

INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO Y FUERZAS ARMADAS

Luis Rothkegel Santiago¹

Resumen:

Este trabajo elaborado desde la perspectiva contemporánea de la política nacional, se propone recordar algunos pasajes de la historia relativos al comportamiento de las instituciones militares en el entorno de la Institucionalidad del Estado. Se refiere, al rango constitucional y legal en que se desenvuelven las Fuerzas Armadas, haciendo hincapié en los efectos acarreados en las relaciones política-militares y en la sociedad en general, cada vez que el marco reglamentario ha sido objeto de interpretaciones, por ende vulnerado.

Palabras clave: Institucionalidad – Fuerzas Armadas – Constitución.

Introducción:

En los países de las américas, la presencia de las amenazas transfronterizas han incidido en los planteamientos de seguridad y de defensa como políticas de Estado. Las amenazas transfronterizas son fenómenos que tienen en común su condición de problemas atinentes a la seguridad interior y a la seguridad exterior. En alguno de los casos, las tareas tradicionalmente radicadas en los cuerpos policiales han sido asumidas por los cuerpos militares, sin excluir su creciente participación en la mitigación de los desastres naturales, o bien, en apoyo a las autoridades políticas en circunstancias trascendentes de carácter social.

Aquí se conjugan dos pensamientos que guardan relación con las políticas de defensa en tanto políticas de Estado: 1) asumiendo la historia reciente, los gobiernos han puesto énfasis en la estabilidad democrática al momento de decidir el empleo de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad interior; y, 2) otra línea sugiere priorizar el empleo de las Fuerzas Armadas frente a las amenazas transfronterizas. ¿Cómo conciliar el concepto de estabilidad democrática y las amenazas del siglo XXI relativo al empleo de los cuerpos militares? Por cierto, según la declaración de México (2003): “...cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las consiguientes estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico (...)”.²

En el caso de Chile, la mayoría de los sectores de la sociedad, con algunas excepciones, participan de los estándares doctrinarios de las instituciones de las Fuerzas Armadas establecidos en la

¹ Oficial de Ejército en retiro con el grado de coronel. Magíster y Doctor en Historia, y académico.

² Declaración sobre Seguridad en las Américas. II Valores compartidos y enfoques comunes, punto 4, letra a).

Constitución de la República y en las leyes.³ Esta realidad es la expresión positiva de la relación entre militares y sociedad, a raíz de numerosos entendimientos relativos al significado de servicio a la comunidad nacional, y se suman los consensos políticos encaminados en los dos primeros decenios del siglo XXI, pero también, en este paradigma ocupó un lado trascendente el desarrollo histórico de la institucionalidad militar, sin obviar otras circunstancias recientes vinculadas al quehacer de la defensa. En esta última idea, en la toma de decisiones se comparte que las provocaciones a la seguridad y los riesgos inminentes para los espacios geoestratégicos,⁴ se deben enfrentar mediante estrategias interagenciales.

En esta apreciación inequívoca, el quehacer académico se considera esencial, porque, con el paso de los años, en este campo se fueron ampliando los índices de confianza entre las autoridades de la política y los militares. También, en la discusión académica se lograron consensos fundados en estatutos del orden democrático, lo que trajo consigo el diseño de una base conceptual de la defensa apegada a la seguridad externa en sintonía con las normas del régimen internacional. Del mismo modo, ha significado que el estudio de los conceptos de seguridad y defensa formen parte del debate en diversas organizaciones no estatales, por cierto relevante, para entender las políticas de género, medioambiente, de transparencia, de inclusión y no discriminación, y participación de las Fuerzas Armadas en los estados de excepción constitucional (EECs).

Entre los destacados en el contexto de los últimos decenios, se enfatiza en el empleo de las capacidades tecnológicas y operacionales con que cuentan las instituciones de la defensa, cometido fundamental del desempeño de la profesión militar en el desarrollo nacional, en el espacio público y ciudadano.

En síntesis, en las instituciones militares se observa el sello constitucionalista y republicano, respeto por las autoridades constituidas, por el derecho a las personas, y se hace hincapié en la disciplina, cumplimiento del deber, y constancia infatigable por el servicio público, lo cual no dejan de ser indicativos al reconocimiento implícito a las fortalezas que acompañan el desempeño de la profesión militar.

No obstante la evaluación positiva de los últimos decenios, en pleno trabajo orientado al examen del contenido y rediseño de la Carta Fundamental, en el discurso público se ha reconocido que es la oportunidad para promover iniciativas con la intención de innovar acerca de los asuntos normativos que hoy, salvaguardan la naturaleza, razón de ser, y disciplina de las instituciones militares. *Grosso modo*, se toca de lleno la relación Institucionalidad del Estado y Fuerzas

³ Este dato es factible de verificar en las encuestas de opinión en donde los niveles de confianza depositada por la ciudadanía a las instituciones militares es bastante satisfactoria ocupando los primeros lugares.

⁴ Catástrofes naturales y/o antrópicos, protección a los espacios geoestratégicos, seguridad internacional, soberanía territorial, ciberdefensa, evolución de la guerra de movimiento.

