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional podrá ser convocado por el Presidente de la República o a solicitud de dos de sus miembros y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus

integrantes. Para los efectos de la convocatoria al Consejo y del quórum para sesionar sólo se considerará a sus integrantes con derecho a voto”.⁸⁹

“Artículo 96.- Serán funciones del Consejo de Seguridad Nacional;

- a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite;
- b) Representar, a cualquiera autoridad establecida por 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, y
- e) Ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomienda.

Los acuerdos y 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”.⁹⁰

Ambas disposiciones fueron sometidas a plebiscito en conjunto con el resto de la Carta Fundamental, sin haber sufrido modificaciones. Siendo aprobada la Nueva Constitución mediante acto plebiscitario.

Los aludidos artículos pasaron a quedar establecidos constitucionalmente en los términos indicados por la Junta de Gobierno.

⁸⁹Neville Blanc, Renard y otros . Ob. cit. p.442

⁹⁰Neville Blanc, Renard y otros. Ob. cit. P. 442.

Sin embargo, aparece importante indicar que de la revisión de estos dos artículos queda de manifiesto que el trabajo del Consejo de Estado fue relegado a un segundo plano. Imponiéndose en definitiva un sistema político de transición distinto al ideado por el Presidente del Consejo de Estado y ex- Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez, sistema en el que se consagraba un rol tutelar de las Fuerzas Armadas dentro del orden político.

Lo anterior resultaba contrario al establecimiento de normas constitucionales que, “sin doctrinarismos, y sobre la base de la continuidad histórico-jurídica de Chile, y base de la experiencia institucional, aseguraran la estabilidad futura del país”.⁹¹

En definitiva, la Junta de Gobierno despachó un texto de 120 artículos permanentes, incluidos en 14 capítulos y 29 disposiciones transitorias, el cual fue aprobado por el Presidente de la República y la totalidad de los miembros de la Junta. Este proyecto constitucional se sometió a plebiscito, dictándose al efecto, el Decreto Ley N° 3.465, de fecha 8 de Agosto de 1980 por medio del cual se convocaba al acto plebiscitario para el día 11 de Septiembre de 1980. El texto constitucional aprobado por esta vía, fue promulgado por el Presidente de la República, con fecha 21 de Octubre de 1980, entrando en vigencia el 11 de Marzo de 1981.

⁹¹Carrasco D., Sergio. “Seminario de Estudio sobre la Constitución Política de 1980”. Universidad de Concepción. Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales. Chile. 1982. p.33.

5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1989 Y SU INCIDENCIA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL. ⁹²

Con posterioridad al plebiscito de 5 de Octubre de 1988, los partidos políticos agrupados en la llamada Concertación de Partidos por la Democracia, emitieron un documento en el que indicaban se iniciaría un diálogo que condujera al más breve plazo a un acuerdo nacional por la democracia y el consenso constitucional en pos de recuperar el pleno ejercicio de la soberanía popular. El aludido documento, en su punto 7º referido a los “Cambios Constitucionales”, establecía que una transición consensual a la democracia requería de los siguientes cambios constitucionales: Entre otros se señalaba el aumento de miembros civiles del Consejo de Seguridad Nacional y modificación de sus facultades de modo de asegurar el pleno respeto al principio de la supremacía de la soberanía popular.

Por su parte el entonces Presidente de la República, General Augusto Pinochet, manifestaba que el Gobierno estaría atento a recoger y discutir toda proposición que tuviera por finalidad perfeccionar el orden institucional . Esto significó el punto de partida para un amplio y complicado debate en torno a la reforma de la Carta Fundamental, en el que participaron tanto las fuerzas políticas de gobierno como de oposición, incluido el propio Poder Ejecutivo.

El acuerdo en torno a las Reformas Constitucionales se logró principalmente a través del trabajo de comisiones técnicas mixtas compuestas por miembros de partidos políticos distintos, que aunados por la idea de mejorar y fortalecer la Constitución, se abocaron a dicha tarea. Es así como el día miércoles 14 de Junio de 1989, la Junta de Gobierno aprobó el proyecto del Ejecutivo sobre la Reforma a la Carta Fundamental de 1980.

⁹²Andrade Geywitz, Carlos. “Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980”. Edit. Jurídica de Chile. 1990. p.229.

Con fecha 16 de Junio de 1989 se procedió a publicar en el Diario Oficial, el Decreto Supremo N° 939 de 15 de Junio de 1989 mediante el cual, se convocaba a plebiscito para el día 30 de Julio de 1989 a fin de que la ciudadanía manifestara su voluntad de aprobar o rechazar las reformas introducidas a la Constitución Política.

Realizado el acto plebiscitario se obtuvo una aprobación en favor de las reformas a la Constitución de un 85.7 %. Finalmente en el Diario Oficial de Jueves 17 de Agosto de 1989, se publicó la Ley N° 18.825 que modificó la Constitución Política de la República de Chile.

Corresponde analizar ahora, la incidencia de la reforma Constitucional en el Consejo de Seguridad Nacional; para esto revisaremos las distintas propuestas que se efectuaron en orden a modificar esta institución, tomando como punto de partida los artículos 95 y 96 de la Constitución antes de su reforma.

5.1. En cuanto a la composición del Consejo de Seguridad Nacional.⁹³

El artículo 95 de la Carta de 1980 establecía en su primer inciso la conformación del Consejo de Seguridad Nacional, el cual estaba presidido por el Presidente de la República e integrado por los Presidentes del Senado y la Corte Suprema, así como, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y por el General Director de Carabineros

La *Concertación de Partidos por la Democracia*, propuso la modificación de esta conformación, sugiriendo la incorporación del Presidente de la Cámara de Diputados y de los Presidentes de las comisiones de Defensa de ambas Cámaras, lo anterior es consecuencia

⁹³ Andrade Geywitz, Carlos. Ob. cit. p. 230.

de otorgar mayor preponderancia a la presencia de los órganos del Estado cuyas autoridades son elegidas por votación popular.

En tanto el partido *Renovación Nacional*, en Noviembre de 1988, indicó diez reformas a la Constitución procurando mejorar la misma, logrando un mayor grado de integración entre los chilenos. Entre otras se contemplaba la reforma al Consejo de Seguridad Nacional, donde se consideraba “inconveniente la integración actual del Consejo de Seguridad Nacional. Cree Renovación Nacional que las Fuerzas Armadas y de Orden no deben tener mayor gravitación en el Consejo que la suma de los tres poderes del Estado”.⁹⁴

La *Comisión Técnica de la Concertación de Partidos por la Democracia y Renovación Nacional*, estuvo de acuerdo en agregar a la composición del Consejo al Presidente de la Cámara de Diputados y al Contralor General de la República, al igual que la proposición de Renovación Nacional.

El *Proyecto de Reforma Constitucional*, al igual que la proposición original del gobierno, incluyen en la composición del Consejo de Seguridad Nacional al Contralor General de la República, con lo cual este organismo quedará integrado por ocho miembros.

Así pasa a ser una institución en la cual se encuentran representados en forma paritaria, autoridades de los órganos del Estado y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros.

Producto de este acuerdo, la reforma propone agregar al final del inciso tercero del artículo 95 la siguiente frase: “Los acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto”, es decir cinco integrantes. Se estima que lo anterior

⁹⁴“Proposiciones de Renovación Nacional para una reforma de la Constitución de 1980”. Noviembre. 1988.

podría significar que “siempre los uniformados necesitarán, para constituir mayoría, por lo menos del voto de un civil o que éstos, a su vez, necesitarán, también, por lo menos del de un uniformado para adoptar acuerdos.”⁹⁵ Nada señala la Constitución en caso de empate a cuatro votos, se ha entendido que producida esa situación, no hay acuerdo.

En definitiva el artículo 95 de la Constitución, paso a quedar establecido de la siguiente forma :

“Artículo 95.- Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, 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.⁹⁶

Participarán también como miembros del Consejo, con derecho a voz, los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país. Actuará como Secretario el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional podrá ser convocado por el Presidente de la República o a solicitud de dos de sus miembros y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes. Para los efectos de la convocatoria al Consejo y del quórum para sesionar sólo se considerara a sus integrantes con derecho a voto. Los acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto”.⁹⁷

⁹⁵Andrade Geywitz , Carlos. Ob. cit. p. 233.

⁹⁶Inciso modificado, por el Art. único, N° 44, de la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, de 17 de Agosto de 1989.

⁹⁷Inciso modificado, por el Art. único N° 45, de la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, de 17 de Agosto de 1989.

5.2. En cuanto a las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional.⁹⁸

De conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política de 1980, las funciones del Consejo de Seguridad Nacional consisten fundamentalmente, en asesorar al Presidente de la República en materias relativas a la Seguridad Nacional, representar su opinión a cualquier autoridad frente a un acto o materia que atente gravemente contra las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional, emitir informes al Congreso cuando se trate de discutir las normas legales que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra y las normas relativas a la entrada y salida de tropas militares del territorio nacional, recabar de las autoridades y funcionarios de la Administración antecedentes relativos a la seguridad interior y exterior del Estado y las demás atribuciones que la Constitución le encomienda como, por ejemplo, en la designación de senadores (artículo 45), designación de dos integrantes del Tribunal Constitucional (artículo 81), declaración de estados de excepción constitucional (artículos 40 y siguientes), en el retiro de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros (artículo 93 inciso segundo).

En este punto la *Concertación de Partidos por la Democracia*, postuló modificaciones tendientes a garantizar el rol asesor y no deliberante del Consejo, lo que es complementario de la proposición que arriba se indicó en cuanto a la composición paritaria del organismo. Se trata de especificar las funciones asesoras del Consejo, a través de un nuevo artículo 96, en el cual se incluyen como atribuciones del Consejo el asesoramiento al Presidente de la República en materias de paz, defensa, soberanía y seguridad nacional; desarrollo social, cultural y económico del país; informar al Congreso en materias relativas a las normas que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra,

⁹⁸Andrade Geywitz, Carlos. Ob. cit. p.233.

proporcionar criterios de utilización de áreas geográficas indispensables para la defensa del territorio nacional y las demás atribuciones consultivas que la Constitución le encomienda.

Este artículo 96, establecido por el constituyente de 1980, consagraba entre las funciones del Consejo, la contenida en su letra b) y que fue la disposición más controversial y sujeta a análisis de este órgano; textualmente indicaba: “Representar, a cualquiera autoridad establecida por 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”. Dicha facultad fue resistida por muchos sectores ya que veían en ella un peligro de que el régimen político diseñado por la Constitución de 1980 quedara sujeto a una suerte de “Tutela Militar”, dada su composición mayoritaria por miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden, así como por las demás atribuciones que se le confirieron.

La expresión “representar” generaba toda clase de críticas, puesto que se estimaba que en nuestro léxico constitucional la voz “representar”, tiene el significado de “rechazar”, atendido el sentido que tiene en el artículo 88 de la Constitución, cuando establece que el Contralor “representará”, es decir “rechazará”, el decreto o resolución que estime infringe la Constitución o la ley. Por otro lado la amplitud de dicha “representación”, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, ya sea el Presidente de la República, Cámara de Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional, al Tribunal Calificador de Elecciones, al Contralor General de la República y al Poder Judicial, proveniente de quienes detentan el monopolio de las armas, revestiría una connotación vigorosa y difícil de resistir. Y más aún, se indicaba que ejercida la facultad de “representación” sobre determinada autoridad, en relación a alguna materia, acción u hecho y esta persistiera en la actitud o materia “representada”, podrían actuar

las Fuerzas Armadas en cumplimiento de sus fines; “se constitucionaliza de esta manera la razón de futuros golpes de Estado”.⁹⁹

Para otros en cambio, el Consejo de Seguridad Nacional es un organismo donde las Fuerzas Armadas pueden institucionalmente dar a conocer sus opiniones, más aún si se recuerda que el artículo 90 de la Constitución declara que “son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República”.

Continuando con las proposiciones de reforma constitucional en cuanto a las atribuciones del órgano de seguridad, *Renovación Nacional*, estimó que éstas debían mantenerse, en especial la facultad de “representación” ante cualquiera autoridad. Fundamentando su posición, sostiene que el rol tutelar del Consejo de Seguridad Nacional por medio de la referida facultad de “representar”, constituye una vía institucional para el ejercicio de las Fuerzas Armadas y de Orden en su condición de garantes del orden institucional establecido en el artículo 90 de la Constitución.

La *Comisión Técnica Concertación / Renovación Nacional*, acuerda sustituir la letra b) del artículo 96 cambiando la frase “representar a cualquiera autoridad” por “expresar al Presidente de la República”.

De esta forma aparecen dos grandes modificaciones, la primera es cambiar el rol tutelar de este organismo expresado en la voz “representar”, que jurídicamente podría implicar una posibilidad de veto respecto a las decisiones de la autoridad política y administrativa, por un papel asesor, pues se entiende la palabra “expresar” como la

⁹⁹ Cumplido Cereceda, Francisco. “Las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1980.” En “Estudio Crítico de la Constitución de 1980” Edit. Cono-Sur. Chile. 1988. p.120

emisión de una opinión que debe tenerse presente por la autoridad al momento de resolver. La segunda modificación es la delimitación de las autoridades a las cuales este Consejo puede “expresar” su opinión, limitando su relación asesora sólo al Presidente de la República.

El *proyecto de reforma constitucional* presentado por la Junta de Gobierno, si bien recoge las indicaciones de la Comisión Técnica, lo hace sólo en forma parcial. En definitiva la reforma constitucional aprobada entrega a la letra b) del artículo 96 de la Constitución la siguiente redacción:

“ b) Hacer presente (lo subrayado es nuestro) al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, 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.”¹⁰⁰

Como se señaló, la expresión “representar” tiene una connotación precisa en nuestra legislación administrativa, especialmente en la aludida facultad de la Contraloría General de la República. “Hacer presente” reviste un grado menor de obligatoriedad. Se reemplaza además, la amplia expresión “a cualquiera autoridad establecida por la Constitución” restringiendo la facultad de opinión del Consejo de Seguridad Nacional, a las siguientes autoridades: Presidente de la República, Congreso Nacional y Tribunal Constitucional.

En relación con lo expuesto, los integrantes de la Comisión Asesora del Ministro del Interior, Carlos Cáceres, señores Raúl Bertelsen y Arturo Marín, sostuvieron en las reuniones de trabajo con las comisiones de Renovación Nacional y de la Concertación, que nunca se trató de darle a la “representación” un carácter de veto, que nunca estuvo en el ánimo de los constituyentes fijarle ese alcance y que

¹⁰⁰Art. 96. Constitución Política de 1980. Letra reemplazada, por la que aparece en el texto, por el Art. único, N° 46, de la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, de 17 de Agosto de 1989.

el Tribunal Constitucional es el organismo que por mandato de la Carta Fundamental debe ejercer las funciones de control constitucional y jurídico.

6. INTENTOS DE REFORMA AL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL CON POSTERIORIDAD A 1989.

En el año 1990, habiendo asumido el Gobierno el candidato presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia señor Patricio Aylwin Azócar, nuevamente se comienza a discutir la idea de reformar la Constitución. Se consideraba que aún se encontraban pendientes ciertos puntos que revestían importancia para el nuevo gobierno democrático, entre estos figuraban la reforma a las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y Carabineros y la reforma a las atribuciones y composición del Consejo de Seguridad Nacional.

A continuación pasaremos a revisar algunas de las propuestas realizadas en relación al órgano de seguridad.

6.1. En cuanto al Organismo de Seguridad.

Con respecto a las atribuciones y composición del Consejo de Seguridad Nacional, la *Corporación Tiempo 2000*, señalaba a través de un documento de 1991 que “la práctica democrática de estos 18 meses demostró que mucho de los temores existentes respecto del rol que jugaría este Consejo, no se materializaron, ya sea por el número par de sus miembros, o por la inexistencia de grandes traumas institucionales que “justificaran” su intervención”.¹⁰¹ No obstante que desde la perspectiva de la supremacía del principio democrático, resulta inconveniente que facultades tan importantes como las del COSENA, sean ejercidas por un órgano en cuya composición el peso del parlamento alcanza apenas el 25 % de la representación total de las FF. A.A. y Carabineros.¹⁰²

¹⁰¹“ Bitácora Legislativa N° 25 “. Corporación Tiempo 2000. Programa de Asesoría legislativa. Chile. - 1991.

¹⁰² Ibid. Ob. cit.

Lo señalado es una muestra del traslado (realizado por el régimen militar) de atribuciones desde los órganos generados democráticamente, hacia aquellos que, careciendo de precedente en la historia constitucional chilena, representan los intereses políticos y corporativos de instituciones cuya generación se produce al margen de la voluntad popular.

A través del Mensaje N° 48- 324 de fecha 1 de Junio de 1992, el Gobierno encabezado por el Presidente Patricio Aylwin, presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa que contenía el proyecto de reforma constitucional relativo a la inamovilidad de los comandantes en jefe de las FF.AA. y Director General de Carabineros y reforma a la composición del Consejo de Seguridad Nacional. En relación a este último punto, la reforma se refiere a dos materias que estaban contenidas ya en los acuerdos entre la Concertación y Renovación Nacional con motivo de la reforma constitucional de 1989.

La primera de ellas dice relación con la composición del Consejo, y se limita a integrar a él, como miembro titular, al Presidente de la Cámara de Diputados. Al respecto podemos señalar que en las Bases de Sustentación de un Régimen Democrático de 1986, documento al que adhirió Renovación Nacional, se convino por unanimidad que el Consejo debía tener mayoría civil y no uniformada y que, en consecuencia debían integrarlo además del Contralor General de la República, el Presidente de la Cámara de Diputados. Posteriormente en las Proposiciones de Renovación Nacional para una reforma de la Constitución de 1980, de Noviembre de 1988, se reitera la misma propuesta respecto de la integración.

Finalmente, el informe de las Comisiones Técnicas de Renovación Nacional y de la Concertación que funcionaron en 1989, concluyó una propuesta de reforma del artículo 95 de la Carta Fundamental en el mismo sentido.

La segunda de las materias a que se refiere el proyecto de reforma, es aquella relativa al quórum de convocatoria. Estima elevar el quórum necesario para que proceda su autoconvocatoria. Ese quórum, se eleva de dos a tres de sus miembros con derecho a voto, lo que aparece razonable atendida la incorporación del Contralor General de la República (reforma 1989) y la del Presidente de la Cámara de Diputados, en el proyecto actual. En lo referido a los requisitos para adoptar decisiones, establece el voto dirimente del Presidente de la República.

En definitiva, se sostiene que a través de este proyecto no se busca aislar a las FF.AA., sino encausarlas dentro de la institucionalidad, en la que no se vean reflejadas como un estamento autónomo , como un cuarto poder que podría en un momento dado, poner en jaque al Jefe de Estado. La característica de poder tutelar que ha querido entregarse a las Fuerzas Armadas, es completamente ajena a la tradición democrática occidental y específicamente a la chilena. La detentación del monopolio de las armas requiere como contrapartida la subordinación irrestricta al poder civil legítimamente constituido.

Es así como el Mensaje Presidencial aludido, señala que el fin de la reforma es racionalizar la composición del Consejo y “propender a que su funcionamiento responda a las reales necesidades nacionales y no simplemente a problemas coyunturales de algún sector del país”.

La política de defensa, debe constituir una política de Estado, inserta en un marco institucional apreciado como auténtico por la Nación.

El mencionado proyecto de reforma, fue remitido con fecha 4 de Agosto de 1993 por la Cámara de Diputados a la Comisión de Legislación, Constitución y Justicia, quedando en definitiva en espera ya

que no se contó con la adhesión necesaria para proseguir con su tramitación.

