

CUADERNO DE TRABAJO N°2-2023

**LAS FUERZAS ARMADAS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE 1980. UN ANÁLISIS DESDE
LA DEPENDENCIA DEL CAMINO**



Academia Nacional
de Estudios Políticos
y Estratégicos

www.anepe.cl



CUADERNOS DE TRABAJO es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores, académicos y colaboradores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

Recordamos a los autores que el Cuaderno de Trabajo está comprometido con la publicación de artículos originales e inéditos que difundan conocimiento actualizado en materias de seguridad, defensa y ciencias sociales afines, con el fin de aportar y transferir, con el propósito fundamental de aportar al debate académico múltiples enfoques que enriquezcan el análisis, la reflexión y la interpretación en torno a los temas disciplinares propios de la seguridad, la defensa y las ciencias sociales.



Antes de imprimir este Cuaderno, piense en el medio ambiente.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web www.anepe.cl. Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico ciee@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el Cuaderno de Trabajo y el autor.

DIRECCIÓN DEL CUADERNO

DIRECTOR

Ariel Álvarez Rubio

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago, Chile. Magíster en Humanidades mención Historia, en la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigador asociado Chihlee University of Technology de Taiwán.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1420-3074>

CONSEJO EDITORIAL

Fulvio Queirolo Pellerano

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Doctorando en Seguridad Internacional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, España.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962>

Jorge Gatica Borquez

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago, Chile, Magíster en Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1596-5588>

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea, Chile, Magíster en Seguridad y Defensa mención Gestión Político Estratégica.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6881-2158>

Bernardita Alarcón Carvajal

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Historiadora y Cientista Política de la Universidad Gabriela Mistral, Chile.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7958-1842>

Consejero Externo

Luis Rothkegel Santiago

Doctor en Estudios Americanos con especialidad en "Historia", de la Universidad de Santiago, Chile. Magíster en Análisis Político Estratégico; Magíster en Historia con mención en "Historia de Chile".

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8836-3364>

LAS FUERZAS ARMADAS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE 1980. UN ANÁLISIS DESDE LA DEPENDENCIA DEL CAMINO

Pablo Rivas Pardo*

Resumen:

La extensión del momento constitucional en Chile permite observar la trayectoria de los contenidos del mismo. En este caso, se analizan a las fuerzas armadas a partir de la Constitución Política de 1980, y seguidamente, las reformas de 1989 y 2005, y las propuestas de nueva constitución política de Michelle Bachelet, de la Convención Constitucional, de la Comisión Experta y del Consejo Constitucional. El análisis se hace desde la perspectiva de la dependencia del camino, que en pocas palabras, es cómo el pasado incide en el presente. Finalmente, las conclusiones muestran como tendencia mayoritaria la continuidad por sobre la irrupción.

Palabras clave: Fuerzas Armadas, Constitución Política y dependencia del camino.

THE ARMED FORCES SINCE THE 1980 POLITICAL CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF CHILE. AN ANALYSIS FROM PATH DEPENDENCY

Abstract:

The extension of the constitutional moment in Chile allows for observing the trajectory of its contents. In this case, the armed forces are analyzed starting with the 1980 Political Constitution, followed by the reforms of 1989 and 2005, and the proposals for a new political constitution by Michelle Bachelet, the Constitutional Convention, the Expert Commission, and the Constitutional Council. The analysis is made from the perspective of path dependency, which, in short, is how the past affects the present. Finally, the conclusions show that the majority tendency is continuity over irruption.

Key words: Armed Forces, Political Constitution, and path dependency.

* Cientista Político y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Diego Portales, Master of Arts International Relations & International Organizations por la Universidad de Groningen. Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (INTE) de la Universidad Arturo Prat (UNAP). p.rivas.pardo@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4843-9242>.

I. Introducción

El rechazo a la propuesta de constitución política elaborada por la Convención Constitucional mediante el plebiscito del 4 de septiembre de 2022, por una parte, y la promulgación de la Ley 21.533¹, de 13 de enero de 2023, que estableció un nuevo procedimiento para una nueva propuesta de constitución política, por otra, extendieron el momento constitucional en Chile. Este hecho —la extensión del momento constitucional— implica una trayectoria en los contenidos de este, la cual es aún mayor, si se suman las reformas a la Constitución Política de la República de Chile de 1980 y todas las recientes propuestas de nueva constitución política.