Armadas, también relativas al capítulo XI de la actual Constitución del 2005, y se enfatiza en la subordinación al poder civil y control de las autoridades constituidas.

Pues bien, las interrogantes de este trabajo se articulan desde la evolución histórica de las relaciones entre la Institucionalidad del Estado y las Fuerzas Armadas, y sus consecuencias en el sistema político y sociedad civil, sin obviar la naturaleza, la razón de ser, el marco jurídico y las capacidades estratégicas asociadas a la seguridad exterior. Es decir, desde la perspectiva histórica, se busca reafirmar que la subordinación de los militares no es un asunto novedoso, ni tampoco el control civil es contradictorio al sujeto de la autonomía. El problema se presentó cuando, debido a las atribuciones constitucionales y de las leyes, los poderes del Estado intervinieron en los asuntos netamente castrenses con las debidas consecuencias en el sistema político y en la disciplina militar.

A. Regulaciones constitucionales de la defensa nacional

Marisol Peña, Profesora de Derecho Constitucional y de Derecho Internacional Público, en la parte introductoria de su trabajo publicado en 2002 (preámbulo de la Constitución de 2005), sobre las Funciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional en Chile y propuestas de reforma Constitucional, indica:

“La regulación previa a la Constitución Política de 1980 contenía escasas referencias a las Fuerzas Armadas. De hecho, nuestros primeros documentos constitucionales se limitaban a considerar las atribuciones que el Presidente de la República o el Congreso Nacional, en su caso, podían ejercer en materias militares. Dichas Cartas, no contenían, sin embargo, referencias a las misiones o a las características de las Fuerzas Armadas. Recién, en la Constitución Política de 1823, se incluye un Título especial -el Título XX- destinado a regular a la Fuerza Pública. En él -y a diferencia de los textos precedentes- se le confía la misión de velar por la seguridad interior y la defensa exterior (Art. 225). Asimismo se señalan las características de la Fuerza Pública como esencialmente obediente y no deliberante (Art. 226)”.⁵

En la lógica planteada por la profesora, se puede decir, que si bien las regulaciones previas a la Constitución Política de 1980 contenían escasas referencias a las misiones o a las particulares características de las Fuerzas Armadas, en los continuos proyectos constitucionales -partiendo por el contexto de la Independencia y organización republicana- sin omitir ninguno, se leen numerosas disposiciones dirigidas a los poderes del Estado pertenecientes a la defensa nacional, como ser:

⁵ PEÑA Torres, Marisol. (2002). Funciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo De Seguridad Nacional en Chile y Propuestas de Reforma Constitucional. *Ius et Praxis*, 8(1), 95-116. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100008>

- Primero: junto con la creación de los ministerios de Gobierno y Hacienda, se creó el Ministerio de Guerra, estamento precursor del Ministerio de Guerra y Marina que ocupará un lugar protagónico durante el siglo XIX, y actual Ministerio de Defensa Nacional.
- Segundo: en el siglo XIX, la máxima autoridad política delegó ciertas responsabilidades en sus colaboradores directos para enfrentar las diferencias entre la política gobernante con los grupos emergentes, y las deterioradas relaciones bilaterales con los países vecinos.
- Tercero: en todas las Constituciones figuran los poderes del Estado en el primer nivel de las decisiones políticas, y no en las instituciones dependientes.
- Cuarto: se verifican las atribuciones otorgadas constitucionalmente al Ejecutivo y al Legislativo referidos a los EECs, puestos en práctica ante circunstancias acotadas del orden público, y en las relaciones externas cuando los lazos diplomáticos fueron flanqueados por posiciones contradictorias.
- Quinto: también se mencionan aquellas facultades del Ejecutivo de mandar a las Fuerzas Armadas con acuerdo del Senado, lo cual trae consigo el entendimiento y práctica de la subordinación y obediencia a la autoridad legalmente constituida.

En este orden de ideas, bajo la administración de José Manuel Balmaceda (1886-1891), por la Ley General de Régimen Interior del 21 de junio de 1887, se reorganizaron las carteras ministeriales. En cuanto al gobierno Interior, el artículo 2º le asignó al respectivo ministerio todo lo concerniente al gobierno político de la República; a la conservación del régimen constitucional y mantenimiento del orden público; organización y ejecución de los actos eleccionarios. En cuanto al Ministerio de Guerra y Ministerio de Marina, con claridad, la ley estableció la responsabilidad del reclutamiento, organización y disciplina; todo lo relativo al armamento y conservación de las plazas y fortalezas y abastecimiento de las naves de guerra; y la administración de los parques y almacenes de guerra.⁶ A diferencia de las obligaciones contenidas en la antigua ley de régimen interior, la más reciente de 1887 dejaba exento a los cuerpos militares de cumplir tareas policiales o de atender las necesidades de seguridad interior. El cargo del Ministerio de Guerra y de Marina, quedó diseñado en el entendido de satisfacer las necesidades de la seguridad exterior. Además, para ambas secretarías se fijó todo lo relativo a la dependencia y dirección, manteniéndose con esta disposición los fundamentos esenciales de la subordinación de las Fuerzas Armadas al Jefe de Estado.