El actual Presidente de la República Eduardo Frei Ruiz -Tagle, con fecha 22 de Agosto de 1995, dirigió el Mensaje N° 346-331 al Senado, con el que iniciaba un nuevo proyecto de reforma a la Constitución Política de la República. En dicho mensaje señalaba que si bien la Constitución de 1980 ha sido respetada y acatada, “resulta indudable que algunas de las disposiciones allí contenidas no reflejan adecuadamente la visión mayoritaria del país, ni son apropiadas para cumplir la función de regir una democracia consolidada y participativa”.¹⁰³ Expresa más adelante que le asiste el convencimiento de que los temores del pasado se encuentran superados y carecen de justificación y advierte que “aunque nunca se justificó restringir la democracia a pretexto de protegerla, hoy resulta incontestable la nula fundamentación de los temores y desconfianzas que motivaron el establecimiento de las disposiciones constitucionales cuya modificación propongo al Honorable Senado.”¹⁰⁴

Estas reformas apuntaban a la Composición del Senado, Tribunal Constitucional y Consejo de Seguridad Nacional. En cuanto al Consejo, los términos de la reforma, no diferían mayormente de los propuestos por el Presidente Aylwin. En definitiva se proponen las siguientes modificaciones:

- a) Inclusión en el Consejo como miembro titular al Presidente de la Cámara de Diputados. Se afirma por el Jefe de Estado que la inclusión del Presidente de la Cámara de Diputados, en su calidad de cabeza de una de las ramas del Congreso, aparece plenamente justificada.
- b) Voto dirimente del Presidente de la República en caso de empate en la adopción de acuerdo.

¹⁰³Mensaje Presidente de la República N° 346-331. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Agosto. 1995.

¹⁰⁴Ibid. Ob. cit.

c) Lo que si aparece como innovación, es la proposición que dispone que sea el Presidente de la República quien convoque al organismo, ya sea por él mismo de oficio o bien a petición de tres de sus miembros .

Destacados juristas realizaron informes en derecho a petición de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia y Reglamento del Senado. A continuación nos referiremos a tres de dichos informes realizados respectivamente por los destacados profesores Guillermo Bruna, Mario Verdugo y Raúl Bertelsen.

El profesor Guillermo Bruna comienza señalando que la idea general que envuelve una vez más la idea de reformar no es otra que la de alterar la distribución del poder. Sostiene la opinión de que el COSENA no es un órgano político por lo que no corresponde que sea integrado por el Presidente de la Cámara de Diputados. Es, en sus palabras “el órgano de coordinación estatal más alto en la materia de mayor relevancia para la Nación: su seguridad.”¹⁰⁵ Más adelante argumenta que es en el Consejo donde las Fuerzas Armadas y de Orden pueden cumplir el rol político que tienen de garantizar el orden institucional de la República, y que es esta institución la que encuadra la participación de los militares en las funciones que les encomienda la Constitución. Ahondando en su exposición indica que en los propósitos de los redactores de la Constitución estuvo el de que el Consejo fuera un órgano integrado en su mayoría por miembros de las Fuerzas Armadas por lo que de llevarse a cabo la reforma, la composición se invertiría pues los civiles al interior del Consejo serían mayoría y en definitiva serían los militares quienes se incorporarían a un órgano civil. Termina apuntando que “nada aconseja entonces, alterar la composición del Consejo como órgano preminentemente militar, asesor del Presidente de la República”.¹⁰⁶

¹⁰⁵Bruna C., Guillermo. “Informe en derecho relativo a Proyecto de Reforma Constitucional”. Chile. Septiembre de 1995. p.19.

¹⁰⁶Ibid. Ob. cit.

Don Mario Verdugo, en relación al Consejo señala que esta de acuerdo en acentuar la reforma en éste órgano con la finalidad de atenuar la presencia de lo que el llama “este extrapoder”. No obstante, estima difícil imaginar la operatividad del Consejo en momentos de tensión político-institucional. A modo de ejemplo, se refiere a los acuerdos para la declaración de los estados de excepción constitucional.

Por su parte don Raúl Bertelsen Repetto, no estima conveniente ninguna de las reformas propuestas en torno al COSENA. Estima que su composición paritaria establecida por la ley de reforma constitucional N° 18.825 de 1989, es una composición equilibrada que, al combinarse con la norma referida a la adopción de los acuerdos, da como consecuencia que una decisión del Consejo no puede lograrse sin una mayoría proveniente de los diversos sectores del mismo. En cuanto a la proposición de voto dirimente del Presidente de la República, no es partidario de ella, puesto que, el propio Consejo es el encargado de decidir materias en que el propio Presidente es el principal interesado en su aprobación, como ocurre con la declaración de los estados de excepción que le corresponde aprobar al Consejo.

Respecto de la eliminación de la posibilidad de autoconvocación del Consejo a solicitud de dos de sus miembros, advierte que dicha posibilidad permite dar una salida a situaciones críticas que en el caso de la proposición formulada no existiría dado que la convocatoria quedaría entregada siempre en su planteamiento al Presidente de la República.

En definitiva, este proyecto de reforma constitucional, fue retirado del Congreso por el ejecutivo con fecha 7 de Noviembre de 1995.

CAP. II. LA SEGURIDAD NACIONAL COMO DOCTRINA
Y SU MANIFESTACION EN EL CONSEJO DE
SEGURIDAD NACIONAL EN LA CONSTITUCION DE
1980.

El término o concepto *Seguridad Nacional*, sin duda alguna, va mucho más allá de lo que nos revela su tenor literal: seguridad de la Nación y del Estado. Se aprecia claramente que constituye uno de los objetivos del Estado y respecto de su importancia, en este sentido, no proceden mayores cuestionamientos, ya que como objetivo de toda Nación jurídicamente organizada, “debe ser una de las preocupaciones fundamentales de todo gobierno y Estado”.¹⁰⁷

Sin perjuicio de lo anterior, pareciera ser que el término en análisis trasciende las dos esferas propias del término seguridad, a través de las cuales se aprecia la seguridad del Estado tanto en su frente externo (guerra, ataque o agresión externa que ponga en peligro la vida colectiva) como interno (insurrección, tensiones políticas entre gobernantes y gobernados, ataques subversivos, etc.). Lo anterior se debe principalmente a que la seguridad nacional “designa por igual un objetivo del Estado y una doctrina... Además, sobre la materia no hay una sola doctrina. Hay varias, del mismo modo como existen diversos enfoques sobre el desarrollo económico o social de un Estado”.¹⁰⁸

Dentro del contexto anteriormente descrito, nos enfrentamos a un término que puede ser abarcado como un concepto, una ideología o una doctrina. De ahí la dificultad de su análisis, ya que son muchos los que han estudiado la materia poniendo énfasis en que nos enfrentamos a una doctrina militar, que aparece como una verdadera ideología que ha inspirado a los cuerpos armados de distintos países en su actuar a lo largo de las últimas décadas, como también hay muchos que han pretendido hacer un análisis del término intentando despojarlo de cualquier elemento ideológico.

¹⁰⁷ Arriagada Herrera, Genaro. “Seguridad Nacional y Bien Común”. Edit. Talleres Gráficos Corp. Ltda. 1ª Edición. 1976. p.11.

¹⁰⁸ Ibid. Ob. cit

El presente capítulo pretende simplemente describir y analizar sucintamente los principales postulados de la doctrina de la seguridad nacional, ya que el concepto mismo no presenta mayor complejidad como lo señalamos anteriormente.

Asimismo nos referiremos al desarrollo que ha experimentado esta doctrina en las últimas décadas en América Latina, para finalizar en un breve análisis de su impacto en lo que a nuestro país se refiere, principalmente en lo relativo a su consagración constitucional como fundamento de distintas instituciones que establece nuestra Carta Fundamental.

1. LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

“La doctrina de la Seguridad Nacional fue fundada en el tiempo de la guerra fría. Está basada en el postulado de la bipolaridad: el mundo está dividido en dos partidos antagónicos e irreconciliables: el occidente y el comunismo; este antagonismo es el primer principio de la política exterior e interior de los Estados”.¹⁰⁹

Es así como esta doctrina se relaciona estrechamente con las profundas transformaciones que sufre el problema de la Defensa Nacional en los distintos Estados en el presente siglo. En relación con lo que a América Latina respecta, “desde 1960 en adelante, los militares del Cono Sur empiezan a percibir como una posibilidad cada vez más remota la eventualidad de guerras entre las naciones del área...por otra parte, la idea de una agresión directa por parte de una potencia extracontinental -léase la Unión Soviética- semeja aún más distante ya que el supuesto de colaboración entre militares latinoamericanos y los Estados Unidos había sido la amenaza de una agresión soviética a través de una operación bélica convencional”.¹¹⁰

De esta forma al hacerse cada vez menos inminente una eventual guerra convencional entre naciones, surge con fuerza la idea de que la amenaza para el Continente podría provenir del interior de los Estados Americanos y es así como se singulariza claramente que la principal amenaza sería una agresión comunista; dicho en otras palabras, la amenaza del comunismo internacional. Lo anteriormente señalado y “el éxito de las revoluciones contra los ejércitos tradicionales en China, Indochina, Argelia y Cuba a fines de los años cincuenta y principio de los sesenta, situaciones que tenían más posibilidad de repetirse que un ataque comunista extracontinental,...hacen surgir la doctrina de la seguridad nacional”.¹¹¹

¹⁰⁹Comblin Joseph. “El poder militar en América Latina”. Edit. Sigueme. España. 1978. p. 16.

¹¹⁰Arriagada Herrera, Genaro. “El Pensamiento Político de los Militares”. Edit. Aconcagua. 2ª Edición. 1986. P. 170.

¹¹¹García P. Gonzalo y Montes, Juan. Ob. cit. p.303

Es en el contexto antes señalado, en el que se desarrolla la doctrina de la seguridad nacional en América Latina. A continuación señalaremos los principales postulados en los cuales se basa esta doctrina, partiendo por algunos conceptos que delimitarán el campo de análisis.

Joseph Comblin expresa que “la doctrina de la Seguridad Nacional es una doctrina militar: es una ciencia de la guerra. Si engloba también toda la política, lo hace indirectamente, en virtud del hecho de que la guerra abarca ahora toda la política.. Como toda doctrina militar, tiene por fundamento una definición de la guerra que se trata de conocer. Una vez establecida la guerra de que se trata, la ciencia militar elabora una doctrina que pueda servir de base para la elaboración de estrategias”.¹¹²

Gonzalo García y Juan E. Montes señalan que “la doctrina de la seguridad nacional asume una serie de conceptos elaborados mucho antes por la geopolítica, una concepción organicista del Estado y su división en cuatro frentes fundamentales: el externo, el interno, el económico y el militar”.¹¹³

La doctrina en comento, parte de una visión conspirativa de la historia, en la cual todo se explica por la acción de un enemigo externo, el comunismo, el cual no es confrontado en su proyecto social sino que se considera como un agente destructor, por lo que la política cede terreno a lo militar.¹¹⁴

Dentro del contexto de una doctrina militar, el enemigo es claramente identificado. Este se encuentra inmerso en toda la sociedad ya sea partidos políticos, universidades, medios de comunicación, grupos de presión, sindicatos, etc. “Se trata de un enemigo interno, que actúa con apoyo y obedeciendo muchas veces a requerimientos o planes internacionales de agresión...es indeterminado puesto que se confunde y

¹¹²Comblin, Joseph. Ob. cit.

¹¹³García P, Gonzalo y Montes, Juan. Ob. Cit. p.304.

¹¹⁴Farias, Claudia y Opazo, Carmen Gloria. “La inamovilidad de los Comandantes en Jefe en la Constitución de 1980”. Memoria de Grado. Universidad Nacional Andrés Bello. 1996. p. 109.

depende materialmente de la población civil...cuyas principales armas son de tipo ideológico, psicológico y terrorista, y que tiende, en fin a desafiar la autoridad del gobierno legítimo en una palabra, la subversión”.¹¹⁵

Desde el momento en que el objetivo del enemigo es la conquista de la población, la guerra adquiere un carácter de total. Se da en todas las instituciones y en distintos planos (político, psicológico, social), acompañada de una acción cívica permanente y propagandística.

Como señalamos anteriormente, la doctrina de la seguridad nacional asume como propios una serie de conceptos elaborados por la geopolítica. Parten de una concepción organicista del Estado, el cual es transformado en una realidad propia susceptible de diferenciarse de la voluntad de la comunidad organizada.¹¹⁶ La nación actúa a través del Estado, expresándose su voluntad y poder a través de él. Los individuos que conforman la sociedad política tendrán que “sacrificarse al Estado por que se reduce la finalidad de éste a servir los valores y objetivos nacionales”.

Esta doctrina define un tipo de relación particular entre civiles y militares y de igual forma tiene una concepción de la sociedad civil. Esta última es “pensada y estructurada de acuerdo a criterios y principios presentes en la organización militar: una sociedad altamente jerarquizada, un Estado autoritario y centralizado, un movimiento social fuertemente disciplinado y de estructura unitaria en el que los conflictos son reducidos al mínimo, un sistema político no competitivo o escasamente competitivo, en que las élites civiles aspiran a ser cooptadas por la élite militar. En lo concerniente al pensamiento político, sus problemas, instrumentos y categorías de análisis son reducidos a una analogía militar”.¹¹⁸

¹¹⁵García, Gonzalo y Montes, Juan. Ob. Cit. p. 304.

¹¹⁶Silva Bascañán, Alejandro y Silva Gallinato, María. “Una nueva ordenación constitucional para los cuerpos armados”. Centro de Estudios del Desarrollo. Chile. 1988. p. 8.

¹¹⁷Ibid. Ob. cit. p. 9.

¹¹⁸Vicaría de la Solidaridad. “Seguridad Nacional y Régimen Militar”. Junio, 1977.

Los regímenes inspirados en la doctrina de la seguridad nacional han unificado en torno a las Fuerzas Armadas lo esencial respecto de los fines básicos del Estado y éstas son las llamadas a definir los valores y objetivos de la Nación. Lo anterior en el contexto de la guerra contra el enemigo interno, por lo que las definiciones antes señaladas se desarrollarán en torno a la misión que corresponde a los cuerpos armados.

La clave ideológica y táctica de la seguridad nacional es la relación entre desarrollo nacional y seguridad nacional. La seguridad nacional se logra con el desarrollo económico, social, cultural y militar del Estado y son las Fuerzas Armadas las encargadas de realizar el diagnóstico, crítica, propuesta y concretización de las acciones económicas, sociales y políticas que conduzcan a la seguridad nacional.¹¹⁹

Ha quedado claramente establecido que la doctrina de la seguridad nacional basa sus principales postulados en teorizaciones provenientes de conceptos elaborados y manejados por el mundo militar. En este contexto resulta interesante analizar las razones por las cuales esta doctrina adquirió una vital importancia en los gobiernos caracterizados como regímenes militares.

Al respecto cabe señalar que la doctrina de la seguridad nacional, confiere a las Fuerzas Armadas un importante y coherente rol en la sociedad. “La doctrina de la seguridad nacional da a las FF.AA., una concepción de sí mismas como depositarias últimas del destino de la nación, garantes supremas de la unidad nacional amenazada, el baluarte por encima de las divisiones de grupos de la sociedad civil y les da también un rol mesiánico activo y práctico de salvación de la nación ante la crisis que amenaza con desintegrarla”.¹²⁰ De ahí que aparezca claramente legitimado y justificable la ruptura con el orden institucional anterior y la intervención de los cuerpos armados en política, como

¹¹⁹García, Gonzalo y Montes, Juan. Ob. cit. p. 305.

¹²⁰Vicaría de la Solidaridad. Ob. cit.

asimismo su mantención en el poder y su tutelaje permanente de la institucionalidad vigente.

A lo anterior debe agregarse la búsqueda por parte de los militares de un sistema que les asignara “de modo coherente un rol importante en la sociedad, en un momento en que un conflicto armado en América Latina parecía cada vez más remoto y en que, por otra parte, en algunos países como Chile, las instituciones militares habían iniciado un largo periodo de enclaustramiento y aislamiento del mundo civil”.¹²¹ De lo anterior es susceptible interpretar que, debido a la falta de integración del mundo militar a los problemas de la sociedad civil, se percibió por parte de los militares un permanente declinar de su importancia en la vida nacional, por lo que ésta doctrina permite romper el aislamiento en el cual las Fuerzas Armadas se encontraban inmersas y asumir tareas de fundamental importancia en la sociedad.

Otra de las razones por las cuales la doctrina en comento adquiere importancia en los regímenes militares es que, constituye un proyecto político elaborado a partir de conocimientos propia y exclusivamente castrenses, susceptible de adquirir carácter práctico.

Esta doctrina elaborada principalmente en instituciones del mundo militar, traduce su forma de percibir y configurar la realidad: concepciones y valoraciones apriori del hombre y la sociedad, propia de “instituciones totales, donde toda la vida se desarrolla bajo una sola autoridad, fuertemente programada, impuesta jerárquicamente y cuyo contenido es parte de un plan único, racional y totalizador diseñado para conseguir metas”.¹²² De ahí que no se perciban concepciones teóricas ni aspectos valóricos de proyectos políticos y sociales propios de la sociedad civil.

¹²¹Ibid. Ob. cit.

¹²²Ibid. Ob. cit.

El aislamiento al que se encontraban sujetos los cuerpos castrenses previo a las intervenciones militares, se caracterizaba por su subordinación a las instituciones civiles. En contraposición a lo anterior, la doctrina de la seguridad nacional “exalta a los militares con una identidad pensada como superior a la de los grupos sometidos a las contingencias de la vida política civil y, por ésta vía, termina planteando un proyecto político en que la sociedad civil está bajo el control del aparato militar”.¹²³

¹²³Ibid. Ob. cit.

2. LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1980.

Desde los inicios de las discusiones en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, lo relativo a las Fuerzas Armadas y su regulación constitucional, fue abarcado como un solo tema; el Poder de Seguridad.

El Poder de Seguridad viene a sintetizar lo central del contenido del valor apreciado como seguridad nacional. Así lo expresó claramente el comisionado Raúl Bertelsen, quien manifestó que la Fuerza Pública “es la manifestación concreta de la seguridad nacional en la estructura constitucional”.¹²⁴

Fue el propio General Pinochet el encargado de establecer el rol fundamental que debían tener las Fuerzas Armadas en la nueva institucionalidad y en el Poder de Seguridad, ya que éstas serían las encargadas de “garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad, y los grandes y permanentes objetivos de la Nación”.¹²⁵

Respecto del término seguridad nacional, existía consenso entre los comisionados respecto de la importancia que tenía incorporarlo en una disposición, en las bases de la institucionalidad de la nueva Constitución Política que se gestaba, para recalcar la fundamental importancia que tenía para el país conservar y mantener la seguridad nacional. Es así como fue establecido en el artículo 1º de la Constitución, inciso quinto. "Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional....".

Respecto del concepto mismo de seguridad nacional, también hubo consenso respecto de la dificultad de definirlo precisamente. De ahí que se asume el concepto de seguridad nacional entendiéndolo en un sentido

¹²⁴ Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Sesión 357ª.