En lo concerniente a la Constitución Política de la República de Chile 1980² (CPR de 1980), esta ha tenido dos reformas sustantivas, una con la Ley 18.825³ de 1989 y otra con la Ley 20.050⁴ de 2005. A lo que se suman cuatro propuestas de nueva constitución política (PNCP): la del segundo gobierno de Michelle Bachelet⁵ que quedó inconclusa, la de la Convención Constitucional⁶ que fue rechazada, la de la Comisión Experta⁷ y la que el Consejo Constitucional⁸ creó para someter a plebiscito.

La trayectoria de la CPR de 1980, que incluye dos reformas sustantivas y cuatro PNCP, se puede analizar desde la perspectiva de la dependencia del camino, que en pocas palabras es el cómo el pasado influye en el presente de las instituciones. En este cuaderno de trabajo se analiza la trayectoria constitucional a partir de la CPR de 1980 en lo que se refiere a las fuerzas armadas. En consecuencia, la pregunta de trabajo es:

¿Cuál es la trayectoria constitucional referida a las fuerzas armadas a partir de la Constitución Política de la República de 1980?

La respuesta a la pregunta de trabajo se hace desde la perspectiva de la dependencia del camino y se limita a tres asuntos referidos a las fuerzas

armadas; es decir, es un análisis a partir de normas específicas: 1) las atribuciones del jefe de gobierno; 2) la institucionalidad de las fuerzas armadas; y 3) el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Para lo cual, este documento de trabajo se divide en dos partes: la perspectiva de la dependencia del camino y la CPR de 1980 y su dependencia del camino. Por último, se exponen las conclusiones.

¹ BCN. “Ley 21.533 Modifica la Constitución Política de la República con el objeto de establecer un procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Constitución Política de la República” 2023. Obtenido de: www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1187896

² Chile. “Constitución Política de la República de Chile 1980”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1981: 95 pp.

³ BCN. “Ley 18.825 Modifica la Constitución Política de la República de Chile” 2023. Obtenido de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30201>

⁴ BCN. “Ley 20.050 Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República”. 2023. Obtenido de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=241331>

⁵ Chile. “Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, para modificar la Constitución Política de la República (boletín 11.617-07)”. 2023 Obtenido de: <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>

⁶ Convención Constitucional. “Propuesta Constitución Política de la República”. 2022. Obtenido de: www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf

⁷ Comisión Experta. “Anteproyecto de Constitución Política de la República de Chile”. 2023. Obtenido de: www.procesoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2023/06/Anteproyecto-Constitucion-Politica-Republica-de-Chile.pdf

⁸ Consejo Constitucional. “Propuesta Constitución Política de la República de Chile”. 2023. Obtenido de: <https://www.procesoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2023/11/Propuesta-Nueva-Constitucion.pdf>

Por otra parte, la respuesta complementa otros dos cuadernos de trabajo anteriores. El primero, **El contractualismo en la propuesta de nueva constitución política**⁹, que hace una revisión teórica de la seguridad en un pacto social desde los autores contractualistas. La revisión bibliográfica de este documento usa como fuentes primarias el Leviatán de Hobbes, dos ensayos del gobierno civil de Locke y El contrato social de Rousseau, y a modo de conclusión general, es que los tres autores proponen cambios en la sociedad mediante un pacto social que delega la seguridad al poder político.

El segundo, **La convención constitucional y las fuerzas armadas**¹⁰ que analiza desde la perspectiva gramócrata cómo las constituciones políticas en América del Sur dan atribuciones al poder político sobre las fuerzas armadas. En este caso, la revisión bibliográfica de fuentes secundarias comparten la idea de incluir a las fuerzas armadas en la constitución política de la república para así: fortalecer el poder de la autoridad política sobre estas, incluirlas en el capítulo de gobierno, separarlas de las fuerzas policiales, reformar sus tareas ante los estados de excepción constitucional y fortalecer la acción conjunta. Otras propuestas que se extrae de tal revisión bibliográfica son la necesidad que exista una política de defensa nacional, incorporar el derecho internacional en el empleo de la fuerza, regular la guerra en la constitución política y sacar el concepto de seguridad nacional.

II. Dependencia del camino

La dependencia del camino es una perspectiva integrante del nuevo institucionalismo, el cual analiza el cómo las instituciones “influyen, condicionan, estructuran o determinan las preferencias y estrategias de los actores o los resultados del juego político”¹¹. En otras palabras, las instituciones como palabras escritas modelan los comportamientos y sus posteriores efectos.