En este contexto jurídico, como asunto de Estado: ¿Cuáles fueron las facultades de la autoridad política relativas a las Fuerzas Armadas en la defensa nacional?

El cargo de Comandante en Jefe en cada una de las ramas de la defensa se creó en la década de los años treinta del siglo XX; primero en el Ejército, luego en la Fuerza Aérea, y en la Armada en 1938. La ausencia de esta alta investidura significó en el ambiente de la política, persistir en la tradición monárquica de mantener en los Presidentes de la República el mando de la fuerza armada y hegemonía del uso de la fuerza, como se dijera en los años de la colonia: “en el rey legítimo”. En

⁶ ANGUIA, Ricardo (1912). *Leyes promulgadas en Chile*. Santiago: Barcelona, tomo tercero, pp. 15-16.

ese entendimiento, a partir del siglo XIX, constitucionalmente, el ejercicio del mando de la fuerza militar quedó asentada en el poder Ejecutivo encargado además de organizar a la fuerza como se indica a continuación:

Constitución	Indicación
Provisoria de 1818.	Artículo 5. Se le faculta al poder Ejecutivo para ejercer el mando y organización de los ejércitos, armada y milicias.
Constitución Política de 1822.	Artículo 90. Perteneció al Director {Supremo} el mando, y la organización y dirección de los Ejércitos, Armada y Milicias; pero no podrá mandarlos en persona, sin el consentimiento del Poder Legislativo.
Constitución Política de 1823.	Artículo 18. Son facultades exclusivas del Director Supremo: 4.a. Organizar y disponer de las fuerzas de mar y tierra, con arreglo a la ley. Título XX: de la fuerza pública Artículo 225. La fuerza del Estado se compone de todos los chilenos capaces de tomar las armas; mantienen la seguridad interior y la defensa exterior. Artículo 226. La fuerza pública es esencialmente obediente: ningún cuerpo armado puede deliberar.
Constitución Política de 1828.	Artículo 83. Son atribuciones del Poder Ejecutivo 10. Disponer de la fuerza de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Nación, y emplear en los mismos objetos la milicia local, previa la aprobación del Congreso, o en su receso, de la Comisión Permanente. Deberes del Poder Ejecutivo Artículo 85. Se prohíbe al Poder Ejecutivo: 1°. Mandar personalmente la fuerza armada de mar o tierra, sin previo permiso del Congreso, o en su receso, de las dos terceras partes de la Comisión Permanente. Obtenido éste, mandará la República el Vice-presidente. Capítulo XI de la fuerza armada Artículo 123. La fuerza armada se compondrá del ejército de mar y tierra, y de la milicia activa y pasiva. El Congreso, en virtud de sus atribuciones, reglará el número, orden, disciplina y reemplazo, tanto del ejército como de la milicia, cuyo régimen debe ser uniforme.
Constitución Política de 1833.	De la Cámara de Senadores Artículo 36. Son atribuciones exclusivas del Congreso: 6°. Dictar leyes excepcionales y de duración transitoria que no podrá exceder de un año, para restringir la libertad personal y la libertad de imprenta, y para suspender o restringir el ejercicio de la libertad de reunión, cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior. Artículo 82. Son atribuciones especiales del Presidente 16°. Disponer de la fuerza de mar i tierra, organizarla y distribuirla, según lo hallare por conveniente; 17°. Mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra, con acuerdo del Senado, y en su receso con el de la Comisión Conservadora. Capítulo XI disposiciones generales Artículo 157. La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar.
Constitución Política de 1925.	Artículo 22. La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar. Modificación, enero de 1971: La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obediente y no deliberantes. Solo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones.

	<p>Artículo 72. Son atribuciones especiales del Presidente 14°. Mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra con acuerdo del Senado. En este caso, el Presidente de la Republica podrá residir en cualquier lugar ocupado por armas chilenas.</p>
Constitución Política de 2005.	<p>Artículo 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República 16°. Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros en conformidad al artículo 104, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 105; 17°. Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional; 18°. Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas. Capítulo XI Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública Artículo 101. Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas. Artículo 105. Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente (...).</p>

Cuadro único: Indicaciones constitucionales sobre las facultades del Ejecutivo y Legislativo relacionados con las FF.AA.

El ejercicio del mando realizado por el Ejecutivo en los términos indicados en las sucesivas Constituciones, fue el reflejo de las relaciones de subordinación directa con el Jefe de Estado, también promovía esa visión común de que la hegemonía de la fuerza estaba en manos de la administración política, muy de acuerdo con el desarrollo de la burocracia estatal y la centralización del uso de la violencia.⁷

Ahora bien, la obediencia y no deliberación fue exigida por las constituciones de 1823 y 1833 del siglo XIX, y en las constituciones de 1925 y 2005, pero a partir de 1925, fluyen los conceptos de jerarquía y disciplina. Por cierto, la disciplina es la base fundamental de las Fuerzas Armadas, es insustituible e inquebrantable. Si un cuerpo armado pierde la actitud disciplinada, se rompe la jerarquía y se pierden las propiedades naturales del ser del militar impuesta en la Institucionalidad del Estado. El peligro es cuando a la disciplina se le confunde con la obediencia en virtud de la no deliberación.