¹²⁵ Mensaje del Poder Ejecutivo a la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Sesión N° 357ª. 1978.

amplio. De esta forma, el Sr. Sergio Fernández, en un intento por interpretar las normas constitucionales relativas a la fuerza militar, señala que una de las grandes innovaciones de la Constitución de 1980 es incorporar el concepto de seguridad nacional. Sin embargo, al respecto señala: “..No define la Constitución en qué consista la seguridad nacional....Es un concepto muy amplio, que se confunde casi con la vida misma y con las potencialidades del país. Nótese que la Constitución no se refiere a la seguridad del Estado, ni a la seguridad del territorio, sino a la seguridad nacional, esto es, pone acento en el componente nación, el componente humano y espiritual del complejo que es un país. Frente a la seguridad nacional, la fuerza militar resulta esencial, dispone la Constitución; es decir, pertenece al ser de la seguridad nacional el que la fuerza militar atiende a ella...Frente a ese objetivo de preservación, la fuerza militar tiene una función esencial. Ella es la que hace indispensable su presencia en otro órgano básico de nuestro ordenamiento jurídico, el Consejo de Seguridad Nacional, cuyo solo nombre es elocuente”.¹²⁶

En definitiva el articulado constitucional no contempla un concepto preciso del término seguridad nacional. Sin perjuicio de lo anterior, el Poder de Seguridad, como señalamos anteriormente, es la manifestación concreta de la seguridad nacional en la estructura constitucional. Además, y concorde con la opinión citada por Sergio Fernández, “el Poder de Seguridad se expresa institucionalmente, en gran medida en el Consejo de Seguridad Nacional y en las Fuerzas Armadas”.¹²⁷ Por lo tanto, la doctrina de la seguridad nacional constituye uno de los principales fundamentos de las normas constitucionales, relativas a las Fuerzas Armadas y más aún en lo relativo al Consejo de Seguridad Nacional.

En el contexto del Poder de Seguridad, el Consejo de Seguridad Nacional constituye uno de los “instrumentos más trascendentales creados

¹²⁶Fernández Fernández, Sergio. “Estado Moderno y Fuerza Militar: Perspectiva Jurídica en la Institucionalidad Chilena”. En: Revista Sociedad y Fuerzas Armadas Nº 5 y 6. ANEPE. Dic. 1992. P. 56 y 57.

¹²⁷García P. Gonzalo y Montes, Juan. Ob. cit. p. 386.

por el constituyente para asegurar la primacía de las Fuerzas Armadas en el sistema gubernativo".¹²⁸

En los próximos capítulos trataremos a cabalidad lo relativo a la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional consagrado en nuestra Carta Fundamental. Sin perjuicio de lo anterior y a modo introductorio, nos parece importante referirnos a dichos caracteres de la institución en comento. Lo anterior en la perspectiva del Poder de Seguridad que el constituyente tuvo en mente configurar a través del articulado constitucional.

El texto original de la Constitución de 1980, como señalamos en el capítulo anterior, contemplaba un Consejo de Seguridad Nacional cuya composición y atribuciones se diferenciaba de las que observamos en el actual texto constitucional.

Dicho órgano era integrado por siete miembros, de los cuales cuatro representaban al poder militar. Los otros tres integrantes eran el Presidente de la República, el Presidente del Senado y el Presidente de la Corte Suprema. El constituyente estimó que el hecho de que el Consejo de Seguridad Nacional estuviera integrado en su mayoría por miembros de las Fuerzas Armadas era la única forma de lograr un relativo grado de autonomía en el funcionamiento del mismo además; aseguraba un eficaz funcionamiento.¹²⁹

En lo relativo a las facultades del Consejo de Seguridad Nacional, la Comisión Ortúzar estimaba que debía existir equilibrio entre dicho órgano y los demás poderes del Estado.¹³⁰ En las sesiones de dicha comisión se discutió ampliamente respecto de sus atribuciones (ver Cap. I), las cuales se establecerían en el articulado permanente de la

¹²⁸Silva B. Alejandro y Silva G. María. Ob. cit. p. 10.

¹²⁹Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Sesión 357ª. 1978.

¹³⁰Ibid. Ob. cit.

Constitución. Además de las que consagra el actual artículo 96 de la Constitución Política, se propusieron atribuciones como las siguientes:

Conceder iniciativa de Ley al Consejo de Seguridad Nacional, en casos excepcionales cuando así lo exigieran los altos intereses de la seguridad nacional. Esta iniciativa de ley sería en casos urgentes y por plazos breves y regiría en caso de falta de funcionamiento regular del Gobierno o de las instituciones del Estado.

- Facultad de rechazar candidaturas a la Presidencia de la República, aduciendo aspectos relativos a la seguridad del país.
- El establecimiento de objetivos nacionales, anualmente o en distintas oportunidades, con el fin de que dichos objetivos guiaran el actuar de los distintos órganos del Estado.¹³¹

Las atribuciones antes señaladas, las citamos a modo ilustrativo, a fin de clarificar la idea de que los argumentos que tuvo el constituyente para la creación del Consejo de Seguridad Nacional, en la perspectiva del Poder de Seguridad, responden claramente a los principales postulados de la doctrina de la seguridad nacional.

Se pretendió establecer un órgano que constituyera el cauce institucional de expresión de las Fuerzas Armadas, que estableciera los objetivos fundamentales que guiara el desarrollo de la Nación, quedando los cuerpos armados transformados en los protectores del normal desarrollo de la institucionalidad.

De lo anterior se desprende una profunda desconfianza hacia las instituciones y actores políticos, ya que se pretende consagrar a unos cuerpos armados que constituyan la salvaguarda nacional para los momentos de crisis institucional, sin establecerse otras fórmulas propias de un sistema democrático de integración entre militares y civiles en

¹³¹Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Sesión 344ª.

equiparidad. En el contexto de la seguridad nacional, que por lo demás ya establecimos corresponde a una doctrina militar, queda claramente contextualizado el propósito del constituyente de la época, ya que no es casualidad que las instituciones fundamentales de nuestra actual democracia se discutieran durante la vigencia de un gobierno militar, “cuyo desafío en materia de Gobierno fue la creación de una democracia autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social. Adjetivos que no encuentran correspondencia con los desafíos que se han propuesto las autoridades legítimas y la sociedad civil en la actual democracia”.¹³²

¹³²Farias, Claudia y Opazo, Carmen. Ob. cit. p. 110.

CAP. III. TRATAMIENTO LEGISLATIVO DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL.

1. EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL EN LA CONSTITUCION DE 1980.

Como ya hemos apreciado, este órgano constituye una innovación respecto de las instituciones tradicionalmente reguladas en nuestra historia constitucional, léase, Congreso Nacional, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional, entre otros, sembrando en la arena política grandes debates. Es por esto, que no podemos dejar de lado, la regulación normativa del Consejo de Seguridad Nacional, punto central y álgido que se transforma en materia constitucionalmente fundamental.

Para el desarrollo de este tema y su fácil comprensión, dividiremos su tratamiento, analizando primeramente lo dispuesto en nuestra Carta Fundamental, para continuar con la regulación establecida en las normas reglamentarias, concluyendo con las disposiciones constitucionales transitorias referidas a la institución en comento.

1.1. Composición o Integración del COSENA.

De acuerdo a lo estipulado por el artículo 95 de la Constitución Política, incisos 1º y 2º, en su Capítulo XI, nuestro órgano en cuestión está integrado de la siguiente manera:

CON DERECHO A VOZ Y VOTO:

- El Presidente de la República;
- El Presidente del Senado;
- El Presidente de la Corte Suprema;
- El Comandante en Jefe del Ejército;
- El Comandante en Jefe de la Armada;

- El Comandante en Jefe de las Fuerzas Aéreas; y
- El General Director de Carabineros.
- El Contralor General de la República.(Integrante que resulta incorporado gracias a la reforma constitucional de 1989).

SOLO CON DERECHO A VOZ:

- Ministro del Interior;
- Ministro de Relaciones Exteriores;
- Ministro de Defensa Nacional;
- Ministro de Economía; y
- Ministro de Hacienda.

Presidirá este Consejo el Presidente de la República, y actuará como Secretario de la misma, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional.

1.2. Atribuciones o Funciones del COSENA.

En atención a lo que señala el artículo 96 de la Constitución de la República, son funciones del Consejo de Seguridad Nacional:

1. Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la Seguridad Nacional en que éste lo solicite;

Esta atribución viene a ser una *facultad privativa* del Jefe de Estado, en cuanto, depende de él formular la consulta al Consejo y a su vez, la opinión que éste órgano emita no resulta para el Mandatario de ningún modo obligatoria.¹³³

¹³³Pfeffer, Emilio. "Manual de Derecho Constitucional". Editorial Conosur. Chile. 1990. Tomo II. Pág. 377

2. Hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, 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;

Esta atribución era uno de los temas más polémicos que se le entregaban al COSENA, punto álgido de discusión, y que lo hemos tratado en los capítulos anteriores de nuestra memoria. Pero queda claro que la atribución se centra en que sólo hará presente su posición frente a un hecho, acto o materia que a su juicio, parecer o criterio atenten gravemente contra las bases de la institucionalidad o que puedan comprometer la seguridad nacional. Sólo en los casos en que aquellos actos atenten gravemente y de manera sustancial y determinante, en contra de los valores y principios protegidos y amparados por nuestro ordenamiento jurídico.¹³⁴

3. Informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 13 del artículo 60;

Esto es, informar respecto todos aquellos proyectos de Ley que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en tiempo de paz o guerra, y las normas relacionadas con el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, como la salida de tropas nacionales fuera de él.

4. 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

El término administración que alude el cuarto numerando del artículo, corresponde al concepto de Administración del Estado a que se

¹³⁴Verdugo, Mario; Pfeffer, Emilio; Nogueira, Humberto. "Derecho Constitucional". Editorial Jurídica de Chile. 1994. Tomo II. Pág. 317.

refiere el artículo 1º de la Ley Nº 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado¹³⁵.

5. Ejercer las demás atribuciones que ésta Constitución le encomiende.

Estas son:

- a) Emitir su opinión al presidente de la República para la declaración de guerra.
- b) Otorgar acuerdo previo para que el Presidente de la República, pueda en casos calificados llamar a retiro a los Comandantes en Jefe de las FF.AA. o al General Director de Carabineros.
- c) En caso de guerra externa, otorgar su acuerdo previo para que el Presidente pueda declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea.
- d) Otorgar acuerdo previo para que el Presidente aplique de inmediato el estado de sitio, mientras se pronuncia el Congreso.
- e) Otorgar acuerdo previo para que el Presidente declare todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia, en los casos de grave alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de orden interno o externo.
- f) Otorgar en casos de calamidad pública, acuerdo previo para que el Presidente declare estado de catástrofe.
- g) Elegir como miembro del Senado a un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y a un ex General Director de Carabineros, de acuerdo al artículo 45 de la Constitución Política.
- h) Calificar la existencia de guerra exterior o peligro de ella, para que el Banco Central pueda obtener, otorgar o financiar créditos tanto al Estado como a entes públicos o privados.
- i) Elegir dos abogados como miembros del Tribunal Constitucional. Artículo 81, letra c).

¹³⁵Ibid. Ob. cit. p. 318.

- j) Dictar el reglamento que lo rige, aprobar sus modificaciones, resolver problemas generados en su aplicación. El reglamento sólo podrá modificarse si cuenta con el voto conforme de a lo menos cinco de los miembros con derecho a voto, regirá desde su publicación en el Diario Oficial.

2. El Reglamento del Consejo de Seguridad Nacional.

Como lo advertimos anteriormente, el COSENA debe dictar su propio Reglamento, el que vendrá a fijar las bases en la Organización y Funcionamiento de él mismo.

Es así, que el 11 de Mayo de 1988, se publica en el Diario Oficial éste Reglamento, el que se ha incluido en el Apéndice de la Constitución Política. Se divide en VII Capítulos con un total de 20 artículos más tres disposiciones transitorias.

Se advierte en ésta reglamentación lo siguiente:

- SEDE DEL COSENA

Fija como sede la ciudad donde resida el Presidente de la República. Esto es la ciudad de Santiago.

- SUBROGACION.

- Respecto del Presidente de la República:

Como éste es quien preside el Consejo (tema que desarrollaremos más adelante), en caso de ausencia tanto de éste como del Vicepresidente de la República, presidirá las sesiones el miembro con derecho a voto, conforme al siguiente orden de precedencia:

- a) Presidente del Senado;
- b) Presidente de la Corte Suprema,

- c) Comandantes en Jefe Titulares de las Fuerzas Armadas, (por orden de antigüedad institucional),
- d) General Director de Carabineros Titular, y por último
- e) Contralor General de la República.

Agrega el articulado que el miembro que actúe por subrogación, con excepción del Vicepresidente de la República, ocupará el último lugar para los efectos de la precedencia antes señalada, y si hubiere dos o más subrogantes, éstos precederán entre sí según el orden correlativo correspondiente.

- Respecto a los demás integrantes:

En relación con los demás miembros y con el Secretario del Consejo, advierte la norma, que éstos serán subrogados en caso de impedimento temporal, por las autoridades que correspondan, de acuerdo a lo que establezcan las respectivas leyes orgánicas o reglamentación correspondiente de los órganos o instituciones que presidan, comanden o dirijan.

Esto quiere decir, que serán subrogados por los vicepresidentes en caso del miembro del Senado, del miembro de la Corte Suprema y del Contralor, en atención, a su propia reglamentación de funcionamiento. Lo mismo sucede con los miembros uniformados del Consejo.

- **IMPEDIMENTO TEMPORAL.**

Esto apunta a lo que anteriormente tratábamos y es, la subrogación, ya que los miembros del Consejo, con excepción del Jefe de Estado, sólo serán subrogados en caso de Impedimento Temporal.

Estos casos son:

- ⇒ Enfermedad.
- ⇒ Ausencia del Territorio.
- ⇒ Otro grave motivo.

- **CONVOCATORIA.**

El artículo 4º de dicho Reglamento nos señala que el Consejo se reunirá cada vez que sea convocado por el Presidente de la República o cuando lo soliciten, a lo menos, dos de sus miembros con derecho a voto.

Para tal efecto el Presidente de la República o los miembros que hayan solicitado la convocatoria, según corresponda, señalarán día y hora de la reunión, mediante oficio dirigido al Secretario del Consejo, quien practicará las citaciones correspondientes.

- **QUORUM.**

Para sesionar: el Consejo requerirá un quórum de la mayoría absoluta de los miembros con derecho a voto.

Para adoptar acuerdo: el Consejo requerirá para la aprobación de un acuerdo de a lo menos la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto.

- **CARACTER DE LAS REUNIONES.**

En atención a las materias sobre las que trata el COSENA en cada una de sus reuniones, y por su especial trascendencia, el artículo 6º del Reglamento nos indica lo siguiente:

Las consultas que el Presidente de la República formule al Consejo así como los debates e informes e informes que ellas generen, tendrán el carácter de reservados, a menos que el Presidente de la República proponga lo contrario y así lo acuerde en cada caso el Consejo.

Los acuerdos que se adopten por el Consejo u opiniones que se emitan por éste, serán públicos o reservados. La eventual difusión se efectuará en los términos que determine para cada caso el Consejo.

- **LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO.**

La Presidencia del Consejo, como lo señalamos anteriormente, corresponde al Presidente de la República, o al Vicepresidente de la República en los casos que establecen el artículo 28 y el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política.

- **ATRIBUCIONES DE LA PRESIDENCIA.**

Estas son:

- a) Señalar las materias que han dado origen a la convocatoria y demás que deberán incluirse en la cuenta y en el orden del día de cada sesión, y disponer la inclusión en aquella de todas las comunicaciones recibidas por el Consejo;

- b) Presidir las sesiones;
- c) Dar curso a los asuntos urgentes sobre los cuales deba pronunciarse el Consejo, para cuyo objeto deberá disponer su inclusión en la cuenta de la primera sesión que se celebre; y
- d) Disponer las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos adoptados.

- **SECRETARIA DEL CONSEJO.**

El Secretario como lo mencionamos anteriormente, es el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, quien para el cumplimiento de su labor podrá utilizar medios de apoyo de dicho Estado Mayor. Aunque también, el Consejo podrá requerir a los funcionarios de la Administración del Estado que se estimen necesarios para el cumplimiento de estas labores, en comisión de servicio.

Además, éste funcionario se considera el ministro de fe de todas las actuaciones que realice el Consejo y de los acuerdos que adopte.

- **FUNCIONES DE LA SECRETARIA DEL CONSEJO.**

Estas son:

- a) Despachar las citaciones a los miembros del Consejo y demás personas que deban asistir a cada sesión, adoptando las providencias necesarias para hacer efectiva su notificación y adjuntando aquellos antecedentes pertinentes a la tabla a tratar;
- b) Elaborar las Actas de cada sesión del Consejo y someterlas a su aprobación. Las actas podrán ser manuscritas o mecanografiadas en hojas de oficio. En este último caso se incorporarán al Libro de Actas por cualquier medio que ofrezca seguridad que no podrán haber

- sustituciones, intercalaciones, supresiones o cualquier otra adulteración que pueda afectar a su fidelidad;
- c) Refrendar todos los documentos y comunicaciones firmados por el Presidente;
 - d) Conservar bajo su custodia personal el archivo de las actas, oficios y demás documentación secreta y reservada, sin perjuicio de las medidas que adopte en relación con la documentación ordinaria;
 - e) Coordinar la presentación al Consejo de los trabajos encomendados por éste a comisiones y especialistas, así como los informes solicitados y las exposiciones de representantes de los organismos, instituciones y otras personas que se haya estimado conveniente oír;
 - f) Aportar para cada sesión los antecedentes de importancia que tengan relación con las materias a tratar; y
 - g) Las otras que le encomiende el Consejo.

- **ASESORES DEL CONSEJO.**

El Reglamento en comento, señala que el Consejo podrá solicitar asesoría de los Ministerios, de sus organismos dependientes o de otras instituciones u organismos del Estado, que éste determine.

Es así, que el Consejo podrá constituir comisiones especiales como organismos de trabajo específico. Las que serán establecidas por este mismo órgano, y serán presididas por lo tanto, por quien designe el Consejo. Además, sesionarán con la mayoría de sus miembros y se relacionarán con el Consejo por intermedio del Secretario del COSENA.

Además de estas comisiones, señala el artículo 15 de la normativa en análisis, que el Consejo podrá asesorarse por especialistas en las materias de estudio y solicitar informes u oír a los representantes de organismos, instituciones y otras personas que estime conveniente.

- VOTACIONES .

De acuerdo al Reglamento que hemos venido analizando, el articulado nos señala en este tema lo siguiente:

- ⇒ Las votaciones serán nominales, esto es, que pertenece a cada uno de los miembros con derecho a voto.
- ⇒ Se realizarán en orden inverso al orden de precedencia, como lo señalamos anteriormente.
- ⇒ Los miembros emitirán su voto de viva voz, salvo se haya acordado lo contrario.
- ⇒ Podrá el miembro que lo desee, fundamentar su votación.
- ⇒ Aquellos miembros que no estén de acuerdo o discrepen del o de los acuerdos adoptados, podrán pedir que se deje constancia de sus opiniones en el acta de la sesión.

3. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES TRANSITORIAS.

- ⇒ Según lo dispuesto en la disposición vigesimaquinta transitoria de la Carta Fundamental, durante el período comprendido entre el 11 de marzo de 1981 y 11 de marzo de 1989, el “Consejo de Seguridad Nacional estará presidido por el Presidente de la República e integrado por los miembros de la Junta de Gobierno, por el Presidente de la Corte Suprema y por el Presidente del Consejo de Estado”.
- ⇒ El artículo noveno transitorio de la Constitución Política dispone que el COSENA debe constituirse, a fin de nombrar los miembros del Tribunal Constitucional a que se refiere en la letra c del artículo 81, con treinta días de anticipación a la fecha en que empiece a regir la Constitución.
- ⇒ En caso de muerte, renuncia, o cualquier clase de imposibilidad absoluta del Presidente de la República, el sucesor será designado de inmediato por la unanimidad de la Junta de Gobierno, por el período que falte. Pero si transcurridas cuarenta y ocho horas la Junta de Gobierno no logra unanimidad, la elección de Presidente de la República le corresponderá al Consejo de Seguridad Nacional, por la mayoría absoluta de sus miembros, integrándose para este efecto, el Contralor General de la República (artículo diecisiete transitorio).
- ⇒ Para efectos del Plebiscito que establece la disposición vigesimaséptima transitoria (inciso primero), corresponde a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros proponer a la ciudadanía el candidato a la Presidencia de la República para el período siguiente al establecido en el artículo 13 transitorio. Pero, si transcurridas cuarenta y ocho horas desde que se hubieren reunido para tales efectos no lograren

unanimidad en la persona del candidato, le corresponderá al Consejo de Seguridad Nacional designarlo, y se lo comunicará al Presidente de la República para los efectos de la convocatoria al plebiscito (artículo vigesimoséptimo transitorio inciso segundo).