Uno del nuevo institucionalismo —además del racional y sociológico— es el histórico, el cual considera tres elementos: “(1) la influencia de las ideas que albergan los actores políticos; (2) las consecuencias no intencionadas de los diseños institucionales; y, (3) la forma en que las decisiones adoptadas en el pasado inciden en las decisiones del presente creando una dependencia de senda”¹². En este caso, el modelamiento al comportamiento se da por la influencia de las ideas y del pasado, y asimismo, las consecuencias no previstas. Para el caso seleccionado, es la tercera variante la que cumple funciones explicativas. De manera muy general, es una aproximación para comprender cómo el pasado incide en el presente, lo que se denomina dependencia de la senda, o según el autor, como dependencia del camino.

La centralidad de la dependencia del camino es “entender el cambio en la vida institucional y para comprender el papel de la acción humana en el cambio”¹³, y a su vez, analiza “como la existencia de movimientos cumulativos que se

⁹ RIVAS, Pablo. El contractualismo en la propuesta de nueva constitución política. La seguridad como un deber del pacto social. ANEPE-CIEE, Cuaderno de Trabajo N°5, 2021, pp. 1-20.

¹⁰ RIVAS, Pablo. La Convención Constitucional y las fuerzas armadas. Una comparación gramócrata de las atribuciones del poder político sobre las fuerzas armadas en América del Sur. ANEPE-CIEE, Cuaderno de Trabajo N°1, 2022, pp. 1-22.

¹¹ TORREBLANCA, José Ignacio. Capítulo 4. La ciencia política empírica (II), 2006, p. 65.

¹² Ibid. pp. 66-67.

¹³ MORAN, Michael. “Chapter 9: Economic Institutions”. En GOODIN, Robert. Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford Press, Oxford, 2006, p. 146.

repite en la historia de las sociedades (...) La continuidad en dichos caminos ya señalados da cuenta de la existencia de unas trayectorias de camino”¹⁴. No obstante, esta dependencia del camino tiene como contraparte la “creación de caminos”¹⁵, es decir, mientras hay un camino que crea una dependencia, hay un camino de creación, entendida como una acción de agente. Estas referencias muestran que las instituciones pueden cambiar y se pueden crear, pero las mismas están antecedidas por un cúmulo de acciones y una trayectoria que sí tiene incidencia en su presente, y por ende, en el futuro.

En síntesis, la dependencia del camino permite entender las instituciones como un resultado de acciones sumadas, donde el pasado incide en el presente. La importancia de la comprensión de estos cambios que producen nuevas instituciones está en que las mismas determinarán futuras preferencias y estrategias. En el caso analizado, la dependencia del camino sirve para explicar y comprender cómo la CPR de 1980 ha incidido en sus propias reformas y en la creación de las PNCP, permitiéndose observar la influencia de las ideas pasadas como un cúmulo y los cambios de creación que pueden existir.

III. La CPR de 1980 y su dependencia del camino

A modo de contexto y antes de la CPR de 1980, hay antecedentes de normas específicas sobre las fuerzas armadas en la constitución política, los cuales son revisados en el cuaderno de trabajo **Relevancia constitucional de las FF.AA.**¹⁶. En

ese documento se revisan los reglamentos de 1811, 1812 y 1814; el proyecto constitucional de 1818; y las constituciones de 1822, 1823, 1828, 1833 y 1925. La incorporación de estas normas arroja como resultado que:

- En cada uno de los cuatro primeros textos del 1800 se incorpora el tema, pero sin una consolidación entre una y otra;
 - En los tres textos publicados en los 1820 se incorporan títulos alusivos a las fuerzas armadas explicitando sus misiones. En detalle: “De la fuerza militar” (proteger al Estado y sus fronteras), “De la fuerza pública” (mantener la seguridad interior y la defensa exterior) y “De la fuerza armada” (mantener la seguridad interior y la defensa exterior de Chile), teniendo cada una la composición de las fuerzas armadas;
 - En la Constitución de 1833 se pierden las misiones de las fuerzas armadas, pero da atribuciones al Congreso Nacional (la fuerza), al Presidente (mandar, organizar y distribuir), y da características (obediente y no deliberante);
 - En la Constitución de 1925, da atribuciones al Presidente (disponer, organizar y distribuir) y el mando lo ejercerá con acuerdo del Senado.

En conclusión, el análisis muestra que las fuerzas armadas han sido incorporadas con normas desde los primeros reglamentos constitucionales, que hubo acápite exclusivos para estas instituciones y que se especificaron sus misiones. Además, que la atribución del

“Estas referencias muestran que las instituciones pueden cambiar y se pueden crear, pero las mismas están antecedidas por un cúmulo de acciones y una trayectoria que sí tiene incidencia en su presente, y por ende, en el futuro.”