Como se percibe, desde el siglo XIX, en la alta política chilena se administró el poder militar y se exhibió el monopolio de las armas al disponer el empleo de los cuerpos militares en la seguridad interior. En ciertas circunstancias de la política interna, bajo EECs, los gobiernos involucraron

⁷ MONSALVE, Sebastián. (2006). La profesionalización militar. Una aproximación a la cultura política de los militares chilenos a inicios del siglo XXI. Tesis de Maestría no publicada. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Santiago.

directamente al Ejército y a la Armada para mantener el orden público. Por su parte, los representantes de los diferentes sectores políticos reunidos en el Congreso Nacional participaron de las reformas constitucionales, dictaron las leyes de la defensa y los reglamentos reguladores de las funciones fundamentales de los uniformados. En suma, en nombre del Estado, el empleo de las unidades militares por el Presidente de la República se transformó muy seguido en una realidad, y ambos poderes -Ejecutivo y Legislativo- fueron los precursores directos de la institucionalidad militar, y los responsables de cautelar el cumplimiento del mandato constitucional y de las leyes, ya sea en el campo interno y externo.

Entendido así, de acuerdo al mandato de las sucesivas constituciones y leyes: ¿Cómo se fue comportando la institucionalidad militar?

B. Institucionalidad militar en el sistema político

La formación profesional se debía a un imperativo del Estado, y como tal, las normas constitucionales y no de los gobiernos de turno, formaban la guía para su correcta aplicación. Se exigía, en palabras de Genaro Arriagada: "... el pleno respeto a lo militar como una profesión que se debe desarrollar ajena a la interferencia de la política indeseable (...)",⁸ y si se incorpora discretamente la teoría clausewitziana, la esfera militar alternaba con los elementos del sistema político, asociación que es posible relacionar, entre otros aspectos, con la misión que debían cumplir los ejércitos en el contexto del Estado nacional. No obstante, como se ha visto, las regulaciones hacia la institucionalidad militar fueron arbitradas entre el Ejecutivo y el Congreso en términos de espacios y cuotas de poder, compartiendo áreas comunes pero manteniendo constitucionalmente la subordinación al gobierno civil.⁹ Así, los militares insertos en un sistema de distribución de competencias políticas, desempeñaron sus funciones en el marco de los fines fijados por la voluntad de los gobiernos de turno, con algunas excepciones que surgen a partir de la lucha de los poderes de 1890 y 1891.

1. El mando, la subordinación y su corolario: la obediencia absoluta

En esta línea de entendimiento, en la Constitución de 1833, la convención de Mariano Engaña no contempló dedicarle a las Fuerzas Armadas el capítulo contenido en las constituciones anteriores, no por ello, en la carta fundamental se omitieron las imposiciones dirigidas a las instituciones dependientes del Ministerio de Guerra y de Marina, por el contrario, sin conformar un capítulo específico, los asuntos de la oficialidad quedaron registrados en numerosos artículos, de lo contrario, tal como se expresa en el documento de la Biblioteca del Congreso Nacional citado a continuación: "Si la fuerza armada quedaba ubicaba al margen de la constitucionalidad, la tentación

⁸ ARRIAGADA, Genaro. (s/f). El Pensamiento Político de los Militares. Santiago: Centro de Investigaciones Socioeconómica (CISEC), pág. 15.

⁹ BCN. Extensión y publicaciones. Las fuerzas armadas en el debate de las constituciones de 1833, 1925 y 1980. Serie estudios; año XI, N° 256; Santiago, julio de 2001.

de ser empleadas al margen del marco del Derecho era muy alto,” como ocurrió en la guerra civil de 1891 y numerosos pasajes de la historia nacional del siglo XX.

Es que, la Constitución de 1833, fue el documento fundador de la obediencia absoluta como norma disciplinaria. Se entiende por ello, que el militar que ofrecía irrestricta obediencia a la autoridad, constituía garantía de disciplina y de apego a los principios sostenidos por los herederos de los vencedores de Lircay (1830). El orden y subordinación estudiado en el periodo portaliano, da cuenta de la herencia de las conductas españolas plasmadas en la oficialidad en el sentido puro de practicar sin discusión la obediencia absoluta y servicios al rey; desde ya, entendida como una norma consagrada en los códigos de las ordenanzas dedicadas por el monarca a “sus ejércitos”.¹⁰ Jorge Huneeus, en su laborioso trabajo en una de sus partes indica: “la obediencia es y debe ser *pasiva*; no *activa*...esto sería inaceptable en la fuerza pública, que debe estar basada en la subordinación y en la disciplina más severa”.¹¹ Se podría decir, uno de los pronunciamientos que fortalecían la obediencia absoluta y no deliberación en su significado disciplinario.