⇒Durante el período que tiene esta composición distinta de la contemplada en el articulado permanente, ciertas materias en que tiene injerencia el COSENA, son ejercidas directamente por el Presidente de la República o bien con acuerdo de la Junta de Gobierno, sin requerir del acuerdo del COSENA (artículo quince transitorio).

Cap. IV EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL
ANTE EL DERECHO COMPARADO.

Muchas de las críticas de que es objeto el Consejo de Seguridad Nacional, apuntan en primer lugar, al carácter constitucional otorgado por la Carta Fundamental de 1980 a esta institución. Se esgrime que dicha inclusión, corresponde a un hecho ajeno a la historia constitucional chilena, sin dejar de hacer presente, que si bien existieron en el pasado órganos con una denominación similar, ninguno de ellos alcanzó rango constitucional, ni revistió las atribuciones y características que ostenta el COSENA en la actualidad.

En segundo lugar, se señala que en los países democráticos, el rol asignado por la Constitución de 1980 a las Fuerzas Armadas, específicamente en lo relativo a su participación en la institución en comento, no tiene ni ha tenido consagración constitucional. Sin perjuicio de lo anterior encontramos, encontramos en el derecho comparado como función de las Fuerzas Armadas la de velar por la conservación de la institucionalidad y la defensa de la Constitución.

Es en razón de lo anterior, que nos surge la inquietud de determinar, si en otros ordenamientos constitucionales tanto americanos como europeos, existen o no instituciones con particularidades como las que presenta nuestro Consejo de Seguridad Nacional. Así, partiendo de esta premisa, nuestro estudio se centrará en la revisión de diferentes textos constitucionales y obras de Derecho Constitucional de los países a estudiar, con la finalidad de buscar en ellos puntos de encuentro o similitud con el Organo de Seguridad establecido por el constituyente de 1980.

Es importante tener presente que, desde la formulación del constitucionalismo clásico, las Fuerzas Armadas desempeñan una función técnica y se subordinan jerárquicamente al poder civil, constituyendo un instrumento destinado a cumplir con las necesidades de seguridad exterior y de colaboración en el mantenimiento del orden interno, en los casos que contempla cada ordenamiento constitucional.

Consecuencia de lo expuesto es que a lo largo de este capítulo tendremos que referirnos en forma permanente a la función y posición que adoptan las Fuerzas Armadas al interior de los distintos ordenamientos jurídicos.

Nos ha parecido necesario señalar que más que el desarrollo acabado de un estudio de derecho comparado, denominación que podría aparecer pretenciosa, por lo extenso del campo a ser abarcado, nos abocaremos a la exposición y al análisis descriptivo de la realidad jurídica de otros países, centrándonos como ya dijimos, en el conocimiento de instituciones que por sus características podríamos comparar con nuestro Consejo de Seguridad Nacional.

Comparar, significa confrontar subrayando las semejanzas y diferencias en la disciplina normativa dictada en distintos ordenamientos.

De esta manera, dividiremos el análisis en:

- Marco Comparado Europeo.
- Marco Comparado Americano.

1. MARCO COMPARADO EUROPEO

El planteamiento jurídico de la doctrina occidental no ofrece dudas en cuanto al establecimiento de un elemento básico que se manifiesta en cada una de las Constituciones Europeas que nos ha correspondido revisar, que es el de la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político del Estado. Máxima que no admite dudas en la experiencia francesa, italiana, española, alemana y portuguesa.

Cabe resaltar que muchos autores indican como supuesto de esta premisa, el hecho de considerar a las Fuerzas Armadas como parte integrante de la administración del Estado, lo que constituye “una vía apropiada para afirmar la completa subordinación de los elementos militares a los órganos políticos”.¹³⁶

La subordinación de las instituciones militares antes aludida, se debería al espíritu democrático que impregna a las mismas, por lo que las Fuerzas Armadas se someten al Derecho. Se sostiene entonces, por muchos de los grandes estudiosos del derecho constitucional europeo, que el hecho de que hoy en día pudieran aparecer las instituciones militares como dotadas de mayores potestades, incluso por sobre otras autoridades, no se debe a ningún tipo de principio externo al orden jurídico del Estado, sino que éste así lo ha querido, expresándolo a través de órganos constitucionales, dentro del respeto a los procedimientos y contenidos de las distintas Cartas Fundamentales.

En otro orden debemos señalar que, la literatura general de derecho público consultada, especialmente obras de Derecho Constitucional de distintos autores, entre los cuales cabe citar a: De Vergottini, Biscaretti di Rufia, Stern, Smend, García Pelayo, Fernández Segado, Hauriou, y otros, no suelen prestar una atención específica a los problemas relativos a la naturaleza jurídica de las Fuerzas Armadas. La mayor parte de las referencias a los cuerpos armados en las distintas obras consultadas se insertan con ocasión del estudio de las atribuciones del Presidente de la República, lo que en definitiva conspira contra un estudio más acabado de las instituciones militares y sus órganos en el Derecho Comparado. Se expresa a modo de justificación, que es probable que la misma concepción subordinada de la organización militar contribuya a evitar su tratamiento particular en los marcos expositivos globales.

¹³⁶López Ramón, Fernando “ La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas”. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1987. p. 296.

A continuación, pasaremos a conocer la experiencia Italiana, Francesa, Española, Alemana y Portuguesa en la materia.

1.1. ITALIA. ¹³⁷

Constitución Republicana vigente desde 1947, se aprobó su texto definitivo el 22 de Diciembre de 1947, fue promulgada el día 27 de diciembre del mismo año y entró en vigor el 1 de Enero de 1948.

La forma de gobierno adoptada por el constituyente italiano, es la de una República Parlamentaria, que acentúa el elemento garantizador con el principio de la rigidez salvaguardado por la existencia de un Tribunal Constitucional. Está fundada en el trabajo y articulada en regiones autónomas políticamente. La Constitución también establece en el título II de su parte segunda, después del título dedicado al parlamento, al Presidente de la República, quien es el exponente más representativo de la soberanía popular.

Como expresamos en el acápite referido al Marco Comparado Europeo, el cotejo será realizado a partir de la revisión de las atribuciones conferidas al Presidente de la República, por ser precisamente en esta parte donde se trata de la actuación que pudieran tener las fuerzas armadas en el orden constitucional.

¹³⁷ Biscaretti di Rufia. "Derecho Constitucional". Ed. Tecnos. Madrid. 1987.

1.1.1. Atribuciones del Presidente de la República.¹³⁸

Del Presidente de la República se trata en el título II de la parte II de la Constitución que lleva por nombre “ Ordenamiento de la República”.

El artículo 87. de la Constitución dispone en su inciso 1º que: “El Presidente de la República es el Jefe del Estado y representa la unidad nacional”, y a continuación señala las atribuciones que le corresponden en dicha calidad indicando entre otras que “ostenta el mando de las Fuerzas Armadas, preside el Consejo Supremo de Defensa constituido con arreglo a la ley y declara el estado de guerra si lo acuerdan las Cámaras”.

Como apreciamos, en el ordenamiento italiano contemporáneo puede subrayarse que las atribuciones conferidas al Presidente de la República son establecidas esencialmente en el referido artículo 87.

En cuanto a lo que nos interesa se dispone que el Presidente de la República tiene el mando de las fuerzas armadas. En este punto debemos decir, que detentar el alto mando de estas no implica en modo alguno poderes de dirección efectiva acerca de su empleo. Las decisiones político-administrativas relativas a las propias Fuerzas Armadas serán asumidas en su conjunto por el o los ministros competentes; debiendo entonces velar el Presidente esencialmente por que las Fuerzas Armadas no intervengan de modo alguno en cuestiones políticas, lo anterior es desprendido por los autores italianos, del tenor del inciso final del Artículo 52 de la Constitución que señala “El ordenamiento de las Fuerzas Armadas se inspira en el espíritu democrático de la República”. Advertimos también que en el citado artículo 87 se menciona al Presidente como cabeza de un órgano

¹³⁸Cascajo Castro, José Luis y García Álvarez, Manuel. “ Constitución de la República Italiana” (1947). En “Constituciones Extranjeras Contemporáneas”. Edit. Tecnos. Madrid. 1988.

denominado Consejo Supremo de Defensa, el que a continuación pasaremos a describir.

1.1.2. Consejo Supremo de Defensa¹³⁹

Organismo establecido por la Ley N° 624 de 28 Julio de 1950. Su definición la encontramos en el artículo 1° de la mencionada ley el que establece que el Consejo Supremo de Defensa “examina los problemas generales políticos y técnicos relativos a la defensa nacional y determina los criterios y fija las directrices para la organización y coordinación de las actividades que a ello se refieran”.

El artículo 2° establece la composición de este órgano, forman parte de el:

El Presidente de la República (quien lo preside), el presidente del Consejo de Ministros a quien corresponde ocupar la vicepresidencia del Consejo Supremo de Defensa, los ministros de Asuntos Exteriores, Interior, Tesoro, Defensa, Industria y Comercio, y por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, además el Presidente de la República puede invitar a las reuniones del Consejo a otras personas tanto del ámbito civil como militar. Se reúne, por lo menos, dos veces al año y cuenta con un secretario, quien esta encargado de la Secretaría del Consejo.

Se ha pretendido por algunos autores, atendida la importancia de las atribuciones conferidas al Consejo, situarlo dentro de los órganos constitucionales, pero la doctrina dominante en Italia no ha acogido dicha opinión por considerar que en definitiva el Consejo Supremo de Defensa es un órgano consultivo y cuyas propuestas en último termino quedan sujetas a la decisión del Presidente de la República.

¹³⁹ Biscaretti di Ruffia, Paolo. “Derecho Constitucional”. Ed. Tecnos. Madrid. 1987.

Conviene indicar que en el ámbito de la administración militar subsisten otros dos importantes órganos centrales consultivos: el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas (instituido en 1951) y el Comité de Jefes de Estado Mayor (instituido en 1968).¹⁴⁰

1.2. FRANCIA.

La Constitución Francesa de la V República hay que vincularla en su origen a la figura política del General de Gaulle y a sus propias concepciones institucionales, entre las que destaca la figura del Presidente de la República, como pieza fundamental de la organización política. Su texto de 1958 establece una forma de gobierno parlamentario, sin dejar de presentar rasgos propios del presidencialismo. El poder ejecutivo se estructura de manera bicéfala al estatuir las figuras del Presidente de la República y del Primer Ministro. Respecto al Parlamento, éste se conforma por la Asamblea Nacional y el Senado.

1.2.1. Atribuciones del Presidente de la República

Antes de analizar las potestades del Presidente de la República, debemos indicar que en materia de defensa, la propia Constitución se encarga de definir las responsabilidades de las más altas autoridades del Estado, organizando una cierta diarquía entre las atribuciones que otorga al Presidente de la República y al Primer Ministro. Para reafirmar lo anterior pasaremos a conocer sus disposiciones.

Del Presidente de la República se trata en el Título II de la Constitución. Así, el artículo 15 dispone que: “El Presidente de la

¹⁴⁰ De Vergottini, Giuseppe. “Derecho Constitucional Comparado”. Edit. Espasa-Calpe. Madrid 1985.p 305.

República es el jefe de las fuerzas armadas. Preside los consejos y comités superiores de la Defensa Nacional.”¹⁴¹

El Gobierno es tratado en el Título III de la Constitución y el artículo 20 de éste título, señala que: “El Gobierno determina y dirige la política de la Nación. Dispone de la administración y de la fuerza armada”.¹⁴²

Por su parte el artículo 21 consagra que: “El Primer Ministro dirige la acción del Gobierno. Es responsable de la Defensa Nacional.”¹⁴³

De las disposiciones transcritas se observa claramente que el establecimiento y responsabilidad de la Defensa pertenece al poder ejecutivo al más alto nivel y resulta difícil definir con certeza quien es el titular de este poder. En la práctica no se presenta ese problema ya que el Presidente de la República se ha convertido en el “personaje principal de la organización de la Defensa, donde el papel de las demás autoridades políticas está referido al del Jefe del Estado”.¹⁴⁴ Lo anterior tiene como asidero el artículo 5º inciso 2º de la Constitución que dispone que el Presidente de la República “será el fiador de la independencia nacional, de la integridad del territorio, del cumplimiento de los acuerdos de la Comunidad y de los tratados”.

Como veíamos en el artículo 15, corresponde al Presidente de la República el presidir los comités y consejos de defensa nacional, a continuación revisaremos los distintos órganos que se ocupan de las materia de seguridad y defensa de la nación gala.

¹⁴¹Cascajo Castro, José Luis y García Alvarez, Manuel . “Constitución de la V República Francesa”. (1958). En “Constituciones Extranjeras Contemporáneas”. Edit. Tecnos. Madrid. 1988. p.175.

¹⁴²Ibid. Ob. cit. p. 179.

¹⁴³Ibid. Ob. cit. p. 179.

¹⁴⁴Robert, Jaques. “Espíritu de Defensa”. Edit. Ejército. Madrid. 1992.

1.2.2. Organos de Defensa de la Nación Francesa.

La ordenanza de 7 de Enero de 1959 relativa a la organización de la Defensa Nacional y los distintos decretos dictados con posterioridad en aplicación de la referida ordenanza, sitúan al Presidente de la República a la cabeza del sistema de defensa. Sistema que se compone de los siguientes órganos :

A. Comité o (Consejo) de Defensa.¹⁴⁵

Es el encargado de asegurar la dirección general de la Defensa. Se reúne bajo la presidencia del Jefe de Estado, está compuesto por el Primer Ministro y por otros cuatro ministros que tienen la calidad de miembros de derecho del Comité: el Ministro de Asuntos Exteriores, el del Interior, el de la Defensa y el de Hacienda.

El Presidente además puede convocar a otros ministros para tratar cuestiones relativas a sus responsabilidades en materia de defensa(ej. Ministro de Transportes, de Obras Públicas y Construcción, de Sanidad etc.). Igualmente tienen participación el Secretario General de la Defensa Nacional, los Jefes de Estado Mayor y el Secretario General del Eliseo.

El Presidente también puede convocar a diversas personalidades, especialmente a los jefes militares en función de su competencia. De conformidad con el artículo 7º de la Ordenanza de 1959 este Consejo fija las decisiones en asuntos de “dirección general de la Defensa”. También esta encargado, en aplicación del Decreto de 14 de Enero de 1964, de fijar todas medidas las que conciernen a la misión, a la organización y a las condiciones de empleo de las fuerzas nucleares

¹⁴⁵Ibid. Ob. cit. p.86.

estratégicas. En caso de conflicto bélico, se transformaría en el verdadero gabinete de guerra.

B. Comité Limitado de Defensa ¹⁴⁶

El Comité o Consejo de Defensa Limitado, es un organismo cuya función consiste en tomar decisiones en asuntos de “dirección militar de la defensa”,¹⁴⁷ aprobar los planes correspondientes en pos de dar cumplimiento a la tarea asignada, asegurar el reparto general de fuerzas entre los comandantes en jefe y disponer de las medidas destinadas a proveer las necesidades de los ejércitos.

C. Consejo Superior de Defensa.¹⁴⁸

Organo cuya composición y funcionamiento habían sido fijados por el Decreto de 31 de Enero de 1959, en definitiva desapareció. Aunque presidido por el Jefe de Estado, estaba a disposición del gobierno. Jamas se reunió y su papel se ha devuelto al Consejo de Defensa o al Consejo limitado de Defensa.

La coordinación entre estos organismos corresponde al Secretario General de la Defensa Nacional, quien como su nombre lo indica se encarga del secretariado de los Consejos y se encuentra al servicio del Primer Ministro por expresa disposición del artículo 8º del Decreto del 25 de Enero de 1978.

¹⁴⁶Ibid. Ob.cit. p 87.

¹⁴⁷Ordenanza n° 59-147 del 7 de Enero de 1959. art.7º. En “Journal Officiel”. 10 de Enero de 1959.

¹⁴⁸Robert, Jaques. Ob. cit. p.86

D. Ministros de Estado.

El “plan de conjunto” en materia de defensa se establece por el Primer Ministro a partir de los “planes de acción en el ámbito de la Defensa “ que recoge de cada ministerio.¹⁴⁹Es importante el señalar que en materia de Defensa es primordial la actividad desempeñada por cada uno de los ministros de Estado, quienes trabajan bajo la autoridad del Primer Ministro, en este aspecto es relevante la participación como coordinador que realiza el Secretario General de la Defensa Nacional.

El artículo 15 de la Ordenanza del 7 de Enero de 1959 señala que “cada ministro es responsable de la preparación y de la ejecución de las medidas de Defensa que incumban al departamento que tenga a cargo. Está asistido por un alto funcionario designado al efecto”. Este “alto funcionario de Defensa” asiste en forma permanente al ministro en la preparación y en la ejecución de las medidas de defensa específicas del departamento ministerial que les incumba. La excepción la constituye el Ministro de Defensa quien será el único que no dispondrá de un alto funcionario de Defensa porque en su caso esa función le esta encomendada al Jefe del Estado Mayor de los Ejércitos.¹⁵⁰

Aunque todos los ministros participan en el establecimiento, diseño e implementación de la política de Defensa, no todos tienen el mismo grado de protagonismo y participación. El primer lugar entre los ministros lo ocupa evidentemente el Ministro de Defensa¹⁵¹, luego sólo cuatro de ellos asisten a los Consejos de Defensa: los ministros de Asuntos Exteriores, el de Defensa, el del Interior y el de Hacienda, y finalmente, tres de ellos tienen una responsabilidad especial de

¹⁴⁹Ordenanza n° 59-147 del 7 de Enero de 1959. art. 9°. En “Journal Officiel”. Francia. 10 de Enero de 1959.

¹⁵⁰Robert, Jaques. Ob. cit. p.90.

¹⁵¹Ordenanza de 7 de Enero de 1959. Art. 16 “ El ministro de defensa es el responsable bajo la autoridad del Primer Ministro de la ejecución de la política militar y, en particular, de la organización, de la gestión, de la puesta en condiciones de empleo y de la movilización del conjunto de las fuerzas así como de la infraestructura militar que necesitan”.

liderazgo en cuanto a la Defensa Civil, la Defensa Militar y la Defensa Económica: Son los ministros del Interior, de Defensa y de Hacienda respectivamente.¹⁵²

La actuación de los cuatro ministros primordiales en esta materia podríamos sintetizarla de la siguiente manera:¹⁵³

- Ministro de Asuntos Exteriores.

En razón de su posición de observador de las tensiones mundiales, está tradicionalmente interesado en la Defensa del país. Conduce las negociaciones y la representación de los intereses franceses ante los organismos internacionales. Interviene en la concepción de la política de defensa a escala mundial.

- Ministro de Defensa.

Tiene en sus manos la responsabilidad de la gestión de las fuerzas armadas y la administración de las mismas. Contribuye en la elaboración de los planes estratégicos de Defensa y, si es necesario se ocupa de su ejecución. Posee la autoridad sobre el conjunto de las fuerzas y de los servicios de los ejércitos, velando por su seguridad.

- Ministro del Interior

Es el encargado de la preparación permanente y de la puesta en funcionamiento de la Defensa Civil, definida en el artículo 17 de la Ordenanza de 1959 como “la protección material y moral de las personas y la salvaguarda de las instalaciones y recursos de interés general”. Ejerce además un papel de coordinación y control de ejecución de las medidas de Defensa Civil de los demás ministerios.