¹⁴ VERGARA, Rafael. “Path dependence en el desarrollo histórico-institucional, político administrativo y sectorial en Colombia (1960-2020)”, Justicia, 25 (37), 2020, p. 88.

¹⁵ SOTARUTA, Markku y GRILLITSCH, Markus. “Path tracing in the study of agency and structures: Methodological considerations”, Progress in Human Geography, 47 (1), 2023, p. 87.

¹⁶ ARANCIBIA, Daniel. Relevancia constitucional de las FF.AA.: una visión actualizada, 2020, Documento de trabajo N°6, pp. 1-26.

presidente y las características de las fuerzas armadas son de antigua data.

1. Las atribuciones del jefe de gobierno

En la **CPR de 1980**¹⁷, en su artículo 32, se entregaban las atribuciones al jefe de gobierno, entre las que estaban: designar y remover a cada uno de los comandante en jefe según el artículo 93; dar nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales según el artículo 94; disponer, organizar y distribuir la fuerza; y asumir la jefatura de las fuerzas armadas en caso de guerra. Posteriormente, en las leyes que hicieron reformas sustantivas a la versión original de la CPR de 1980, no hubo modificaciones a las atribuciones presidenciales sobre las fuerzas armadas.

En la **PNCP de Michele Bachelet**¹⁸, en el artículo 31 se establecen las atribuciones de la presidencia, entre las que figuran: designar y remover a los comandante en jefe según el artículo 106; dar nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales según el artículo 107; disponer, organizar y distribuir la fuerza; y asumir la jefatura de las fuerzas armadas en caso de guerra. Al compararse con la CPR de 1980, el contenido se presenta muy similar y con una redacción casi idéntica.

De manera diferente, la propuesta de la **Convención Constitucional**¹⁹ en su artículo 287 señalaba entre otras atribuciones presidenciales: ejercer la jefatura suprema de las fuerzas armadas y disponer, organizar y distribuir a estas en su empleo conjunto; designar y remover al Jefe del Estado Mayor Conjunto y a los comandante en jefe; y disponer

nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales. Posteriormente, en el artículo 298 se establecía que el jefe de gobierno conduce la defensa nacional y la ejerce mediante el ministerio de la defensa nacional sobre las fuerzas armadas.

La **Comisión Experta**²⁰ en su propuesta planteaba en el artículo 102: designar y remover a los comandante en jefe según el artículo 117 y disponer nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales según el artículo 116; disponer, organizar y distribuir la fuerza; y conducir la defensa nacional y asumir la jefatura de las fuerzas armadas en caso de guerra. Además, en el artículo 117 se da al jefe de gobierno la misión de: garantizar la seguridad externa y conducir la defensa nacional mediante el ministerio a cargo.

Por último, el **Consejo Constitucional**²¹, en el artículo 100 sobre las atribuciones especiales del Presidente de la República se establece: designar y remover a los comandantes en jefe según el artículo 116; disponer nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales según el artículo 115; disponer, organizar y distribuir las fuerzas; conducir la defensa nacional; asumir la jefatura suprema de las fuerzas armadas en caso de guerra; y disponer que las fuerzas armadas protejan la infraestructura crítica.

Entre las PNCP de la Convención Constitucional, de la Comisión Experta y del Consejo Constitucional, está como idea común que el jefe de gobierno sea el conductor de la defensa nacional, lo cual no aparece en la CPR de 1980 ni en la PNCP de Michelle Bachelet. En cuanto a particularidades, la PNCP de la Convención Constitucional señalaba que la jefatura sobre las fuerzas armadas no se limita

¹⁷ Ibid. p. 21

¹⁸ Chile. "Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, para modificar la Constitución Política de la República (boletín 11.617-07)".

¹⁹ Convención Constitucional. "Propuesta Constitución Política de la República". Ver en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>

²⁰ Comisión Experta. "Anteproyecto de Constitución Política de la República de Chile". Ver en: <https://www.procesoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2023/06/Anteproyecto-Constitucion-Politica-Republica-de-Chile.pdf>

²¹ Consejo Constitucional. "Propuesta Constitución Política de la República de Chile". Ver en: <https://www.procesoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2023/11/Propuesta-Nueva-Constitucion.pdf>

a la guerra e incorpora una visión conjunta de las fuerzas armadas. Por su parte, en la PNCP de la Comisión Experta el jefe de gobierno debe garantizar la seguridad externa, lo cual es nuevo al compararse con las otras fuentes, y por su parte, lo nuevo en la del Consejo Constitucional es la atribución de protección de infraestructura crítica. Por último, en ninguno de los textos analizados aparece la figura de jefe de gobierno como comandante en jefe de las fuerzas armadas o con alguna nominación similar.