La administración de José Manuel Balmaceda comprometido en un régimen liberal representativo de las transformaciones sociales y económicas, tuvo trágicas consecuencias para el estamento militar. En los hechos, los jefes superiores del Ejército no fueron espectadores, mas bien, se comprometieron en el debate entre el Ejecutivo y el Legislativo. Es que, la obediencia absoluta al Presidente Balmaceda resultó una norma disciplinaria mucho más concreta que el impersonal acato a la Constitución y a las leyes. Los destacamentos armados fueron empleados como agrupaciones represivas y un grupo de jefes de alto rango cumplieron tareas del gobierno interior, desatendiendo la Ley Generales de Régimen Interior de 1887 que restringía la función militar a la seguridad externa. En suma, el Ejército se convirtió en un fin político del balmacedismo, y no en un medio de la política para consolidar en el ámbito de la defensa la posición expectante alcanzada después de la Guerra del Pacífico (1879-1883).

Años después, Alberto Edwards, en su notable trabajo de la fronda aristocrática, hace referencia de este punto fundado en la guerra civil de 1891:

“...la tradición de disciplina, se mantuvo dentro del viejo estilo monárquico; en Concón y Placilla, no se batieron por José Manuel Balmaceda, sino por el Presidente de la República; por el rey legítimo, como antes se hubiera dicho. La revolución al castigar su fidelidad, como lo hizo, no quiso comprender la nobleza, el valor orgánico de ese sentimiento”.¹² Teoría que también desarrollara Mario Góngora.¹³

¹⁰ Ordenanzas de Felipe III de 1603; Ordenanzas de Felipe IV de 1632; Ordenanzas de 1768 dictada por Carlos III para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejército.

¹¹ HUNEEUS, Jorge. (1891). La Constitución ante el Congreso. Santiago: Imprenta Cervantes, segunda edición, segundo tomo, pág. 378.

¹² EDWARDS, Alberto. (1928). La Fronda Aristocrática. Santiago: Imp. Nacional, pág. 184.

¹³ GÓNGORA, Mario. (1981). Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Santiago: Universitaria, segunda edición.

Lo interesante en este análisis de 1891, es dar cuenta del surgimiento en el cuerpo de oficiales de una tendencia constitucionalista, por cierto, respetuosos de la Constitución y de las leyes como norma regulatoria. Ellos no desconocían al Presidente de la República como generalísimo y autoridad superior de las Fuerzas Armadas al cual se le debía respeto y subordinación, pero no significaba la obediencia absoluta en cuanto poder autoritario. En el contexto de la crisis de 1890, un grupo de oficiales se replantearon acerca del funcionamiento de los mecanismos de poder, al expresar la obediencia a la Constitución y a las leyes, y no a las ideas de un régimen de gobierno en donde las dificultades encarnadas en el sistema político fueron resueltas meses después en el campo de batalla.

Este tipo de pensamiento militar reflejan un cambio relativamente breve, porque después de un tiempo, la situación retornó a la normalidad, es decir: “a la vigencia del principio constitucional de las Fuerzas Armadas, la llamada obediencia y no deliberación militar, doctrina permanente del país y de sus instituciones”.¹⁴ Entonces, después de Placilla no surgieron caudillos ni se evidenciaron rasgos de militarismo; la obediencia y no deliberación retomó la huella tradicional de la historia, y los vencedores de la jornada no se preocuparon de conspirar en contra del parlamentarismo que ellos mismos habían luchado por restituir. Las autoridades se propusieron reorganizar a los cuerpos de tropa y transitar hacia una institución profesional.

En los primeros años del siglo XX, se comenzó a difundir la teoría del capitán francés André Gavet dada a conocer en *El Arte de Mandar*, cuyo contenido se asimila a un verdadero código de la disciplina militar. El oficial dejó inscrito que: "La disciplina, no es otra cosa que el deber ideal llevado a la práctica, introducido en el organismo del Ejército bajo la forma jerárquica necesaria, desarrollado en reglas positivas para uso de las masas y con sus sanciones correspondientes". La subordinación –dice Gavet:

“...emana de la autoridad del superior jerárquico o -lo que es idénticamente lo mismo- de la sumisión del subalterno jerárquico (...) Todo acto jerárquico es un hecho de subordinación, que se llama a la vez mando y obediencia, según sea el sujeto con que se relaciona: obediencia, cuando se relaciona con el de arriba, y mando, cuando se relaciona con el de abajo.”¹⁵

El mando y la obediencia, no solo implicaba que fueran impuestos mediante la Constitución y las leyes. Si bien las autoridades superiores de la jerarquía estaban ratificadas precisamente en la Constitución y las leyes, frente a las formas del nuevo orden del siglo XX, el generalísimo de las

¹⁴ SAN FRANCISCO, Alejandro. (2011). Los militares y la política en Chile republicano. Dos siglos con contradicciones, intervenciones y constituciones. Anales del Instituto de Chile. Santiago: Estudios, volumen XXX, pp. 109 - 148.

¹⁵ GAVET, André. (1981). *El Arte de Mandar*. Principios del mando. Obra escrita por su autor en 1899, reproducida por el Estado Mayor General del Ejército para la Colección Biblioteca del Oficial, volumen LXVII. Santiago: Empresa editora Gabriela Mistral, cuarta edición, pp 80-91.