¹⁵²Robert, Jaques. Ob. cit. p. 90.

¹⁵³Ibid. Ob. cit. p. 90.

Recibe del Ministro de Defensa el apoyo de los servicios y de la infraestructura del ejército así como el apoyo eventual de las fuerzas militares para el mantenimiento del orden público.

- Ministro de Hacienda.

Es el encargado de la Defensa económica, quien de conformidad con el artículo 18 de la Ordenanza del 7 de Enero de 1959, “orienta a los fines de la Defensa la acción de los ministros responsables de la producción, de la reunión y de la utilización de las diversas categorías de recursos así como del aprovechamiento industrial del territorio”. Esta en contacto permanente tanto con el Ministro del Interior como con el de Defensa a fin de contemplar en el plan de desarrollo económico las necesidades de la Defensa.

1.3. ESPAÑA.

La Constitución española de 1978, consagra dentro de su título preliminar, un precepto dedicado a las Fuerzas Armadas. Se trata del artículo 8º, cuyo tenor literal es el siguiente:

“1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.”¹⁵⁴

¹⁵⁴Sánchez Goyanes, Enrique. “La Constitución Española (1978)”. Edit. Paraninfo. Madrid. 1994.

Dicha disposición ha generado toda clase de análisis en España, atendiendo más a su ubicación que a su contenido, ya que en general las Constituciones de Europa Occidental insertan las disposiciones referidas a las Fuerzas Armadas dentro de las menciones relativas a la Administración o al poder ejecutivo.

Los argumentos apuntaban a señalar que dado el carácter administrativo de las Fuerzas Armadas, el situarlas fuera del articulado referido a la administración denotaría la intención de dotarlas de un rango distinto, superior al de los demás sectores de la administración.¹⁵⁵

Con respecto al sentido de la configuración de las Fuerzas Armadas como garantes del ordenamiento constitucional, se estimaba que esta atribución conferida podría ser utilizada para legitimar constitucionalmente el golpe de estado o los levantamientos militares. Se estima que esta interpretación carece de cualquier soporte constitucional, pues si así se hubiera querido, se habría constitucionalizado expresamente el golpismo permanente.¹⁵⁶ Y es que esta función conferida a las Fuerzas Armadas debe tener en cuenta las siguientes limitaciones:¹⁵⁷

1.) No se trata de una defensa jurídica de la Constitución, ya que esta tarea compete al Tribunal Constitucional y a los tribunales ordinarios, únicos legitimados para conformar el ordenamiento jurídico con la Constitución. Distinto habría sido si se hubiera institucionalizado un mecanismo propio de las Fuerzas Armadas como órgano de defensa de la Constitución.

2.) Por otro lado, se trata de una defensa política de la Constitución, que no podrá ejercerse en forma ilimitada y general sino

¹⁵⁵López Ramón, Fernando. Ob. cit. p.302.

¹⁵⁶Alvarez Conde, Enrique. "Curso de Derecho Constitucional". Edit. Tecnos. Madrid. 1993. Vol II. p. 212.

¹⁵⁷Ibid. Ob. cit. p.213.

que tiene su ámbito específico de actuación en los supuestos estados de excepción previstos en el artículo 116 de la Constitución, en los cuales el protagonismo corresponde al Congreso de los Diputados y al Gobierno, según los casos.

3.) En definitiva, el ejercicio de esta competencia entregada por el artículo 8º de la Constitución a las Fuerzas Armadas, se encuentra sometida a la autoridad del Gobierno, quien dispone en último término del poder de mando efectivo.

Siguiendo con el esquema propuesto para la revisión de los textos constitucionales, pasaremos a estudiar la actuación del gobierno y del Presidente en materia de defensa y seguridad nacional.

1.3.1. Atribuciones del Gobierno y del Presidente de Gobierno. ¹⁵⁸

El artículo 98.1 de la Constitución señala que: “El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.”

Por su parte el artículo 97 de la Carta Fundamental española indica 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”.

En cumplimiento del mandato constitucional el Gobierno, asume la defensa del Estado. La política de defensa en cuanto parte integrante de la política general, determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos. El Gobierno se configura como el responsable de la defensa del Estado, y así lo recoge

¹⁵⁸López Guerra, Luis. “Derecho Constitucional”. Edit. Tirant lo Blanch. Valencia. 1992. Vol II. p.173 y ss.

el artículo 7º de la Ley Orgánica de 6/1980, de 1 de Julio, modificada por Ley Orgánica 1/1984 de 5 de Enero, reguladora de los criterios básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar (en adelante LODNOM) que dispone que: “El Gobierno asistido por la Junta de Defensa Nacional, en la forma prevista en el artículo 9º de esta ley, determina la política de defensa y asegura su ejecución. Corresponde al Gobierno dirigir la Administración militar”.

En España al igual como veíamos en el caso Francés, atendidas las diversas materias que inciden en la defensa, es necesario contar con una estricta coordinación y colaboración en pos de un efectivo accionar. Es así como asumen un papel destacado el Ministro de Asuntos Exteriores y el Ministro de Defensa, a ello debe añadirse los mandatos específicos de colaboración interministerial. La LODNOM en su artículo 13 señala que: “Los ministros de los restantes departamentos son responsables de la ejecución de la política de defensa en la parte que les afecte, y cuya coordinación inmediata corresponde al Ministro de Defensa”.

El papel fundamental en la dirección de la política de defensa corresponde al Presidente en su calidad de Jefe de Gobierno. La LODNOM en efecto, ha venido a potenciar las atribuciones del Presidente, de forma que las decisiones en materia de defensa (exterior e interior), quedan en manos de éste. La dirección de la defensa, con su componente militar pasa de la competencia del gobierno, a la del Presidente del Gobierno, por mandato legal, reforzando lo previsto en el artículo 98.2 de la Constitución en cuanto a que “el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo”. Particularmente la LODNOM traduce esta disposición en una amplísima relación de potestades del Presidente las que consisten en :

- a. Dirección de la política de defensa.
- b. Ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas.
- c. Asumir la dirección de la guerra.
- d. Formular las directivas para las negociaciones exteriores.
- e. Definir planteamientos estratégicos como de política militar.
- f. Distribución general de las fuerzas.

Correspondientemente, los altos órganos de la defensa se configuran como asesores del Presidente, tal es el caso de la Junta de Defensa Nacional.

1.3.2 La Junta de Defensa Nacional.

Institución creada por el artículo 5º de la ley de 8 de Agosto de 1939, durante el régimen militar del General Franco. Este instituyó la Junta de Defensa Nacional con el carácter de órgano asesor del Jefe de Estado. Asumió la denominación de Comisión Delegada del Gobierno con la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de Julio de 1957 y se perfiló definitivamente, con la función de proponer al Gobierno “las líneas generales concernientes a la seguridad y defensa nacional” en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Estado.¹⁵⁹

La LODNOM por su parte también se refiere a la Junta de Defensa Nacional, es así que en su artículo 9.1 es definida como “el órgano superior asesor y consultivo del Gobierno... pero que asimismo podrá asesorar a Su Majestad el Rey y al Presidente del Gobierno”. También contempla este mismo cuerpo legal en su artículo 11.1 la Junta de Jefes de Estado Mayor, “órgano colegiado de asesoramiento militar del Presidente del Gobierno y del Ministro de Defensa”.¹⁶⁰

¹⁵⁹López Ramón, Fernando. Ob. cit. p. 208.

¹⁶⁰López Guerra, Luis. Ob. cit. p. 176.

122
1.4. ALEMANIA.

En el mes de Octubre de 1990 se consumó la unidad política de Alemania. De este modo, la ex- República Democrática Alemana, dejó de existir, convirtiéndose Alemania en un sólo Estado. Por decisión soberana y consciente de los ciudadanos, la llamada Ley Fundamental de Bonn de 1949, se convirtió en Constitución de toda Alemania.

La forma de Gobierno sancionada es la de una República parlamentaria. La Ley Fundamental (Grundgesetz) de 1949 establece un Estado Federal con forma de gobierno parlamentaria. Reconoce los siguientes órganos constitucionales que, en su acción conjunta determinan la política de la República Federal Alemana, el Bundestag, órgano de representación del pueblo, el Presidente Federal quien es el Jefe de Estado, distinto del gobierno, el Canciller Federal, nombrado por el Presidente, predomina claramente sobre los ministros y es el encargado de fijar la orientación del gobierno.¹⁶¹

1.4.1. Atribuciones del Canciller Federal .

En este punto debemos concordar dos artículos; por una parte el artículo 65 a. de la Ley Fundamental, inserto en el título VI relativo al Gobierno Federal, dispone que “El Ministro Federal de Defensa ejerce la jefatura y el mando de las Fuerzas Armadas”; por otro lado, en el Título X se regula el *caso de defensa*, es decir de la cuestión de la seguridad exterior del Estado. Este Título contiene el artículo 115 b., el que señala que “Con la declaración del caso de defensa, la jefatura y el mando de las Fuerzas Armadas pasarán al Canciller Federal”.

En relación a nuestro trabajo, resulta aún más interesante, tratar las consecuencias que se derivan del artículo 73 10.b, enmarcado

¹⁶¹Ley Fundamental para la República Federal de Alemania. Edit. Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal. Bonn. 1997.

dentro del Título VII relativo a la Legislación de la Federación. El artículo 73 10.b, indica que “Corresponde a la Federación la legislación exclusiva en las siguientes materias:

“10. la cooperación de la Federación y los Länder (Estados miembros de la Federación).

b) para la defensa del régimen fundamental de libertad y democracia, la existencia o la seguridad de la Federación o de un Land (defensa de la Constitución).

Atendida la importancia de este precepto y en especial la del concepto “Defensa de la Constitución”, revisaremos a continuación sus alcances y consecuencias.

1.4.2 La Defensa de la Constitución Alemana.

La defensa de la Constitución como concepto moderno debe ser puesta en conexión con la defensa del Estado, es decir, defensa del Estado frente a enemigos exteriores. Sin embargo, el concepto de defensa o protección de la Constitución ha adquirido un significado más amplio: el de “todos aquellos institutos, precauciones y medidas estatales, dirigidas a la protección de la existencia jurídica y fáctica de un determinado Estado frente a ataques procedentes tanto del interior como del exterior”.¹⁶²

En el caso del mencionado artículo 73 10. b) se nos da una definición jurídica de *defensa de la Constitución*, la protección del orden fundamental libre y democrático, por un lado, y de la existencia y seguridad de la Federación o de un Land, por otro. Se sostiene que la diversidad y heterogeneidad de los preceptos referidos a la defensa de la

¹⁶²Stern, Klaus. “Derecho del Estado de la República Federal Alemana”. Edit. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1987. p.368.

Constitución muestran dos cosas: En primer lugar, que advierte sobre una bunkerización del Estado Alemán, el cual conoce cada vez un mayor número de planos en lo relativo a tareas de defensa, y por otro lado, que dada la multiplicidad de los métodos de ataque y las situaciones de amenaza se diferencian crecientemente los medios de defensa.¹⁶³ En correspondencia con la diversidad de riesgos existentes, se distingue entre un concepto amplio de defensa de la Constitución y uno restringido, referido a la defensa del orden fundamental libre y democrático.

El concepto amplio es entendido como *garantía del respeto de al Derecho Constitucional*, en tanto que el concepto estricto reside frente a *ataques intencionados, a los fundamentos constitucionales y a la existencia misma del Estado*. Obviamente, apreciamos que el concepto restringido cabe dentro del concepto amplio indicado.

La Ley Fundamental ha sido dotada por sus creadores de un entramado de disposiciones garantizadoras de su identidad de mayor potencia que en cualquier otra Constitución europeo-occidental.¹⁶⁴ Se caracteriza al conjunto de las mismas como defensa de la Constitución en sentido estricto.

Por principio, la defensa de la Constitución se encuentra encomendada a todos los órganos y autoridades del Estado. Es así que tras la II Guerra Mundial se han creado servicios específicos a los cuales se ha encomendado con exclusividad tareas de defensa de la Constitución. Son ellos los que fundamentalmente hacen que haya el necesario material y los necesarios conocimientos para posibilitar la misión de “aseguramiento del orden fundamental libre y democrático”. La acción de las autoridades consiste, de conformidad a las más recientes leyes de defensa de la Constitución- tales como la de los

¹⁶³Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heide. “Manual de Derecho Constitucional”. Instituto Vasco de Administración Pública. Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid. 1996. p. 453.

Länder de Hesse de Diciembre de 1990 y Schleswig-Holstein de 23 de  Marzo de 1991- en posibilitar que las instancias competentes puedan tomar a tiempo las medidas pertinentes para conjurar las amenazas para el orden fundamental libre y democrático, y para la existencia y seguridad de la Federación y de los Länder. ¹⁶⁵

Al hablar de defensa de la Constitución en sentido estricto estamos frente a la llamada *Defensa de la Constitución Administrativa*. Bajo esta expresión se entiende la ejecución de leyes que han creado especiales autoridades de defensa de la Constitución.¹⁶⁶A continuación revisaremos cuales son las instituciones que tienen a su cargo la defensa del orden fundamental libre y democrático.

1.4.3 Agencia federal para la defensa de la Constitución .¹⁶⁷

Esta jerárquicamente subordinada al Ministro Federal del Interior. Colabora con las correspondientes autoridades de los Länder competentes en materia de defensa constitucional o con los respectivos departamentos de los Ministerios del interior de algunos Länder (caso de Renania del Norte-Westfalia, Renania Palatinado y Schleswig-Holstein) Las funciones de la Agencia, se centran en la observación del extremismo político, incluido el terrorismo, el contraespionaje, la observación de la delincuencia violenta de extranjeros relevante para la política exterior, así como la colaboración en los controles de seguridad en el marco del servicio técnico de defensa frente al espionaje y sabotaje.

¹⁶⁵Stern, Klaus. Ob. cit. p. 419 y 420.

¹⁶⁵Así por ejemplo la Ley Fundamental contempla en el art. 21.2 la prohibición de partidos políticos cuando estos atenten contra los valores superiores del Estado democrático. El art. 9.2 contempla la prohibición de asociaciones; el art. 10.2 la limitación del secreto de la correspondencia, postal y telecomunicaciones; el art. 18 sobre pérdida de los derechos fundamentales, entre otros.

¹⁶⁶Ibid. Ob. cit. p. 420

¹⁶⁷Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde. Ob. cit. p. 469 y ss.

Su autoridad máxima es el Ministro Federal de Defensa. Colabora con las autoridades para la defensa de la Constitución de la Federación y de los Länder. Sus funciones son similares a las de la Agencia Federal para la defensa constitucional, pero están limitadas tanto respecto de los objetivos de ataque y de los sujetos, como por el ámbito funcional del Ministro federal de Defensa. Además corresponde a este servicio la evaluación de la información para la estimación de la seguridad de las instalaciones y oficinas militares, y la colaboración en controles de seguridad que no se precisan en su ley.

1.4.4 Servicio Secreto Federal .¹⁶⁸

Entidad jerárquicamente subordinada al Director de la Cancillería. Recaba información- tanto en suelo alemán como en el exterior- para obtener datos sobre el extranjero relevantes para la política exterior y de seguridad de la República Federal.

En relación al control parlamentario de los denominados “Servicios Secretos”, el Bundestag aprobó, el 11 de Abril de 1978, la Ley sobre control parlamentario de la actividad federal de inteligencia. Se dispone que la comisión parlamentaria de control tiene derecho a la información correspondiente, en relación a las actividades y operaciones que estos organismo desarrollan.¹⁶⁹ Estas instituciones “sólo pueden ser adscritas al Ejecutivo como instituciones sui-generis, cuya necesidad es irrenunciable, dado que ningún Estado libre se encuentra a salvo de los enemigos de la libertad”.¹⁷⁰

El temor que se manifiesta en Alemania actualmente en relación a las consecuencias que entraña la defensa de la Constitución, consiste en el peligro de una interpretación rigurosa del consenso fundamental

¹⁶⁸Ibid. Ob. cit. p. 481.

¹⁶⁹Ibid. Ob. cit. p. 482 y 483.

¹⁷⁰Stern, Klaus. Ob. cit. p. 425.

acerca de los valores políticos básicos y las necesarias instituciones democráticas en la cotidianeidad jurídica de las autoridades.

Temor de que en virtud del orden fundamental libre y democrático, se produzca una involución antipluralista y un endurecimiento del consenso fundamental. Se sostiene que en tales circunstancias se ve amenazado no sólo el Estado de Derecho protector del individuo, sino asimismo la condición e identidad de la democracia en libertad. Surge el peligro de que la dirección del proceso político no resulte bajo la Ley Fundamental de las opiniones y voluntades de todos los ciudadanos, sino de las de una élite política que junto a las posiciones de poder en el Estado, la economía y la cultura monopolice la interpretación de las normas jurídicas y sociales.¹⁷¹

1.5. PORTUGAL

La Constitución Portuguesa de 1989 ¹⁷², se refiere en su título X a la Defensa Nacional. Así el artículo 273 de la Carta Fundamental se refiere a esta materia, indicando en su nº 1 que: “É obrigação do Estado assegurar a defesa nacional”. En el nº 2, señala los alcances de la defensa nacional apuntando que: “A defesa nacional tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”. Definido el alcance del concepto “defensa nacional”, en el artículo 274 se establece el denominado Conselho Superior de Defesa Nacional.

¹⁷¹Benda, Maihofer; Vogel, Hesse y Heyde. Ob. cit. p. 484 y 485.

¹⁷²“Constituição da República Portuguesa”(1989). Edit. Rei dos Livros. Lisboa. 1990.

1.5.1 Consejo Superior de Defensa Nacional.

Esta definido en el artículo 274 del Título X de la Constitución Portuguesa, referido a la Defensa Nacional. El nº 1 del mencionado artículo dispone que: “O Conselho Superior da Defesa Nacional é presidido pelo Presidente da República e tem a composição que a lei determinar”. Por su parte el nº 2 del mismo precepto se encarga de individualizar a dicho organismo: “O Conselho Superior da Defesa Nacional é órgão específico de consulta para os assuntos relativos á defesa nacional e á organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas, podendo dipor da competência administrativa que lhe for atribuída por lei”.

El Presidente de la República es además el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.

Llama la atención el hecho de que tratándose de la facultad de declaración de guerra entregada al Presidente de la República, al igual que en la declaración de los estados de excepción, no se contempla actuación alguna del órgano precedentemente nombrado, sino que por el contrario en el caso de declaración de guerra, ella será realizada por el Presidente a propuesta del Gobierno oído el Consejo de Estado. Este último corresponde a un órgano político de consulta del Presidente de la República, consagrado constitucionalmente en el artículo 144 de la Carta portuguesa e integrado solamente por miembros de carácter civil.¹⁷³

¹⁷³“Constituição da República Portuguesa”(1989). Edit. Rei dos Livros. Lisboa. 1990.

1.5.2. El Consejo de la Revolución.

Es importante conocer atendido el tema principal de nuestro estudio, lo que ocurría en la Constitución Portuguesa de 1976. En ella se estableció un órgano militar denominado “Consejo de la Revolución”, el que disponía de una reserva de competencias en materia de seguridad nacional, siendo estructurado de tal modo que se vinculaba directamente con el Jefe de Estado, quien lo presidía. Lo anterior, llevaba a afirmar a muchos estudiosos del Derecho comparado, que en Portugal existían dos estructuras paralelas en la Constitución; por un lado estaba el Gobierno y por el otro el Consejo de la Revolución, ambos coordinados por el Presidente de la República.

Nos referiremos a continuación a las atribuciones de que estaba investido dicho organismo.