2. Institucionalidad de las fuerzas armadas

La CPR de 1980²² tiene cinco artículos referidos a la institucionalidad de las fuerzas armadas, los que van del 90 al 94 en su propio capítulo. En resumen, se señala: dependencia ministerial, instituciones que la constituyen; razón de su existencia, razón de su esencia y garantes institucionales; obediencia, no deliberancia, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas; incorporación y escuelas matrices; tenencia exclusiva de las armas y ministerio del cual dependen; designación de los comandante en jefe (elección, duración, no renovación e inamovilidad) y llamado a retiro con acuerdo del COSENA; y dar nombramientos, asensos y retiros.

A diferencia de las atribuciones presidenciales, las reformas de 1989 y 2005 sí modificaron la institucionalidad de las fuerzas armadas.

En la Ley 18.825²³ de 1989 se modificó el artículo 94 referido a los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales, en este caso, se harán con la “ley orgánica constitucional correspondiente” en vez de “los reglamentos de cada institución”, y a su vez, se extiende a las “normas básicas

referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto”. En esto se observa que la institucionalidad de la carrera de los integrantes de las fuerzas armadas pasa de un reglamento institucional a una ley orgánica constitucional, por lo que, cualquier modificación se haría más difícil.

En la Ley 20.050²⁴ de 2005 se eliminó del artículo 90 la parte que señalaba que las fuerzas armadas “garantizan el orden institucional” perdiendo así una atribución explícita y exclusiva, atribución que recayó en todas las instituciones estatales. El otro cambio fue al artículo 93 sobre los comandante en jefe, donde se eliminó el “gozarán de inamovilidad en su cargo” y se modificó el “acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional” por “mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado” con el objetivo de facilitar la remoción de los comandante en jefe. De esto se distingue que las fuerzas armadas pierden atribuciones, y en cuanto a la destitución de los comandante en jefe, si bien la destitución era posible, al necesitar la aprobación del COSENA lo hacía inviable, por lo que, con el decreto y con el informar al Congreso Nacional lo hace viable.

En la PNCP de Michele Bachelet²⁵ se mantiene un capítulo para la institucionalidad de las fuerzas armadas y usa el mismo nombre que la de la CPR de 1980: “FUERZAS ARMADAS, DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA”. Los artículos que componen este capítulo van desde el 104 al 107 y establecen: las instituciones que la constituyen, para qué existen y para qué son esenciales, ministerio del que dependen y características; incorporación por escuela

²² Op. Cit. CPR 1980. pp. 55-56.

²³ BCN. “Ley 18.825 Modifica la Constitución Política de la República de Chile” ver en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30201>

²⁴ BCN. “Ley 20.050 Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República”. Ver en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=241331>

²⁵ Chile. “Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, para modificar la Constitución Política de la República (boletín 11.617-07)”.

matrices e ingreso de profesionales; tenencia exclusiva de las armas; designación de los comandante en jefe (elección, duración, no renovación e inamovilidad); llamado a retiro del comandante en jefe mediante decreto e informando al Congreso Nacional; y nombramientos, asensos y retiros de los oficiales.

En consecuencia, se observa que esta PNCP mantiene la CPR de 1980 con sus modificaciones del año 2005, solo que a los comandante en jefe les da la cualidad de inamovilidad, pero con una destitución más simple.

La **Convención Constitucional**²⁶ incorporó a las fuerzas armadas en el capítulo del poder ejecutivo, el cual no tiene títulos ni subtítulos. Este hecho es la primera diferencia en comparación a la trayectoria anterior, la cual también se refleja en el contenido. En este caso son tres los artículos los que se caracterizan por ser bastante extensos y muy maximalistas que tienen la información:

- En el artículo 295 se establece que el Estado tendrá el monopolio de la fuerza y que lo ejercerá mediante las instituciones competentes, lo que será conforme a la constitución, las leyes y los derechos humanos; una ley regularizará el uso de la fuerza; y ninguna persona o grupo podrá tener armas.

- En el artículo 298 se constituye que la disposición, organización y distribución de la fuerza será según la política de defensa nacional la cual debe incorporar los principios de cooperación internacional, igualdad de género, interculturalidad, derechos internacionales y derechos fundamentales para su creación.