Fuerzas Armadas y las demás autoridades no se comprometieron en consolidar debidamente la institucionalidad militar. El escenario de la política interna de la época muy fragmentado, admitía un cuerpo militar disciplinado, sujeto al poder político y apolítico a su vez, es decir, como tal, en primer orden surgía la obediencia absoluta y no deliberación en el ejercicio del mando por parte de los gobernantes. Significó, un mecanismo conducente al logro de objetivos partidistas como lo fue por bastantes años del siglo XX el proyecto oligárquico, y no a las necesidades de la defensa nacional.

2. La no deliberación política

El término obediencia es intrínsecamente a la no deliberación. Como se dijo, el clima de la política interna indujo a las autoridades del siglo XIX a delinear la no deliberación acompañada de una serie de ajustes llevados adelante en el cuerpo de oficiales y en la tropa por el Ministro Diego Portales. La no deliberación adquiere sentido en tanto, la obediencia de los militares se debía practicar sin replicar las disposiciones entregadas por la autoridad política. En los párrafos anteriores este proceder se menciona como obediencia absoluta, identificada por Jorge Huneeus como obediencia pasiva.

Por lo tanto, el concepto de no deliberación mencionada en la Constitución de 1925, precisó lo que ya se entendía con anterioridad. Así, por ejemplo, Evans -citado por Pablo Contreras y Sebastián Salazar- obediencia debía entenderse: “el sometimiento a la autoridad civil, especialmente a la del Presidente de la República, al que la Constitución le confiere un conjunto de atribuciones de carácter militar”. A su vez, la prohibición de deliberación vedaba a las instituciones a “someter a debate las ordenes de la autoridad, aunque en un sentido más amplio, comprendía la prescindencia política como instituciones de las FF.AA.”¹⁶

En realidad, si no queda perfectamente establecido el concepto de no deliberación, se dificulta el ejercicio del mando, puesto que, se abre el antiguo dilema de los fines y los medios. El mando se debe orientar hacia los fines comunes y no en beneficio de los individuos o grupos que componen la elite, pero la no deliberación en el caso nacional, fue el punto de partida que facilitó el ejercicio hacia los fines perseguidos por la misma política.

3. Nombramientos de los oficiales por el poder político: consecuencias.

En materias de nombramiento del cuerpo de oficiales, el Ejecutivo estaba facultado para nombrar a los generales en jefe con acuerdo del Senado; nombrar por sí a los oficiales del Ejército y Armada, a los tenientes coroneles exclusive para abajo. En el caso del nombramiento de los oficiales desde

¹⁶ CONTRERAS, Pablo; Salazar, Sebastián. Obedientes y No Deliberantes: Fuerzas Armadas, Autonomía y Control Democrática en Chile. Revista Ius et Praxis, Año 26, No 2, 2020, pp. 232 – 253 ISSN 0717 – 2877. Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

teniente coronel inclusive para arriba, el Ejecutivo “procederá con acuerdo del Senado”. En el artículo 72 de la Constitución de 1925, se reitera el nombramiento de los oficiales en los grados de coroneles, capitanes de navío y demás oficiales superiores del Ejército y Armada, con acuerdo del Senado. Después de la Constitución de 1925, será el Presidente de la República la autoridad encargada de designar a los respectivos Comandantes en Jefe, y mediante decreto supremo serán los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros. La jefatura suprema de las Fuerzas Armadas será asumida en caso de guerra.

El Ejecutivo no solo nombraba a los generales en jefe con acuerdo del Senado; también procedía de por sí a nombrar a los oficiales del Ejército y Armada, en algunos casos con acuerdo del Senado. Pero, se reconoce que estas circunstancias fundamentales de progreso no maduraron en el nivel suficiente ni se situaron al margen de las colisiones producidas entre los grupos políticos ocasionadas por el clima de la política interna.

Es que, debido a una serie de modificaciones organizacionales realizadas en el Ministerio de Guerra a partir del primer decenio del siglo XX, en el campo político se concentraron las atribuciones administradas para el desarrollo de la carrera de los militares. Los ascensos, las causales de retiros, las designaciones de mando y las comisiones al extranjero, lo jurídico, entre otras, pasaron a ser dominio del Secretario de Estado.

Dicho precedente comenzó a vulnerar la jerarquía y la disciplina militar construida cuidadosamente después de la guerra civil de 1891.¹⁷ Los ministros, algunos senadores o diputados de todos los partidos, solían ejercer presión por el nombramiento de comandantes de regimientos u otros puestos relevantes del orden ministerial; también se nota la influencia política por los ascensos e incluso por el acceso al generalato. Fueron habituales las presiones directas en la época de ingresos de los postulantes a la Escuela Militar y en las destinaciones de los oficiales una vez egresados del instituto matriz. En el otro sentido, los intereses personales de los oficiales de lograr buenas colocaciones, ascensos, y nombramientos destacados, trajo consigo relacionarse directamente con el Ministro de Guerra y con otras autoridades públicas.