En primer lugar se consideraba entre los órganos de la soberanía, establecido además como garante de la Constitución, en este carácter intervenía mediante “autorizaciones” y “dictámenes” previos sobre la acción del Jefe de Estado, ejerciendo una verdadera orientación política general. En segundo lugar se pronunciaba acerca de la constitucionalidad de los proyectos de ley o de leyes aprobadas. Poseía una reserva legislativa sólo en materia militar, comprendiendo la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas y la aprobación de los tratados internacionales concernientes a temas militares. Sus atribuciones eran sintetizadas por el artículo 142 de la Carta de 1976: “El Consejo de la Revolución cumple funciones de Consejo del Presidente de la República y de garantía del funcionamiento regular de las instituciones democráticas, de garantizador de la actuación de la Constitución, de la fidelidad al espíritu de la Revolución Portuguesa de 25 de Abril de 1974 y de órgano político y legislativo en materia militar”.¹⁷⁴

¹⁷⁴De Vergottini, Giuseppe. “Derecho Constitucional Comparado”. Edit. Espasa-Calpe. Madrid. 1985. p.695-699.

2. Conclusiones en torno al Marco Comparado Europeo.

Se aprecia como una de las características de los Estados Liberales la separación existente entre la organización civil y la organización militar, prevaleciendo la primera en cuanto poder político. Lo anterior, da cuenta del hecho de que sólo los órganos expresados por la sociedad civil tienen atribuciones de orientación política, mientras que el aparato de defensa, formado por “los especialistas de la violencia bélica”¹⁷⁵, al ser considerado parte de la administración estatal tiene por tanto sólo facultades ejecutivas circunscritas al campo de su actividad. Del principio de subordinación del poder militar al civil, podemos derivar ciertas ideas que se ven reflejadas a través de las disposiciones de cada una de las Constituciones revisadas.

La no injerencia de las Fuerzas Armadas en asuntos políticos, o mejor dicho la apoliticidad de las mismas, en cuanto cuerpo organizado. Lo anterior se liga al carácter ejecutivo del aparato militar. La apoliticidad de las Fuerzas Armadas se manifiesta a veces en los ordenamientos jurídicos vía disposición expresa, como es el artículo 98 inciso 2º de la Constitución Italiana, que establece que la ley podrá imponer limitaciones al derecho de inscripción en los partidos políticos a los militares de carrera en servicio activo.

En otro orden, coincidiendo con de Vergottini, estimamos que se aprecia como un presupuesto general aceptado el hecho de que corresponde al poder político el establecer los principios que regularan la actividad militar, principio conocido como “carácter democrático de los ordenamientos militares”.¹⁷⁶

La intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de orden interno debe darse sólo a requerimiento de la autoridad, es ésta la que determinará el alcance y duración de esta intervención, lo que es reflejo

¹⁷⁵Ibid. Ob. cit. p.293.

¹⁷⁶Ibid. Ob. cit. p. 296.

de la irrestricta subordinación a la autoridad civil. Rasgo de la preeminencia civil por sobre la militar es que tanto en Italia, Francia, Portugal la calidad de Jefe de las Fuerzas Armadas esta entregada constitucionalmente al Presidente de la República. En Alemania, dicha calidad la ostenta el Ministro Federal de Defensa, pasando al Canciller Federal en el “caso de defensa”.

En lo relativo a la Defensa y Seguridad Nacional, quedan de manifiesto variadas situaciones:

La dirección de las políticas de defensa y seguridad nacional queda entregada sin excepciones al poder ejecutivo en su conjunto. Llama la atención la participación activa que les cabe en esta materia a los ministros de estado especialmente al Ministro de Defensa, quien en la generalidad de los casos asume el papel de nexo y coordinador de los diversos ministerios en los tópicos de defensa y seguridad a la vez que aparece como el interprete entre la actividad militar y la de gobierno. Dada la posición de estos países en el contexto internacional, aparece que sus necesidades en materia de defensa y seguridad son amplísimas, lo que repercute en el establecimiento de una serie de órganos esencialmente técnicos que asumen en conjunto la tarea de resguardar la seguridad de cada una de estas Naciones, tanto en el ámbito interno como externo.

Además de la preparación para hacer frente a posibles conflictos bélicos surgen como preocupaciones, temas como el espionaje, el terrorismo, el aparecimiento de grupos radicales etc. Atendiendo entonces a la diversidad de órganos existentes, resulta necesario el que exista control sobre la actividad de estos. En este punto juega un rol importante la labor que desarrollan los distintos Congresos Nacionales a través del control parlamentario, el que se estima indispensable para evitar que en pos de la seguridad y defensa nacional se vean amenazados y violados los derechos fundamentales de las personas.

En lo estrictamente relativo a nuestro trabajo, se aprecia que no existe consagración constitucional de ningún órgano con las características del Consejo de Seguridad Nacional, establecido por nuestra Constitución, en el caso italiano se menciona en la Carta Fundamental que existirá un órgano denominado Consejo Supremo de Defensa Nacional siendo ésta, toda la referencia que de él se hace en el texto constitucional. En España, corresponde a una ley orgánica el determinar la configuración del órgano denominado Junta de Defensa Nacional. En Francia, se indica en la Constitución que el Presidente de la República presidirá los Comités o Consejos de Defensa, los cuales no son tratados por la Constitución.

En el caso de Portugal, si se consagra en la Constitución un organismo denominado Consejo Superior de Defensa Nacional, el cual sin embargo difiere de nuestro Consejo en cuanto aquel es establecido como órgano de consulta, sin que se le atribuyan en el texto constitucional otras atribuciones que la de emitir su opinión una vez consultado en materias relativas a la defensa nacional y el funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas, careciendo a nivel constitucional de otro tipo de facultades como las que ostenta el COSENA.

Finalmente la participación militar en estos órganos, ya sea establecidos a nivel legal o constitucional para fines de la defensa y seguridad nacional, se reduce al mínimo y en otras es inexistente, son los miembros del poder civil, las autoridades generadas mediante votación popular las que detentan la dirección de estas instituciones. Esto no quiere decir que las Fuerzas Armadas se encuentren marginadas, relegadas a un segundo plano, sino que su actividad se orienta a las tareas propias de su naturaleza militar, ajenas por tanto a todo lo relacionado con la política contingente.

3. MARCO COMPARADO AMERICANO.

Existe un rasgo común en la mayoría de las Constituciones de este continente, con la excepción de la Carta Fundamental de los Estados Unidos, y es que este territorio, se ha visto asolado a través de la historia por los golpes de Estado, situación que ha sido aprovechada por las fuerzas armadas para instalar gobiernos militares o bien gobiernos sujetos a la tutela de estos. Por lo tanto no debe extrañar el hecho de que muchas de sus Constituciones se hayan preocupado de establecer y fijar con precisión el rol de las Fuerzas Armadas en el Estado. De esta forma no admite discusión la función protagónica de las fuerzas armadas como garantizadoras del orden constitucional, así como de activas participantes en los distintos procesos de restauración democrática. Esto a juicio de algunos autores “entraña una forma de tutela global del poder militar sobre el poder civil”.¹⁷⁷ Estos controles producen diversos tipos de consecuencias según los órganos que las ejercen y las modalidades de procedimiento contemplados por los diversos ordenamientos

Corresponde ahora revisar las experiencias Constitucionales Americanas, principiando por la Constitución de los Estados Unidos de América, para seguir por Brasil, Argentina, Bolivia y Perú.

¹⁷⁷De Vergottini, Giuseppe. Ob. cit. p.188.

3.1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

La Constitución de los Estados Unidos de América¹⁷⁸ que data de 1787, configura un ordenamiento con estructura federal, con una forma de gobierno definida como presidencialista. La Constitución Norteamericana en su artículo II, sección II referido al Presidente de la República, indica en su n° 1 que: “ El Presidente será comandante en jefe del Ejército y la Marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos”. Al respecto, en la experiencia constitucional norteamericana, el principio de subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles no parece suscitar problemas de tipo jurídico, existiendo en cambio fuertes polémicas a propósito de la distribución de competencias militares entre el Congreso y el Presidente.

El problema surge del reparto constitucional de funciones específicamente en el campo bélico, ya que se otorga la iniciativa de la declaración de guerra al Congreso y por otra la conducción de la misma al Presidente en cuanto Jefe de las Fuerzas Armadas. En la práctica constitucional, los poderes de guerra del Presidente se han consolidado e incluso ampliado. El carácter de comandante de las Fuerzas Armadas otorgado al Presidente es una realidad, ejerce el mando de manera efectiva no simbólica como ocurre en los ordenamientos constitucionales europeos.¹⁷⁹

Dentro de los órganos del gobierno americano, y formando parte de la llamada “Oficina Ejecutiva del Presidente” (The Executive Office of the President), encontramos el Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council).

¹⁷⁸Cascajo Castro, José Luis y García Álvarez, Manuel. Ob. cit. p.19 y ss.

¹⁷⁹De Vergottini, Giuseppe. Ob.cit. p. 444 a 454.

3.1.1 El Consejo de Seguridad Nacional.^{180 181182}

Órgano establecido por la Ley de Seguridad Nacional de 1947. Fue creado como el principal instrumento para reunir las diversas fuentes de información, asesoría, consejo y ayuda que necesita un Presidente para integrar las políticas internas, internacionales y militares relativas al tema de la seguridad nacional. La labor del Consejo de Seguridad Nacional entonces, se centra en la formulación y planificación de políticas de seguridad nacional, muchas veces en estrecha colaboración con el Consejo Nacional Económico.

El Consejo de Seguridad Nacional, es presidido por el Presidente de la República, forman parte además como miembros, el Vice Presidente de la República, el Secretario de Estado y el Secretario de Defensa. En calidad de Consejeros Estatutarios (Statutory Advisers) participan: como consejero militar, el Director de los Jefes de Estado Mayor Conjunto, y como consejero en materias de inteligencia, el Director de la Central de Inteligencia.

Otra categoría que compone este organismo son los “Standing Participants” (la traducción literal correspondería a participantes de pie) ellos son, el Secretario del Tesoro, el Representante de los Estados Unidos ante Naciones Unidas, el Asistente del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, el Asistente del Presidente para la Política Económica y el Jefe de Gabinete del Presidente, ellos son invitados a todas las reuniones del Consejo. (desafortunadamente carecemos de mayor información acerca de su grado de participación en el Consejo).

El Abogado General (General Attorney) y el Director de la Política Nacional de Control de Drogas, son invitados a ciertas reuniones

¹⁸⁰Office of the Federal Register National Archives and Records Administration. “The United States Government Manual 1996/97”. Washington D.C. 1996.

¹⁸¹Kownslar, Allan y Smart, Terry. “American Government”. Sec. Edit. Mc Graw-Hill Book Company. New York. 1983.

¹⁸²Freedman, Leonard. “Powers and Politics in America”. Fourth Edit. Brooks/Cole Publishing Co. Washington D.C. 1995.

cuando se trata de temas de su competencia. Otras autoridades son invitadas cuando sea pertinente.

Numerosas instituciones en el Gobierno Americano se abocan al establecimiento de la política de Seguridad Nacional. Constitucionalmente la primera responsabilidad pertenece al Presidente y sus consejeros. En los últimos años esta responsabilidad ha recaído en el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de estado y el Departamento de Defensa.

La coordinación entre estas tres agencias no ha sido fácil y no ha estado exenta de problemas, referidas a la disputa de quien en definitiva organiza, estructura y planifica la política de Seguridad Nacional. Es por lo anterior, que se afirma que estas instituciones han tenido gravitación cuando así lo ha querido el Presidente. Cada Presidente ha utilizado el Consejo de manera bastante diferente, por ejemplo Truman hizo muy poco uso de el, Eisenhower recurrió y realizó reuniones del Consejo con frecuencia, pero se estima que a partir del Presidente Kennedy, el Consejo de Seguridad Nacional y el Asistente para materias de Seguridad Nacional asumen importancia en las decisiones presidenciales.

El problema principal que afecta a los Presidentes y que en definitiva ha generado situaciones de rivalidad entre las instituciones precedentemente señaladas, es su alto grado de burocratización, lo que impide una acción de estas instituciones rápida y pronta frente a los requerimientos del Presidente. Basta señalar que en el caso del Departamento de Estado, se agrupan bajo él, un enorme rango de agencias que abarcan las más diversas materias, a saber: económicas, militares, geográficas, de relaciones internacionales, etc.

Destacada fue la labor que cumplió como asistente especial del Consejo de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, quien durante el primer período de Richard Nixon (1969-1973), convirtió al Consejo de Seguridad Nacional en una especie de Departamento de Estado alternativo al interior de la Casa Blanca.

3.2. BRASIL¹⁸³

La Constitución Política de la República Federativa del Brasil, fue promulgada el 22 de Septiembre de 1988.

Aparece interesante revisar el ordenamiento constitucional Brasileño, por estimarse que es uno de los países que recibió una fuerte influencia de la doctrina de la seguridad nacional, durante la década de los setenta al igual que Argentina y Uruguay, lo que se aprecia en una intervención permanente y sistemática de las Fuerzas Armadas en los asuntos políticos.

3.2.1. Atribuciones del Presidente de la República.

En el Capítulo II del Título IV de la Constitución relativo a la organización de los poderes, se trata del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo recae en manos del Presidente de la República, quien realiza esta actividad auxiliado por los Ministros de Estado. Dentro de las atribuciones del Presidente de la República, se establece una nómina en el artículo 84 y siguientes, de una serie de facultades “*privativas*” del Primer Mandatario, entre las que figuran:

¹⁸³Constitución de la República Federal de Brasil (1988). Serie “Constituciones Latinoamericanas”. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. 1994.

- Ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas, promover sus oficiales generales y nombrarlos para los cargos que le son privativos;(art. 84. N° XIII).
- Convocar y presidir el Consejo de la República y el Consejo de Defensa Nacional;(art. 84. N° XVIII).
- Declarar la guerra, en caso de agresión extranjera, autorizado por el Congreso Nacional o refrendado por él en caso que tuviere lugar en el intervalo entre reuniones legislativas;(art. 84 N° XIX).

Como apreciamos, se menciona dentro de sus atribuciones la de presidir un órgano denominado Consejo de Defensa Nacional, revisaremos a continuación esta institución.

3.2.2. El Consejo de Defensa Nacional.

Del Consejo de Defensa Nacional se trata en el artículo 91 de la Constitución Política de Brasil. Se inserta dentro del Capítulo II de la Constitución que como ya señalábamos, se refiere al Poder Ejecutivo.

“Art. 91. El Consejo de Defensa Nacional es el órgano de consulta del Presidente de la República en los asuntos relacionados con la soberanía nacional y la defensa del Estado democrático, y participan en el como miembros natos:

- I. el Vicepresidente de la República;
- II. el Presidente de la Cámara de los Diputados;
- III. el Presidente del Senado Federal;
- IV. el Ministro de Justicia;
- V. los Ministros Militares;
- VI. el Ministro de Relaciones Exteriores;
- VII. el Ministro de Planificación.

representada por miembros del poder ejecutivo como el Presidente, Vice Presidente y los Ministros Militares, de Justicia, de Relaciones Exteriores y Planificación, más dos miembros del Congreso que son el Presidente del Senado federal y el Presidente de la Cámara de Diputados. Lo anterior es coincidente con su configuración de “órgano de consulta del Presidente de la República. . .”.¹⁸⁴

Sus funciones se circunscriben al campo de la opinión y proposición no contando con facultades para actuar sobre otros órganos del Estado al contrario de las facultades del COSENA.

3.3. ARGENTINA. ¹⁸⁵

La Constitución de la Nación Argentina fue promulgada el 1º de Mayo de 1853, rigiendo desde entonces a la fecha, sin esenciales reformas. Cuenta con 129 artículos y diecisiete disposiciones transitorias, después de la reforma de 1994.¹⁸⁶

La República Argentina determina su forma de Estado en relación al elemento territorial, el federalismo, dotando a las provincias de la facultad de dictar sus propias constituciones (poder constituyente derivado), debiendo éstas adaptarse a los requisitos y disposiciones de la Carta Fundamental, de la cual derivan su legitimidad.

Los poderes militares, como los que atañen a la política exterior, constituyen atribuciones delegadas por las provincias al gobierno federal y están distribuidos entre los poderes legislativo y ejecutivo.

¹⁸⁴Constitución Política de Brasil 1988. Art. 91. inc. 1º.

¹⁸⁵Constitución de la Nación Argentina. Serie “Constituciones Latinoamericanas”. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. 1995.

¹⁸⁶La facultad de reforma a la Constitución, ha sido muy poco utilizada en la historia constitucional Argentina. Sólo tres veces en el siglo pasado y dos en el presente, respondiendo a la necesaria evolución de las normas y la adecuación de la Carta Fundamental al orden político y jurídico imperante.

3.3.1 Atribuciones del Presidente de la República.

El artículo 99 N°1 de la Constitución reconoce que el Presidente de la República “es el jefe supremo de la Nación”. Como tal, “es comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación”. (art. 99 N°12). El artículo 99 N°15 por su parte, le atribuye competencia para “declarar la guerra y ordenar represalias con autorización y aprobación del Congreso”. El mismo artículo en su N°14 establece que el Presidente “dispone de las Fuerzas Armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación”.

Los “poderes militares” con que cuenta el Presidente de la República, deben situarse en estrecha relación con las facultades que en igual ámbito ostenta el Congreso. (Art. 75 N°25 al 28). Algunas de estas atribuciones por lo indicado, requieren de la intervención de ambos poderes, por ejemplo en la declaración de guerra o la celebración de acuerdos de paz.

De la revisión del texto constitucional aparece que las Fuerzas Armadas no reciben consagración constitucional, por lo que tampoco se refiere la Carta Fundamental a la existencia de algún órgano con las características del Consejo de Defensa Nacional Brasileño o de nuestro Consejo de Seguridad Nacional. La regulación de las Fuerzas Armadas esta contenida en la Ley N° 14.439, del 13 de Junio de 1958. En el artículo 13 de dicho cuerpo legal se señala que será competencia del Ministerio de la Defensa Nacional todo lo que diga relación con la Defensa Nacional en su integridad, correspondiéndole a su vez la coordinación de las secretarías de Guerra, Marina y Aeronáutica, que funcionarán bajo la coordinación de este Ministerio.¹⁸⁷

El aludido artículo 13° consagra las funciones de las Fuerzas Armadas entre las que destacan:

¹⁸⁷Zarini, Helio Juan. “Derecho Constitucional”. Edit. Astrea. Buenos Aires. 1992. p.695 a 699.

- Coordinar, preparar, proponer y asesorar al poder Ejecutivo previa intervención de los organismos pertinentes, en los asuntos de la Defensa Nacional, en todos los aspectos de conjunto y en los de carácter militar, que excedan el marco de acción de cada una de las Fuerzas Armadas individualmente consideradas.
- Estudiar la coordinación de las medidas de seguridad en la zona interior del país para tiempo de guerra.
- Coordinar las medidas que corresponden a los organismos civiles, que tengan a su cargo tareas vinculadas con la Defensa Nacional.
- Proponer al Ejecutivo, previo acuerdo con las secretarías, las designaciones restantes del poder militar para los referidos organismos.

El artículo 9º de la ley 14.439, entrega al Ministro del Interior lo relacionado con el poder de la policía, seguridad interior y ejercicio de las potestades respectivas.

El compromiso de las Fuerzas Armadas se refiere por tanto, a la seguridad exterior de la Nación, específicamente a la seguridad de las fronteras (Defensa Nacional). El resguardo de la seguridad interior es, en principio, ajeno al ámbito de las Fuerzas Armadas y está a cargo de otros organismos federales cuya dirección y coordinación están también a cargo del Presidente en su calidad de “Jefe Supremo de la Nación” a saber la policía, Gendarmería y Prefectura Naval. Se estima que la distinción es de suma importancia y su olvido ha acarreado gravísimos daños a la comunidad Argentina.