“En consecuencia, se observa que esta PNCP mantiene la CPR de 1980 con sus modificaciones del año 2005, solo que a los comandante en jefe les da la cualidad de inamovilidad, pero con una destitución más simple.”

- En el artículo 299 se dispone: las instituciones que integran a las fuerzas armadas, dependencia ministerial y características. Explícita como misión el estar “destinadas al resguardo de la soberanía, independencia e integridad territorial de la república ante agresiones de carácter externo, según lo establecido en la Carta de Naciones Unidas. Colaboran con la paz y seguridad internacional, conforme a la Política de Defensa Nacional”. Por su parte, el ingreso y educación sería “gratuito y no discriminatorio,

en el modo que establezca la ley. La educación militar se funda en el respeto a los derechos humanos”; los nombramientos serían por una ley que “regulará la organización de la defensa, su institucionalidad, su estructura y empleo conjunto, sus jefaturas, su mando y la carrera militar”; propone la incorporación de “la perspectiva de género en el

desempeño de sus funciones, promover la paridad en espacios de toma de decisión y actuar con respeto al derecho internacional y a los derechos fundamentales garantizados en la Constitución”. Por último, se señala que “las instituciones militares y sus integrantes están sujetos a controles en materia de probidad y transparencia. No pueden pertenecer a partidos políticos; asociarse en organizaciones políticas, gremiales o sindicales; ejercer el derecho a huelga, ni postularse a cargos de elección popular”.

Ante toda la información que se expone en la PNCP de la Convención Constitucional se aprecia que el contenido maximalista y la manera como se redactó son propio de un programa de gobierno en campaña electoral presidencial y, asimismo, hay aspectos que deberían ser de una política pública de defensa nacional y no de

²⁶ Op. Cit. Convención Constitucional. pp. 108-109

lo que es un pacto social. En consecuencia, se aprecia un maximalismo en la redacción y en el contenido.

La **Comisión Experta**²⁷ en el Capítulo V “Gobierno y Administración del Estado” incluye el título “Fuerzas Armadas”, el cual establece la institucionalidad de estas entre los artículos 115 y 117, y también, en el 121 de las disposiciones generales:

- En el artículo 115 se establece: conformación de las fuerzas armadas, dependencia ministerial, misión “1. Están destinadas a la defensa de la soberanía, de la independencia, de la seguridad de la Nación y de la integridad territorial, en conformidad a la Constitución y la ley. 2. Además, colaboran en situaciones de emergencia y catástrofes nacionales, en el resguardo de las fronteras del país y en la cooperación internacional en operaciones de paz según el derecho internacional, en conformidad con la Constitución y la ley”; características: profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y por esencia obedientes y no deliberantes; imposibilidad de sus miembros de militar en partidos políticos, asociarse en organizaciones políticas, gremiales, sindicales, irse a huelga, ser candidatos a elección; y organización, incorporación, jefatura, mando, sucesión de mando, nombramientos, ascensos, retiros, carrera, antigüedad, previsión y presupuesto

- En el artículo 116 se establece: que la incorporación será por escuela matrices excepto en el ingreso de los profesionales y empleados civiles; y que los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales será por decreto.

- En el artículo 117 se establece que: los comandante en jefe serán designados entre los cinco oficiales generales más antiguos, que durarán cuatro años en el cargo, no podrán

ser nombrados nuevamente y gozarán de inamovilidad, pero mediante decreto supremo fundado, podrá llamarlo a retiro.

- En el artículo 121, se establece que: el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, habrá una ley que lo regule y nadie podrá tener armas.

En el texto de la **PNCP del Consejo Constitucional**²⁸ se aborda este tema en un capítulo propio, en este caso “CAPÍTULO VI. Defensa Nacional” el cual se compone de tres, a lo que se suma un cuarto ubicado en las disposiciones generales. En detalle estos establecen:

- Artículo 114: instituciones que la conforman, dependencia ministerial, misión “están destinadas a la defensa de la soberanía, de la seguridad de la Nación y de la integridad territorial”, conducción presidencial y en caso de guerra asumir la jefatura; la misión de colaborar “en situaciones de emergencia y catástrofes nacionales, en el resguardo de las fronteras del país y en la cooperación internacional en operaciones de paz”; características (profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes); incompatibilidad entre ser integrante de las fuerzas armadas y participar en partidos políticos, sindicatos, huelgas, negociaciones colectivas y candidaturas; y una ley establecerá la cerrera.

- Artículo 115: incorporación mediante las escuelas matrices con excepción de profesionales y civiles que ingresen; y que mediante un decreto supremo se harán los nombramientos, ascenso y retiros de los oficiales.