Por su parte, cuando Arturo Alessandri asumió a la presidencia en 1920, como generalísimo de las Fuerzas Armadas, intervino en asuntos del Ejército asociados al desarrollo de la carrera militar. De partida, se pospusieron de sus cargos a 16 generales y 24 coroneles. Al nombrar como Director de la Escuela de Caballería al mayor Carlos Ibáñez del Campo, antiguo servidor del proceso electoral como prefecto en Iquique, postergó a muchos mayores y a todos los tenientes coroneles.¹⁸ En la misma línea, Alessandri comenzó a reincorporar al Ejército a algunos de los oficiales que habían sido sumariados por el movimiento de 1919 dirigido por el general Armstrong, y condenados por el intachable auditor de guerra Joaquín Santa Cruz Ossa, y por el fiscal, general

¹⁷ LARA, Alberto. (1912). El Alto Comando. En: Memorial del Ejército de Chile, p. 65-70.

¹⁸ ALDUNATE, Raúl. (1965). Ruido de Sables. Santiago: Imp. Gratitud Nacional, pág. 17.

Carlos Hurtado Wilson. Por este motivo, los oficiales se sintieron defraudados en sus ascensos y vieron en tal procedimiento un marcado favoritismo que fue contribuyendo a excitar los ánimos internos.¹⁹

El cargo de los Comandantes en Jefe, creado en las respectivas instituciones a partir de la década de 1930, fue trascendental porque entraron en vigencia un conjunto de atribuciones de mando y de control, y de todos los asuntos administrativos, técnicos, y disciplinarios. Será la superioridad que debía responder por la institución ante las autoridades políticas, en tanto, su legítima posición le otorgaba las facultades de relacionarse directamente con las autoridades. Este conducto evitaba que los jefes superiores tuvieran acceso directo al Ministro de Guerra y a lo menos cautelaba el papel arbitral que podría ejercer la política en el interior de los cuarteles. Estas percepciones de la historia, en cierto modo dan crédito de que el progreso de la defensa nacional fue expedito. Por lo tanto, el mando militar ejercido por los Comandantes en Jefe fue importante en el éxito de la profesión, en la despolitización, en la disciplina, y en sostener las inadecuadas interferencias políticas. Al respecto, se le reconoce a la segunda presidencia de Arturo Alessandri a partir de 1932, el haber legitimado la Constitución de 1925, y su capacidad de ejercer plenamente el control civil en donde las Fuerzas Armadas quedaron sujetas a la Institucionalidad del Estado.

4. Elementos formadores de la institucionalidad militar

La Constitución y las leyes son las formadoras de la institucionalidad militar, más trascendente que en otras organizaciones, pues, los estamentos militares necesitan bases de funcionamiento doctrinario afinadas mediante las constituciones y las leyes. A continuación se señalan algunos de los instrumentos jurídicos de la Institucionalidad del Estado e institucionalidad militar que acompañan estas realidades, gravitantes por lo demás, en la naturaleza, razón de ser, y disciplina de las Fuerzas Armadas:

- Constitución Política 2005: la reforma constitucional de 2005 fue legislada con el objeto de “democratizar la Norma Fundamental plenamente, eliminando lo que la doctrina chilena ha denominado los “enclaves autoritarios” de la Constitución”.²⁰
- Ley N° 20.370 “Educación General” (2009): incorporó a las instituciones de educación superior de las FF.AA. al sistema de educación superior. En este documento se indica que, “estará compuesto por universidades, los institutos profesionales, los centros de formación técnica y las instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas”, referidas en la letra d) del artículo 52 del DFL-2 de 2009.
- Ley N° 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional” (2010): se planteó al MDN como el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones

¹⁹ SÁEZ, Carlos (1934). Recuerdos de un Soldado. Santiago: Ed. Ercilla, tomo primero, pág. 50.

²⁰ MARTÍNEZ, Manuel; Ferrer, Covadonga. La Reforma Constitucional en Chile. Jornada sobre orientación y método del Derecho Internacional. www.uned.es/dpto-derecho-politico. Obtenido: mar2021.

de gobierno y administración de la defensa nacional. Además, fijó lo relacionado con la política de defensa, la política militar, y la planificación de la defensa.

- Decreto 386 “Establece los niveles y documentos asociados a la planificación de empleo de los medios de la defensa Nacional” (2019): se derogó el decreto N° 3 de 2018, y se establecieron los niveles de planificación primaria y secundaria. En la práctica, se desvaneció el DS N° 37 “Documentos de la Defensa Nacional” de 1957.
- Política de Defensa Nacional de Chile (2020): herramienta de conducción política por parte del jefe de Estado, coherentemente con las demás políticas sectoriales.
- Documentos doctrinarios de las instituciones militares forjadores de la disciplina, de los valores y de las virtudes militares.

Lo interesante es constatar que en el ordenamiento jurídico, se han establecido estructuras, canales e instancias de participación que han allanado las relaciones de la política con los militares, cobrando fuerza las atribuciones de la autoridad política y la misión de los cuerpos armados.