Baste señalar que períodos *de facto*, se vivieron en Argentina entre 1966 a 1973 y desde 1976 a 1983.¹⁸⁸

Por otra parte, las facultades militares entregadas al Primer Mandatario colocan bajo su dependencia jerárquica al órgano castrense

¹⁸⁸Colautti, Carlos E. “Derecho Constitucional”. Edit. Universidad. Buenos Aires. 1996.

e implican por lo tanto el sometimiento de las Fuerzas Armadas al poder civil, “respetuosas de la ley y a su servicio, como custodios de las instituciones de la República y no como jueces del ejercicio de éstas”.¹⁸⁹

3.4. BOLIVIA.

Constitución promulgada con fecha 2 de Febrero de 1967.¹⁹⁰

3.4.1 Atribuciones del Presidente de la República.

En el Título Segundo de la Constitución Boliviana referido al Poder Ejecutivo, se trata del Presidente de la República en su Capítulo I.

Los artículos 96 y siguientes señalan las atribuciones del Presidente de la República en materia militar:

Designar al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes en Jefe del Ejército, Fuerza Aérea, Naval y al Director del Comando Superior de Seguridad Pública.(art. 96 N°19).

Proponer al Senado, en caso de vacancia, los ascensos de General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División, de Brigada, a Contra-Almirante y Vice-Almirante de las Fuerzas Armadas de la Nación, con informes de sus servicios y promociones.(art. 96 N° 20).

Conferir, durante el estado de guerra internacional, los grados a que se refiere la atribución precedente en el campo de batalla.(art. 96 N°21).

¹⁸⁹Zarini, Helio Juan. Ob. cit. p.697.

¹⁹⁰Constitución Política de la República de Bolivia. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994.

El artículo 97 por su parte dispone que “El grado de Capitán General de las Fuerzas Armadas es inherente a las funciones de Presidente de la República”.

En el Título Séptimo de la Carta Fundamental de Bolivia, se trata del “Régimen de las Fuerzas Armadas”, a partir del artículo 207 y siguientes.

En relación a nuestro trabajo destacan el artículo 208 el que señala que “las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país”. El artículo 209 por su parte, consagra su carácter de institución apolítica al disponer que las Fuerzas Armadas “como organismo institucional no realiza acción política, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen los derechos de la ciudadanía en las condiciones establecidas por ley”. El artículo 210, pone bajo dependencia del Presidente de la República a las Fuerzas Armadas, las que reciben sus ordenes en lo administrativo a través del Ministro de Defensa. Por último el artículo 212 establece un órgano denominado Consejo Supremo de Defensa Nacional, cuya composición, organización y atribuciones determinará una ley. Se determina en la misma disposición que estará presidido por el Presidente de la República, en su calidad de Capitán General de las Fuerzas Armadas.

En resumen, podemos indicar que la estructura de las Fuerzas Armadas Bolivianas, descansa en el reconocimiento del poder del Presidente de la República, a quien se encuentran subordinadas. Es él, quien ostenta el título de Capitán General de las Fuerzas Armadas y dispone de las medidas más importantes y trascendentes en relación a la acción y organización de las Fuerzas Armadas. Por su parte éstas,

tienen asignada su misión que fluye de la propia Carta Fundamental la que les entrega la defensa y protección del orden Constitucional y legal, de la seguridad, estabilidad e independencia de la Nación.

Un rasgo del concepto de “Seguridad Nacional” se advierte al disponer el artículo 208 que las Fuerzas Armadas deben cooperar en el desarrollo integral del país, lo que significa que la Constitución “reconoce que la Defensa Nacional no es solamente la actuación de las Fuerzas Armadas en casos de conflictos bélicos internacionales, sino que toda la labor de defensa es realmente muchísimo más compleja, que la simple preparación y actuación en la guerra, involucra la defensa de el patrimonio económico, de los recursos naturales, de la salud de la población, del capital humano nacional, etc.”¹⁹¹ Para atender esta complejidad de labores de defensa y protección se ha previsto el funcionamiento del Consejo Supremo de Defensa Nacional.

3.5. PERÚ.

La nueva Constitución Política del Estado Peruano, corresponde al año 1993.¹⁹²

3.5.1 Atribuciones del Presidente de la República.

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado y personifica a la Nación. (artículo 110). El artículo 118 se encarga de señalar las atribuciones del Presidente de la República entre las que se cuentan en lo relativo a las Fuerzas Armadas las siguientes:

¹⁹¹Valencia Vega, Alipio. “Manual de Derecho Constitucional”. Edit. Juventud. La Paz. Bolivia. 1989. p.395.

¹⁹²Constitución Política de la República de Perú (1993). Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994.

Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.(artículo 118 N° 14).

Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.(artículo 118 N° 15).

Declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso.(artículo 118 N°16).

Destaca al interior de la Carta Fundamental Peruana, la dedicación del Capítulo XII a lo relativo “De la Seguridad y de la Defensa Nacional”. Establece a lo largo de su articulado amplias funciones para las Fuerzas Armadas, consagrándolas en un rol social y político, llegando a entregarles el control del orden interno en determinadas situaciones.

3.5.2. El Sistema de Defensa Nacional.

El artículo 163 dispone que “El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional”. El mismo artículo, en su inciso 2º nos aclara el alcance de la expresión “Defensa Nacional” al indicar “La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional, de conformidad con la ley”.

El artículo 164 dispone que corresponderá al Presidente de la República el dirigir el Sistema de Defensa Nacional. Lo anterior concuerda plenamente con el artículo 167 que otorga al Presidente de la República la calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la

Policía Nacional. Importante es destacar el artículo 169 que consagra la no deliberancia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y su subordinación al poder constitucional. Por último el artículo 171 dispone que tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, de conformidad a la ley.

Se aprecia en definitiva un amplio tratamiento de las Fuerzas Armadas en la Constitución, donde destaca el rol político social asignada a estas, lo que en este último tiempo ha significado que una gran mayoría de la población peruana considere que son las Fuerzas Armadas las verdaderas conductoras de la política de la Nación convirtiendo de este modo al Presidente de la República en un mero ejecutor de las directrices de éstas.

4. Conclusiones en torno al Marco Comparado Americano.

Nos parece indicado señalar algunos puntos de interés surgidos de la revisión de las Constituciones mencionadas:

Destaca como rasgo común a todas las Constituciones revisadas, la figura del Presidente de la República como máxima autoridad de las Fuerzas Armadas. Lo anterior, se reafirma al confiársele por los textos constitucionales la calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, lo que resulta en la subordinación de éstas al Primer Mandatario.

Se caracteriza a las Fuerzas Armadas como instituciones no deliberantes, obedientes y profesionalizadas, también se establece su carácter apolítico.

Es coincidente en las Constituciones revisadas, el que se establezca a las Fuerzas Armadas como garantes de la institucionalidad, defensoras del ordenamiento jurídico y colaboradoras activas en los procesos de desarrollo de los países estudiados. Asumen por tanto, un rol trascendental en la vida social de la Nación. Esto surge como un contrasentido con la declaración que se hace de su carácter apolítico, ciertamente el que se les encomiende dichas tareas implicará por parte de las Fuerzas Armadas el adentrarse en campo propiamente político, ya que de lo contrario, la tarea asignada a las Fuerzas Armadas no podría cumplirse.

Se vinculan directamente al Presidente de la República, lo que es común en países ordenados bajo un régimen presidencialista, en los que las atribuciones con que se dota al Presidente de la República aparecen fortalecidas en todo lo que diga relación con la administración del Estado, lo que como sabemos, no ocurre en nuestro país ya que en materia militar, el Presidente de la República se enfrenta

a limitaciones de sus atribuciones establecidas por el constituyente de 1980 con el objeto de resguardar el nuevo orden fundamental del que serían actores principales las Fuerzas Armadas.

Con respecto a la existencia de instituciones consagradas constitucionalmente que tengan por misión el velar por la seguridad y defensa nacional, sólo la Constitución de Brasil de 1988 contempla el ya señalado Consejo de Defensa Nacional, el que si bien a primera vista pudiera aparecer como similar al COSENA, a partir de su composición esencialmente civil, su carácter de órgano asesor del Presidente de la República y el estar establecido Constitucionalmente en la parte referente al poder ejecutivo no constituyendo un órgano distinto a éste, lo hace muy diferente.

La Constitución Boliviana por su parte señala que, existirá un Consejo de Defensa Nacional presidido por el Presidente de la República sin entrar a precisar su composición y atribuciones, las que serán determinadas por ley.

En definitiva, a nivel latinoamericano la Constitución Chilena aparece como la única que contempla un órgano con las características del Consejo de Seguridad Nacional, lo que resulta un tanto extraño atendiendo que no sólo nuestra Nación se vio enfrentada en décadas pasadas a quiebres institucionales que finalizaron con el establecimiento de regímenes militares, casos iguales se vivieron en Brasil y Argentina por señalar algunos. Pero estos países no reflejaron en sus Constituciones la penetración de la Doctrina de la Seguridad Nacional, sustentada por sus Fuerzas Armadas, como ocurrió en la Carta Fundamental Chilena de 1980.

Debemos pensar que el establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional obedece a la situación particular vivida por el país, y a la idea de que las Fuerzas Armadas Chilenas debían adquirir en el nuevo orden

un rol protagónico y activo, el que necesariamente debía reflejarse en la práctica. Es así, que creemos que el constituyente tuvo por finalidad que el Consejo de Seguridad Nacional se convirtiese en el instrumento de expresión de las Fuerzas Armadas a través del cual asumirían su misión de garantes de la nueva institucionalidad forjada a partir del 11 de septiembre de 1973.

CONCLUSIONES

A casi 17 años de su creación, el Consejo de Seguridad Nacional se presenta hoy como un órgano distinto del que concibieron sus ideólogos. En efecto, la idea que subyacía a su establecimiento correspondía a la de convertirse en *punto de encuentro entre el mundo militar y el mundo civil*. Existía el convencimiento al interior de las Fuerzas Armadas, de que durante las décadas anteriores a la década del 70, del presente siglo, iban siendo cada vez más marginadas de todo proceso al interior del Estado, provocándose respecto de ellas una suerte de aislamiento progresivo.

El fundamento del Consejo de Seguridad Nacional, se encuentra en la necesidad de traducir institucionalmente la nueva normativa que regiría al país a partir del año 1973 en adelante. Es así que este organismo surge como un requerimiento de los cuerpos armados para asumir, en la práctica, el rol de garantes de la nueva institucionalidad. Así se desprende de la revisión de los antecedentes que precedieron a su establecimiento constitucional en la Carta Fundamental de 1980.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, en cuanto al primer punto indicado, consideramos que produjo el efecto contrario en una primera etapa (anterior a la reforma constitucional de 1989), ya que dada su composición y funciones originarias, difícilmente iba a conseguir convertirse en un órgano de encuentro entre el poder militar y el político.

En cuanto al segundo punto, creemos que las atribuciones que le fueron conferidas en un primer momento, en especial la que se consagraba en el artículo 96 letra B de la Constitución del Estado, configuraban una suerte de control inédito respecto del poder civil, en nuestra historia Constitucional, lo que a nuestro juicio atentaba

gravemente contra los principios fundamentales del Estado de Derecho y que a todas luces rebasaba el carácter de órgano asesor en materias de seguridad nacional. Lo anterior llevo a muchos a afirmar, que el órgano en estudio se presentaba en el articulado constitucional como un “extra poder” del Estado, capaz de ejercer su acción sobre todas las autoridades de la Nación. Opinión que compartimos.

La reforma constitucional de 1989, que igualó en número la composición entre miembros civiles y militares, con la inclusión del Contralor General de la República, sumada a la del artículo 96 letra B que eliminó la expresión “representar”, pasando a reemplazarse por los vocablos “Hacer presente”, sin duda morigeraron su fisonomía, pero en nuestra opinión aún resultaron insuficientes.

No discutiremos la necesidad de contar con un órgano que se aboque al ámbito de la seguridad nacional; la experiencia ha demostrado que se trata de una materia de vital importancia para todo Estado, independiente del sistema político y forma de gobierno que adopte. De hecho, tanto los gobiernos del ex- Presidente Patricio Aylwin Azócar como el actual gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se han valido de este órgano para tratar diversas situaciones que revisten trascendencia para la Nación. Sin perjuicio de lo anterior, nos parece interesante exponer nuestros planteamientos acerca de la visión que hoy tenemos del Consejo de Seguridad Nacional, en la parte final de esta memoria.

En cuanto a su carácter de órgano constitucional, consideramos que no se justifica su mantenimiento en dicho rango. Desde sus inicios correspondió a una institución ajena a nuestra historia constitucional, no así al ordenamiento jurídico, que con anterioridad consagró con jerarquía de ley otras instituciones con denominaciones similares. La evolución política experimentada por el país, la situación de superación de los traumas del pasado, nos hacen creer firmemente que su

mantenimiento en la Carta Fundamental no aparece justificado. Está claro, como sostuvimos en un comienzo, que este órgano no ha cumplido con la idea de servir de nexo entre civiles y militares. Por el contrario creemos que se convierte en centro de disputa de poder entre las Fuerzas Armadas y los Gobiernos Democráticos. Esta interrelación perfectamente puede llevarse a cabo, a modo ejemplar, a través de la creación de instituciones de carácter eminentemente técnicas, en las que tanto civiles y militares participen sin la presión que se les impone a los actuales miembros del COSENA, quienes como máximas autoridades de la Nación, representan a los sectores más importantes del Estado. De ser así, los integrantes de dicha institución podrían dedicarse en forma exclusiva, autónoma e independiente a las labores que demanda el Consejo, privilegiando una actuación profesional por sobre una pública.

En la experiencia comparada, tanto Europea como Americana, no encontramos establecido a nivel Constitucional un órgano con las características de nuestro COSENA, salvo el caso de Brasil, el que incluyendo a nivel constitucional un órgano denominado Consejo Superior de Defensa Nacional, difiere de nuestra normativa, partiendo por su ubicación en la Carta Fundamental y principalmente por sus atribuciones. En el resto de la regulación, sin dejar de expresar que la Seguridad Nacional es esencial en todo ordenamiento jurídico, sólo se hace referencias a la existencia legal, en muchos casos, de más de un órgano que tiene por misión el atender los temas de seguridad tanto interna como externa de la Nación.

Creemos firmemente que la finalidad de la inclusión constitucional del COSENA, correspondió a un momento determinado de nuestra historia, en que se pensó era necesario, atendida la estructura creada por el gobierno militar, lo cual en la actualidad, después de la abrupta asunción de las Fuerzas Armadas al poder, no aparece justificada.

Nuestro Ordenamiento Jurídico cuenta con autoridades generadas por votación popular que forman parte de la institución que por excelencia se ha encargado de dar estabilidad a la Nación, el Congreso Nacional. Además la propia Carta Fundamental establece órganos que asumen la tarea de garantizar el orden institucional de la República, como por ejemplo el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República. Instituciones que detentan atribuciones fiscalizadoras respecto del desempeño de los poderes del Estado, así como también tienen la función de velar por el respeto de la Constitución y las leyes.

La supresión a nivel constitucional del COSENA no implica a nuestro juicio, el restar presencia o participación a las Fuerzas Armadas en la actividad estatal, como tampoco desnaturalizar la función de las Fuerzas Armadas consagrada en el artículo 90 inciso 2º de la Constitución. Por el contrario, persigue reformular el órgano con el objeto de acrecentar la interrelación entre civiles y militares desde una perspectiva de acercamiento técnico al tema de la seguridad nacional. La colaboración de las Fuerzas Armadas la estimamos como importantísima y trascendental, dada la experiencia que en este campo detentan.

Respecto a la composición que presenta actualmente el Consejo de Seguridad Nacional, nos parece inadecuada desde varias perspectivas, las cuales pasamos a exponer:

- Participación del Presidente de la Corte Suprema.

Se ha sostenido por parte de los propios ministros de la Corte Suprema, que la participación de su Presidente en esta institución, no se justifica. A modo de ejemplo, en ninguno de los países estudiados se vincula a la máxima autoridad del poder judicial cuya independencia es

esencial a un autentico Estado de Derecho, en materias de seguridad o de decisiones políticas.

Ahondando en este punto, la actuación del Presidente de la Corte Suprema al interior de este órgano, podría suscitar conflictos con los poderes que en él participan. De hecho, con motivo de las acusaciones constitucionales deducidas contra el Presidente de la Corte Suprema, Servando Jordán, a mediados del año 1997, se ha señalado que no contaría con el apoyo del Gobierno entre otras razones, por sus votos emitidos al interior del Consejo. Todo lo anterior nos lleva a preguntarnos ¿ Qué rol le corresponde al Presidente de la Corte Suprema en un órgano de este tipo?.

- Rol del Ministro de Defensa.

Resulta interesante del análisis de la experiencia comparada, la importancia que asume la figura del Ministro de Defensa en materia de Seguridad Nacional. Baste citar que en Alemania la Ley Fundamental de Bonn entrega la Comandancia de las Fuerzas Armadas a dicha autoridad. En Francia por otro lado, se le estima como una de las carteras más significativas. De ahí que no entendemos que participe del Consejo de Seguridad Nacional como miembro con derecho a voz, siendo precisamente, el Ministro encargado de abocarse a los temas que dicen relación con la Defensa y Seguridad de la Nación.

Proponemos su incorporación como miembro con derecho a voto; y en el evento de crearse diversos órganos de carácter técnico abocados al tema de la Seguridad Nacional le cabría el rol de coordinador de la actividad de éstos, así como también en el caso de configurarse una política de seguridad nacional dividida por Ministerios. El Ministro de Defensa a su vez es quien aparece como el vaso comunicante con las Fuerzas Armadas. Incluso pensamos que en la hipótesis de una

reestructuración del Consejo de Seguridad Nacional debería corresponder a él, el ejercicio de la presidencia de la institución.

- Participación de los Comandantes en Jefe y Director General de Carabineros.

La labor encomendada a las Fuerzas Armadas de velar por el respeto de la institucionalidad vigente, no se agota en el Consejo de Seguridad Nacional. Por el contrario, se encuentra presente en gran parte de nuestra Carta Fundamental y específicamente en el artículo 90 inciso 2º de la misma, así como en el artículo 18 inciso 2º el cual les confiere una misión trascendental, la que corresponde al resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios, siendo estos últimos manifestación esencial de todo régimen democrático.

Tomando en cuenta lo anteriormente señalado es que pensamos que no resulta adecuado el involucrar a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y General Director de Carabineros en este órgano. Ya es lo suficientemente poderoso el carácter atribuido a las FF.AA. de ser garantes de la institucionalidad, el que es del todo discutido ya que en definitiva parece “obedecer a una gran desconfianza hacia la democracia y las autoridades legítimamente establecidas”.¹⁹³ Lo anterior, junto a la participación de sus más altas autoridades al interior del COSENA, da pie para vulnerar su carácter de cuerpos no deliberantes que la Constitución les atribuye. Su actuación en el Consejo de Seguridad Nacional, necesariamente les lleva a reflexionar e incluso a cuestionar las decisiones políticas de la autoridad, lo que a nuestro juicio transforma el órgano en un foro para “medir fuerzas”, lo que resulta de sumo peligro para la estabilidad democrática de un Estado de Derecho. Además como apuntamos precedentemente,

¹⁹³Opazo Quiroz, Carmen y Farias Poblete, Claudia. “La inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del Director General de Carabineros”. Memoria de Prueba. Universidad Nacional Andrés Bello. 1996.

desvirtúa la idea originaria de que la institución de seguridad serviría de punto de encuentro entre el poder militar y el político.