- Artículo 116: nombramiento y retiro de los comandante en jefe.

- Artículo 121: el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, una ley regulará el uso de la fuerza y nadie podrá poseer armas.

²⁷ Op. Cit. Comisión Experta. “Anteproyecto de Constitución Política de la República de Chile”. pp. 70-73

²⁸ Op. Cit. Consejo Constitucional. “Propuesta Constitución Política de la República de Chile”. pp. 94-99

Las PNCP de la Comisión Experta y del Consejo Constitucional tienen una mayor relación con la trayectoria establecida con la CPR de 1980, mientras que la de la Convención Constitucional es la que más, y la única, que se aleja.

3. Consejo de Seguridad Nacional

El COSENA fue creado en la **CPR de 1980**²⁹ y fue incluido en los artículos 95 y 96. La misión principal era asesorar al jefe de gobierno en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional y presentar su opinión sobre materia de seguridad a cualquier autoridad del Estado. De manera resumida, este consejo era presidido por el jefe de gobierno e integrado por el Presidente del Senado, Presidente de la Corte Suprema, los comandante en jefe y el General Director de Carabineros, quienes tendrán voz y voto; también eran miembros los ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Economía, pero solo con derecho a voto; y el secretario del mismo será el Jefe de la Defensa Nacional; podrá ser convocado por el jefe de gobierno o por dos de sus miembros con derechos a voz y voto; para sesionar debe tener quorum absoluto de sus miembros con derechos a voz y voto.

En la reforma de la **Ley 18.825**³⁰ de 1989 se agregó como integrante al Contralor General de la República; se especifica que “los acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto” y se limita el “representar, a cualquiera autoridad

establecida” a “hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional” la opinión ante un asunto de seguridad nacional. En la reforma de la **Ley 20.050**³¹ de 2005 se mantuvo el COSENA, pero las fuerzas armadas pierden atribuciones, de hecho, el artículo 95 fue reemplazado completamente y lo principal es que la función será la de “asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional” es decir, no adopta medidas y que solo será “convocado por el Presidente de la República”, que “el Consejo no adoptará acuerdos” y que se incluye al Presidente de la Cámara de Diputados.

En la **PNCP de Michele Bachelet**³², al igual que con la institucionalidad de las fuerzas armadas, se mantiene un capítulo exclusivo para “CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL” compuesto por los artículos 108 y 109. En este caso no hay innovación ya que

mantiene la versión con la reforma de 2005.

IV. Conclusiones

La trayectoria constitucional de las normas específicas sobre las fuerzas armadas desde la CPR de 1980 muestra la continuidad como tendencia mayoritaria, y como contraparte, la irrupción como tendencia minoritaria. Desde la perspectiva teórica desarrollada, la dependencia del camino se cumple, ya que las reformas y PNCP tienen esa tendencia en su mayoría, aunque no en su totalidad.

²⁹ Op. Cit. CPR 1980.

³⁰ BCN. “Ley 18.825 Modifica la Constitución Política de la República de Chile”

³¹ BCN. “Ley 20.050 Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República”.

³² Chile. “Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, para modificar la Constitución Política de la República (boletín 11.617-07)”.

La tendencia mayoritaria se refleja, en orden cronológico:

- Las reformas de 1989 y 2005 aumentaron las atribuciones del poder ejecutivo sobre las fuerzas armadas, especialmente en relación con la destitución del comandante en jefe; mantuvieron la institucionalidad de las fuerzas armadas; y transformó al COSENA en un órgano asesor que no toma decisiones. Tanto lo primero como lo tercero tienen como objetivo reforzar el poder político del gobierno, sin reformar la institucionalidad de las fuerzas armadas rompiendo la dependencia del camino.

- La PNCP de Michelle Bachelet es muy similar a la CPR de 1980 con las dos reformas incluidas. De hecho, en comparación a las otras tres PNCP es la que más mantiene la dependencia del camino, lo cual se ejemplifica en ser la única que mantiene al COSENA.

- La PNCP de la Comisión Experta y del Consejo Constitucional mantienen los principales contenidos, como es la institucionalidad de las fuerzas armadas sin la información inédita que propuso la Convención Constitucional. Quizás, el mayor aporte que hacen ambas propuestas es que las misiones que entregan a las fuerzas armadas son acorde a la actualidad. Por otro lado, no mantienen el COSENA.