C. Conclusiones

La Institucionalidad del Estado descrita en siglo XIX y siglo XX, en cierta manera, fue la causal que orientó las responsabilidades de las autoridades políticas en materias de la defensa nacional y las relaciones con los militares. La administración de la violencia y el uso de la fuerza quedó asentada en las máximas autoridades, lo cual tuvo mucho que ver con el carácter de la subordinación. Asimismo, la obediencia y no deliberación es exigida por las sucesivas constituciones, pero, el peligro es cuando a la obediencia se le confunde con un acto de disciplina en virtud de la no deliberación. En esta línea de entendimiento, la obediencia absoluta a la autoridad legalmente constituida y no deliberación, significó un mecanismo del poder conducente al logro de objetivos partidistas y no por las necesidades demandadas por la defensa nacional.

Ahora, se constata la existencia de un ordenamiento jurídico que asume las experiencias de la verticalidad y lo dominante de ejercer el mando político hacia las instituciones militares. El ordenamiento jurídico del siglo XXI, representa la estructura e instancias de participación cobrando fuerza la Institucionalidad del Estado, declinando por eso las históricas atribuciones presidenciales.

Por cierto entonces, la Constitución y las leyes son las formadoras de la institucionalidad militar. Las instituciones necesitan sustentos doctrinarios de este tipo, porque a propósito de las experiencias de la historia reseñadas en esta síntesis, se advierte la finalidad de cautelar el régimen constitucional y legal aplicable a las Fuerzas Armadas, de esta forma, entre otros aspectos, también se resuelve el persistente problema observado por bastantes años del siglo XIX y siglo XX, de ligar a las instituciones militares con el perfil de la política gobernante, y por otra parte, trae consigo el sustento jurídico para ejercer el mando en cualquiera de las categorías que se han venido hablando.

Por su parte, no es conveniente disponer bajo la autoridad política lo relacionado con los ascensos, nombramientos, destinaciones, y permanencia de los oficiales superiores, jefes y subalternos en las respectivas instituciones. Las experiencias de la historia denuncian actitudes disonantes con la jerarquía y disciplina militar. Para tales efectos, los Comandantes en Jefe, de acuerdo con los documentos jurídicos que acompañan su gestión de mando, supone atribuciones que no sobrepasan las del Jefe de Estado y de la máxima autoridad ministerial.

Referencias bibliográficas:

- ALDUNATE, Raúl. (1965). Ruido de Sables. Santiago: Imp. Gratitud Nacional.
- BCN. Extensión y publicaciones. Las Fuerzas Armadas en el debate de las constituciones de 1833, 1925 y 1980. Serie estudios; año XI, N° 256; Santiago, julio de 2001.
- CALLAGHAN, Jean; Dandeker, Christopher; Kuhlmann, Jürgen. “Introducción”. Las Fuerzas Armadas y la Sociedad de Europa. El Desafío del cambio. Santiago: Konrad Adenauer, 2004.
- CONTRERAS, Pablo; Salazar, Sebastián. Obedientes y No Deliberantes: Fuerzas Armadas, Autonomía y Control Democrática en Chile. Revista Ius et Praxis, Año 26, No 2, 2020, ISSN 0717 – 2877. Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- EDWARDS, Alberto. (1928). La Fronda Aristocrática. Santiago: Imp. Nacional.
- GAVET, André. (1981). El Arte de Mandar. Principios del mando. Obra escrita por su autor en 1899, reproducida por el Estado Mayor General del Ejército para la Colección Biblioteca del Oficial, volumen LXVII. Santiago: Empresa editora Gabriela Mistral, cuarta edición.
- GÓNGORA, Mario. (1981). Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Santiago: Universitaria, segunda edición.
- HUNEEUS, Jorge. (1891). La Constitución ante el Congreso. Santiago: Imprenta Cervantes, segunda edición.
- LARA, Alberto. (1912). El Alto Comando. En: Memorial del Ejército de Chile.
- MARTÍNEZ, Manuel; Ferrer, Covadonga. La Reforma Constitucional en Chile. Jornada sobre orientación y método del Derecho Internacional. www.uned.es/dpto-derecho-politico. Obtenido: mar2021.
- MONSALVE, Sebastián. (2006). La profesionalización militar. Una aproximación a la cultura política de los militares chilenos a inicios del siglo XXI. Tesis de Maestría. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Santiago.
- PEÑA Torres, Marisol. (2002). Funciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional en Chile y Propuestas de Reforma Constitucional. Ius et Praxis, 8(1), 95-116. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100008>. Obtenido: mar2021.
- ROTHKEGEL, Luis. (2018). Proceso de profesionalización de los ejércitos de Argentina y Chile periodo 1895-1938. Implicancias en los sistema políticos. Santiago: CESIM/IGM.
- ROTHKEGEL, Luis. (2019). Evolución del paradigma contemporáneo de la defensa en Chile. Cuaderno de Trabajo dic2019. Santiago: ANEPE.
- SÁEZ, Carlos (1934). Recuerdos de un Soldado. Santiago: Ed. Ercilla.