Estrechamente vinculado a lo anterior se encuentra el Principio Liberal de la Subordinación del poder militar al poder civil, el que es un “requisito necesario para la existencia de un sistema de gobierno democrático”.¹⁹⁴ La subordinación militar al poder civil, se constituye de esta manera en un imperativo. Es inadmisibles la posibilidad de existencia de una oposición militar al régimen establecido.

El Gobierno y la Administración del Estado corresponden al Presidente de la República y 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. Se reconoce por ende, la supremacía del Presidente de la República aún en lo que dice relación con materias militares. Sin embargo la actual composición del Consejo de Seguridad Nacional, conspira contra el establecimiento cabal del Principio señalado, su actuación los transforma en juzgadores de la constitucionalidad de los actos del Presidente, y del Congreso Nacional lo que a nuestro juicio resulta inaceptable. Si así se pretendiera, las FF.AA. no hacen sino transformarse en otro poder del Estado, frente a lo cual el Principio de Subordinación democrática de lo militares “desaparece o se transforma en una obediencia discrecional, insuficiente para el mantenimiento de un sistema democrático”.¹⁹⁵

Es a virtud de lo expresado que somos partidarios de eliminar del Consejo de Seguridad Nacional la presencia de los Comandantes en Jefe de las FF.AA y General Director de Carabineros y en definitiva, dependiendo de la opción de suprimir el Consejo o bien mantenerlo con otra configuración, establecer para la primera hipótesis, la participación de miembros representativos de las FF.AA. en carácter de asesores técnicos de los nuevos órganos a crear, o bien en la segunda

¹⁹⁴García, Gonzalo y Montes, Juan. Ob. cit. p. 28.

¹⁹⁵Ibid. Ob. cit. p.49.

alternativa, designar de común acuerdo por las ramas de las FF. AA. un representante asesor de ellas al interior del Consejo de Seguridad Nacional (igual fórmula contempla el Consejo de Seguridad Nacional Norteamericano). La proposición de eliminación de los miembros señalados, a nuestro juicio, se muestra acorde con el carácter de órgano subordinado al Poder Ejecutivo, dependiendo en forma directa ya sea del Presidente de la República o bien del Ministro de Defensa.

Es difícil creer que un Presidente de la República ante materias que por su gravedad revistan una inminente amenaza a la seguridad nacional, prescindiera del consejo y asesoría de las Fuerzas Armadas. Repetimos en este punto que su experiencia resulta fundamental y necesaria, pero ella debe enmarcarse en el ámbito propio de su actividad, la militar y subordinada al Poder Político.

A continuación nos referiremos a las atribuciones del COSENA en la actual normativa constitucional.

Creemos, no obstante las reformas introducidas el año 1989 tratadas en el Capítulo I de nuestro estudio, que sus atribuciones nos parecen aún, por una parte desmesuradas y por otra ajenas a lo que netamente involucra la seguridad nacional.

Su atribución de “Hacer presente” contenida en la letra b del artículo 96 de la Constitución Política del Estado, no hace sino reafirmar la calidad de “órgano de control” de la institucionalidad; órgano de control sui-generis que aparece compartiendo en esta perspectiva atribuciones con la Cámara de Diputados y el Tribunal Constitucional, quienes sí han tenido, a lo largo de nuestra historia constitucional la misión de resguardar el funcionamiento y actividad de las autoridades del Estado.

Por otra parte dicha facultad involucra quiérase o no una limitación de la actividad de las autoridades, Presidente de la República y Parlamento. Afirmamos lo anterior en atención a que si el COSENA, “hace presente” su opinión a alguna de las autoridades señaladas en el artículo 96 letra b de la Carta Fundamental, frente a un acto, materia o hecho que a su juicio atente contra la seguridad nacional, es evidente que la acción del Consejo de Seguridad Nacional no será desatendible, ya que emana de los altos mandos institucionales y su no observancia podría desencadenar en un enjuiciamiento de las FF.AA. hacia la autoridad cuestionada, lo que acarrearía tensión al interior del Estado.

Lo expuesto en nuestra opinión trasciende la idea de “hacer presente”.

Partiendo de la base de concebir al COSENA como un órgano asesor, y analizando las funciones que la Constitución Política de 1980 le confiere, nos llama la atención la existencia de atribuciones que en materias de seguridad nacional y que al igual que la facultad precedentemente indicada, no encuentran analogía en el Derecho Comparado, por no ser propias de lo que entendemos por seguridad nacional. Ellas corresponden a la atribución que compete al COSENA de nombrar a cuatro Senadores consagrada en el artículo 45 letra d. de la Carta Fundamental, como asimismo la de nombrar dos miembros del Tribunal Constitucional establecida en el artículo 81 letra c. de la Constitución.

Estas facultades no son propias de un órgano asesor en materias de seguridad nacional, sino más bien aparecen como propias del Congreso Nacional o en último término, del Presidente de la República. Dichas funciones entregadas al COSENA, son reafirmantes de la idea de entregar atribuciones de carácter político a las FF. AA. que por todo lo expresado no tienen lugar en un régimen democrático.

El tema de sus atribuciones, se relaciona con nuestra propuesta de transformación del COSENA, la que contempla los siguientes puntos:

Si pensamos en el establecimiento de diversos órganos esencialmente técnicos, de rango legal, estructurados por áreas o campos determinados, que permitan enfrentar el tema de la seguridad nacional desde una perspectiva más sistemática y adecuada a los requerimientos actuales, en el ámbito de la protección del orden interno y externo, nos parece que estos órganos podrían depender de cada Ministerio o bien de los que en relación a la seguridad nacional aparecen como más relacionados. Por ejemplo, el Ministerio de Economía, Defensa, Relaciones Exteriores e Interior. Así la ley que les diera existencia se encargaría de dotarlas de las atribuciones pertinentes tomando en consideración el área específica sobre la ejercen su competencia. Podría en tal evento, designarse como coordinador al Ministro de Defensa siguiendo la idea de fortalecer el rol que le corresponde y que en la mayoría de los países Europeos asume efectivamente.

En la hipótesis de mantener al COSENA con rango constitucional, pero completamente reestructurado tanto en su composición como atribuciones, el que asumiría la calidad de coordinador de los órganos sectoriales que se creen al efecto sería la misma autoridad anteriormente aludida.

Reafirmamos que todo lo expresado no implica el desvincular a las Fuerzas Armadas de una materia que evidentemente les es propia, sino que por el contrario, se busca privilegiar la actividad técnica al más alto nivel, exenta de cualquier elemento ideológico, lo que en definitiva se traduce en vínculos de cooperación que robustecen las relaciones civico-militares.

La Democracia actual se muestra exenta de los temores que en el pasado pudieron justificar su defensa a través de las armas. Las condiciones tanto políticas, sociales y económicas, en Chile como en el resto de América Latina, han variado notoriamente de las existentes en la década de los setenta. De la experiencia comparada aparece clara la tendencia de insertar a las FF.AA. en el ámbito propio de su actividad militar, subordinadas y obedientes al poder político. Resulta significativo el apreciar que aún en países que tuvieron a los militares detentando el poder político (caso español, argentino y brasileño) no se aprecia a primera vista en sus Cartas Fundamentales atribuciones como las conferidas por la Constitución de 1980 a las FF.AA. entre las que se insertan las propias del Consejo de Seguridad Nacional.

Creemos firmemente que un paso importante en la consolidación del proceso democrático nacional, involucra la realización de un esfuerzo conjunto en dar por superada la crisis experimentada por nuestra Nación en las décadas pasadas. En este esfuerzo la reformulación de la Constitución Política y en el caso de nuestro estudio del Consejo de Seguridad Nacional aparecen como justificadas, en pos de lograr el más amplio consenso e identificación con la base fundamental del ordenamiento jurídico e institucional, “único modo de gozar de la legitimidad y adhesión ciudadana que las Constituciones requieren para cumplir a cabalidad su rol normativo y orientador en las sociedades democráticas”.¹⁹⁶

¹⁹⁶Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. “Mensaje de S.E. Presidente de la República N° 346-331, con el que se inicia el proyecto de reforma de la Constitución Política del Estado de 1980”. Santiago. 1995.

Oportunidades en que se ha reunido el Consejo de Seguridad Nacional y objeto de las mismas.

- 1) 21-10-1980: Designación de dos miembros del Tribunal Constitucional.
- 2) 11-04-1983: Aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional.
- 3) 10-05-1988: Aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional.
- 4) 09-03-1989: Elección de abogado para integrar el Tribunal Constitucional por término de período.
- 5) 30-10-1989: Elección de abogado para integrar el tribunal Constitucional por término del período del Señor Enrique Ortúzar.
- 6) 19-12-1989: Elección de ex-Comandantes en Jefe y General Director de Carabineros como integrantes del Senado.
- 7) 07-08-1990: Informar sobre el proyecto de ley de entrada de tropas extranjeras al territorio de la República y salidas de nacionales fuera de él.
- 8) 27-03-1991: Informar sobre el proyecto de ley de entrada de tropas extranjeras al territorio de la República y salidas de nacionales fuera de él.
- 9) 22-05-1991: Informar sobre el proyecto de ley de entrada de tropas extranjeras al territorio de la República y salidas de nacionales fuera de él.
- 10) 17-12-1991: Análisis del Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación.
- 11) 30-12-1992: Acusación Constitucional a tres miembros de la Corte Suprema.

* Habiéndonos entrevistado con el Subsecretario de Guerra, señor Mario Fernández, con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia señor Servando Jordán, con la

Directora de la Biblioteca del Congreso Nacional señora Ximena Feliú y el señor Jefe de Gabinete del Ministro del Interior Gustavo Villalobos, entre otros, no nos ha sido posible obtener la información relativa a las sesiones del Consejo de Seguridad Nacional realizadas con posterioridad a diciembre de 1992.

BIBLIOGRAFIA.

1. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. “La Seguridad Nacional”. Santiago. 1992.
2. Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de Chile. Sesión N° 2ª, 3ª, 327ª, 328ª, 349ª, 357ª, 379ª, 396ª.
3. Aliaga Grez, Arturo. “Implementación Jurídico Política de la Constitución de 1980: El Consejo de Seguridad Nacional”. Tesis de Grado. Universidad Católica de Chile. Santiago. 1990.
4. Alvarez Conde, Enrique. “Curso de Derecho Constitucional”. Editorial Tecnos. España. 1993.
5. Andrade Geywitz, Carlos. “Reforma de la Constitución Política de la República de Chile. 1980”. Editorial Jurídica. Chile. 1991.
6. Arriagada Herrera, Genaro. “La Política Militar de Pinochet”. Edición Privada. Santiago. 1985.
7. Arriaga Herrera, Genaro. “Seguridad Nacional y Política”. En “Seguridad Nacional y Bien Común”. CISEC. Santiago. 1976.
8. Arriagada Herrera, Genaro y Garretón, Manuel. “América Latina a la hora de las doctrinas de la Seguridad Nacional”. En “Las Fuerzas Armadas en la Sociedad Civil”. CISEC. 1978.
9. Arriagada Herrera, Genaro. Exposición en su calidad de Ministro Secretario General de la Presidencia ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, respecto de las Reformas Constitucionales. 1995.
10. Aylwin Azócar, Arturo y otros. “Constitución ’80, Estudio Crítico”. Editorial Conosur. Chile. 1988.
11. Benda, Maihofer, Vogel y otros. “Manual de Derecho Constitucional (Alemania)”. Instituto Vasco de Administración Pública. Ediciones Jurídicas y sociales. España. 1996.
12. Bertelsen Repetto, Raúl. Informe en Derecho relativo al Proyecto de Reforma Constitucional. Chile. Septiembre-1995.

13. Biscaretti di Ruffia, Paolo. "Derecho Constitucional". Editorial Tecnos. España. 1987.
14. Bruna Contreras, Guillermo. Informe en Derecho relativo a Proyecto de Reforma Constitucional. Chile. Septiembre- 1995.
15. Carrasco, Sergio; Cerda, Mario y otros. "Seminario de Estudio sobre Constitución Política del Estado de 1980". Universidad de Concepción. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Chile. 1982
16. Cascajo Castro, José Luis. "Constituciones Extranjeras Contemporáneas". Editorial Tecnos. España. 1988.
17. Cea, José Luis. "Tratado de la Constitución de 1980: Características generales, Garantías Constitucionales". Editorial Jurídica. Chile. 1988.
18. Centros de Estudios del Desarrollo. "Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad". Ediciones Pedagógicas Chilenas S.A. Chile. 1989.
19. Colautti, Carlos. "Derecho Constitucional". Editorial Universidad. Argentina. 1996.
20. Comblin, Joseph. "La Doctrina de la Seguridad Nacional". Revista Mensaje. Chile. Marzo 1976.
21. Comblin, Joseph. "El Poder Militar en América Latina". Editorial Sígueme. 1978.
22. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República. "Proposiciones e Ideas Precisas". Carta Dirigida al Presidente de la República el 16 de Agosto de 1978. En: Revista Chilena de Derecho. Vol.8 N° 1-6.
23. Constitución Política de la República de Chile 1980. Editorial Jurídica. Chile. 1995.
24. Constitución de la República de Portugal 1989. Editorial Rei Dos Livros. Portugal. 1990.
25. Constitución de la República Federal de Brasil 1988. Ministerio de Educación. Brasil. 1989.
26. Corporación Tiempo 2000: Programa de Asesoría Legislativa. "Bitácora Legislativa N° 25". 1990.

27. Cumplido Cereceda, Francisco. "Las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1980". Editorial Conosur. Chile. 1988.
28. De Vergottini, Giuseppe. "Derecho Constitucional Comparado". Editorial Espasa Calpe. España. 1985.
29. Duvauchelle R., Mario. "Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile: Su Regulación Constitucional y Orgánica". Editorial Jurídica. Chile. 1994.
30. Fernández F., Sergio. "Estado Moderno y Fuerza Militar: Perspectiva Jurídica en la Institucionalidad Chilena". En: Revista Sociedad y Fuerzas Armadas Nº 5-6. ANEPE. Chile. Dic.-1992.
31. Fernández Segado, Francisco. "El Sistema Constitucional Español". Editorial Dykinson. España. 1992.
32. Friedman, Leonard. "Powers and Politics in America". Brooks/Cole Publishing Co. Estados Unidos. 1993.
33. Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. "Mensaje de S.E. el Presidente de la República, con el que se inicia el proyecto de reforma de la Constitución Política del Estado de 1980". Chile. 1995.
34. Frülhing, Hugo. "Estado y Fuerzas Armadas". Flacso. Chile. 1992.
35. Gamboa V., Ricardo. "El Consejo de Seguridad Nacional en la Constitución del 80". Memoria de Grado. Universidad Católica de Chile. Chile. 1993.
36. García Arriagada, Germán. "El Consejo de Seguridad Nacional: Pivote del Equilibrio de Poderes en la Constitución Política de 1980". Revista Política-Geoestrategia. Nº 50. Chile. 1989.
37. García Belaunde, D.; Fernández Segado, F. y otros. "Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos". Editorial Dykinson. España. 1992.
38. García P., Gonzalo y Montes I., Juan. "Subordinación Democrática de los Militares: Exitos y Fracasos en Chile". CED. Editorial Atenas. Chile. 1994.
39. Geisse, Francisco y Ramírez A., José Antonio. "La Reforma Constitucional". CESOC. Ediciones Chile-América. Chile. 1989.

- 40.Griffith, Ernest. "El Sistema de Gobierno de los Estados Unidos de América". Editorial Fraterna. Argentina. 1987.
- 41.Hillers de Luque, Sigfredo. "Derecho-Estado-Sociedad (Textos Constitucionales y Documentos)". Fondo de Estudios Sociales. España. 1988.
- 42.Informes del Consejo de Estado recaídos en la consulta formulada por S.E. el Presidente de la República acerca del Anteproyecto de la Nueva Constitución. Vol I .Chile. 1980.
- 43.Jaques, Robert. "Espíritu de Defensa". Ediciones Ejército. España. 1992.
- 44.Kowslar, Allan. "American Government". Mc. Graw-.Hill Book Company. Estados Unidos. 1983.
- 45.Ley Fundamental para la República Federal de Alemania. Editorial Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal. Alemania. 1997.
- 46.López Guerra, Luis. "Derecho Constitucional". Editorial Tirant-lo Blanch. España. 1992.
- 47.López Ramón, Fernando. "La Caracterización Jurídica de las Fuerzas Armadas". Centro de Estudios Constitucionales. España. 1987.
- 48.Mensaje de S.E. el Presidente de la República N° 346-311. 1995.
- 49.Neville Blanc, Renard; Nogueira A, Humberto; Pffefer U, Emilio; Verdugo M. Mario. "La Constitución Chilena. Texto Definitivo-Concordancias- Antecedentes Históricos- Jurisprudencia- Bibliografía". Universidad Católica de Valparaíso. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Chile. 1990.
- 50.Office of the Federal Register National Archives and Records Administration. " The United States Government Manual". Estados Unidos. Mayo. 1996.
- 51.Opazo Quiroz, Carmen Gloria; y Farias, Claudia. "La Inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del Director General de Carabineros : Análisis del artículo 93 de la Constitución Política de la República de 1980, y su relación con

- la normativa Constitucional relativa al tema”. Memoria de Grado. Universidad Nacional Andrés Bello. Chile. 1996.
52. Ordenanza N° 59-147 de 7 de Enero de 1959. En “Journal Officiel”. 10 de Enero de 1959. Francia.
53. Pfeffer U, Emilio. “Manual de Derecho Constitucional: Basado en explicaciones de los profesores Luz Bulnes A. y Mario Verdugo M.”. Editorial Cono-Sur. Chile. 1987.
54. Pinochet Ugarte, Augusto. “Anteproyecto Constitucional y sus Fundamentos”. Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República. Chile. 1978.
55. Pizzorusso, Alejandro. “Lecciones de Derecho Constitucional”. Editorial Tecnos. España. 1984.
56. Propositiones de Renovación Nacional para una Reforma de la Constitución de 1980. Noviembre. 1988.
57. Quincio Figuereido, Jorge Mario. “La Constitución Política de la República de Chile”. Editorial Universidad La República. Chile. 1994.
58. Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional. Diario Oficial. Mayo-1988.
59. Sánchez Goyanes, Enrique. “La Constitución Española de 1978”. Editorial Paraninfo. España. 1994.
60. Schmit, Carl. “La Defensa de la Constitución”. Editorial Tecnos. España. 1983.
61. Serie: Las Constituciones Latinoamericanas. Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica. México. 1995.
62. Silva Bascuñan, Alejandro. “Tratado de Derecho Constitucional”. Editorial Jurídica. Chile. 1963.
63. Silva Bascuñan, Alejandro y Silva Gallinato, María. “Una Nueva Ordenación Constitucional para los Cuerpos Armados”. CED. Chile. 1988.
64. Stern, Klaus. “Derecho del Estado de la República federal Alemana”. Centro de Estudios Constitucionales. España. 1987.

65. Tapia Valdés, Jorge. "Armamentismo y Doctrina de la Seguridad Nacional: El Caso de la Junta Militar Chilena". FLACSO. Chile. 1980.
66. Urzúa Valenzuela, Germán. "Manual de Derecho Constitucional". Editorial Jurídica. Chile. 1991.
67. Valencia Vega, Alipio. "Manual de Derecho Constitucional". Editorial Juventud. Bolivia. 1989.
68. Varas, Augusto. "La Política de las Armas en América Latina". FLACSO. Chile. 1988.
69. Varas, Augusto. "Seguridad Nacional en Chile". FLACSO. Chile. 1991.
70. Verdugo, Mario; Pffefer, Emilio; Nogueira, Humberto. "Derecho Constitucional". Editorial Jurídica. Chile. 1994.
71. Vicaría de la Solidaridad. "Seguridad Nacional y Régimen Militar". Chile. Junio-1977.
72. Zarini Helio, Juan. "Derecho Constitucional". Editorial Astrea. Argentina. 1992.