La tendencia minoritaria, se refleja en orden cronológico:

- El COSENA, creado con la CPR DE 1980, no fue considerado en las tres últimas PNCP, rompiendo lo que debió ser una dependencia del camino que incidiera. Además, y anteriormente, con la Ley 20.050 de 2005 tal organismo fue perdiendo atribuciones.

- La PNCP de la Convención Constitucional, desde la perspectiva de dependencia del camino, no se va por mantener la trayectoria, más bien, va por la creación. No obstante, que sea una propuesta creadora, no implicó una propuesta acorde a lo que debe ser una pacto social, especialmente, en lo que se refiere a la institucionalidad de las fuerzas armadas donde los contenidos y el estilo se asemejaba más a una propuesta de política pública o programa de gobierno, lo cual es un sinsentido.

Una reflexión aparte es la atribución presidencial de emplear a las fuerzas armadas para proteger la infraestructura crítica. En este caso, esto se propone en la PNCP del Consejo Constitucional, lo cual es nuevo en comparación a las fuentes revisadas, pero su origen data de la Ley 21542 “Modifica la carta fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las fuerzas armadas, en caso de peligro grave o inminente” de enero de 2023, cuyo uso inicial -y actual- del gobierno fue para desplegar a las fuerzas armadas en la frontera norte como respuesta ante la migración irregular.

A modo de reflexión ante los cuadernos de trabajos citados, todas las fuentes analizadas incluyen normas específicas que abordan la seguridad en relación a las fuerzas armadas como se deduce desde los autores contractualistas; en relación a las ideas que se exponen en las fuentes secundarias estas reflejan bien las propuestas de continuidad y de cambio; y si bien el análisis va desde la CPR de 1980 hacia la actualidad, la información expuesta sobre los antecedentes de esta muestra que las fuerzas armadas están presente constitucionalmente desde la creación de la república.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución y leyes

BCN. “Ley 18.825 Modifica la Constitución Política de la República de Chile” 1989. Obtenido de: www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30201

BCN. “Ley 20.050 Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la Republica”. 2005. Obtenido de: www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=241331

BCN. “Ley 21.533 Modifica la Constitución Política de la República con el objeto de establecer un procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Constitución Política de la República” 2023. Obtenido de: www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1187896

CHILE. “Constitución Política de la República de Chile 1980”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1981: 95 pp.

----Capítulo IV. Gobierno. Presidente de la República, pp. 28-34.

----Capítulo X. Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, pp.70-72.

----Capítulo XI. Consejo de Seguridad Nacional, pp. 72-73.

Propuesta de constitución

CHILE. “Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, para modificar la Constitución Política de la República (boletín 11.617-07)”. 2018. Obtenido de: www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#

CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL. “Propuesta Constitución Política de la República”. 2022. Obtenido de: www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf

COMISIÓN EXPERTA. “Anteproyecto de Constitución Política de la República de Chile”. 2023. Obtenido de: www.procesoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2023/06/Anteproyecto-Constitucion-Politica-Republica-de-Chile.pdf

CONSEJO CONSTITUCIONAL. “Propuesta Constitución Política de la República de Chile”. 2023. Obtenido de: <https://www.procesoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2023/11/Propuesta-Nueva-Constitucion.pdf>

Bibliografía secundaria

ARANCIBIA, Daniel. Relevancia constitucional de las FF.AA.: una visión actualizada, 2020, Documento de trabajo N°6, pp.1-26.

MORAN, Michael. “Chapter 9: Economic Institutions”. En: GOODIN, Robert. Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford Press, Oxford, 2006, pp. 144-162.

RIVAS, Pablo. El contractualismo en la propuesta de nueva constitución política. La seguridad como un deber del pacto social. ANEPE-CIEE, Cuaderno de Trabajo N°5, 2021, pp. 1-20.

RIVAS, Pablo. La Convención Constitucional y las fuerzas armadas. Una comparación gramócrata de las atribuciones del poder político sobre las fuerzas armadas en América del Sur. ANEPE-CIEE, Cuaderno de Trabajo N°1, 2022, pp. 1-22.

SOTARAUTA, Markku Y GRILLITSCH, Markus. “Path tracing in the study of agency and structures: Methodological considerations”, *Progress in Human Geography*, 47 (1), 2023: pp. 85-102.

TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO. Capítulo 4. La ciencia política empírica (II). En SODARO, Michael, ed. *Política y Ciencia Política. Una introducción*, 2006, MacGraw Hill, Madrid, pp. 57-76.

VERGARA, Rafael. “Path dependence en el desarrollo histórico-institucional, político administrativo y sectorial en Colombia (1960

