

EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Fernando Jiménez Larraín

Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Católica Ssma. Concepción
Universidad del Desarrollo, Concepción

SUMARIO

1.- Antecedentes Constitucionales. 2.- Valores y principios de la Constitución de 1980. 3.- Legislación comparada. 4.- Su origen en Chile. 5.- Composición. 6.- Organización. 7.- Atribuciones. 8.- Consideraciones

1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Dentro de las Bases de la Institucionalidad, la Constitución Política de 1980 señala como deberes del Estado, entre otros, el de resguardar la seguridad nacional.

Para el cumplimiento de estos deberes y el logro del bien común, la estructura orgánica y funcional básica establecida en la Carta Política ha asignado tareas a los distintos actores de la dinámica social, dentro de las cuales destaca el rol que se le asigna a las Fuerzas Armadas, lo cual constituye una innovación en relación a las anteriores Constituciones en que solo se les fijaban tareas precisas relacionadas con la seguridad externa de la nación y, ocasionalmente, respecto de otras funciones.

Es así que la Constitución de 1925 señalaba labores muy específicas a los institutos armados en diversos preceptos dispersos¹, relativas a la obligación del servicio militar, a la naturaleza esencialmente obediente de ellas, a prohibiciones y sanciones en caso de deliberaciones de los cuerpos armados o de resoluciones adoptadas a requisición de un ejército o de un jefe al frente de fuerza armada, acusación en juicio político de generales y almirantes, fijación de las plantas de su personal y las relativas a declaratoria de guerra, y a los estados de asamblea y de sitio. Aunque no lo señalaba en forma explícita, la Constitución daba por establecido que la misión de las Fuerzas Armadas la constituía la defensa externa e interna de la nación como poseedora del poder bélico del Estado².

Con motivo de la reforma constitucional contenida en el denominado "Estatuto de Garantías Constitucionales"³ se estructuró el contenido orgánico de ellas al establecer que la fuerza pública estaba constituida

única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes, cuyas dotaciones se fijaban por ley y que sus incorporaciones debían realizarse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas.

2. VALORES Y PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1980

La Constitución de 1980, sin embargo, establece un conjunto de principios, valores, órganos e instituciones de naturaleza militar que han transformado a las Fuerzas Armadas en actores activos de la vida nacional, lo cual ha inducido a algunos autores a señalar que se ha creado con ello un verdadero Poder Militar⁴.

La explicación de esta nueva institucionalidad debe encontrarse tanto en las circunstancias históricas por las cuales las Fuerzas Armadas asumieron el poder político, como por la voluntad de los constituyentes de asignarles un rol gravitante en la preservación del orden institucional y por lo cual se establece que existen para la defensa de la patria, que son esenciales para la seguridad nacional y que garantizan el orden institucional de la República⁵.

Con motivo del estudio y análisis de esta materia por parte de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, esta, a través de los comisionados Srs. Diez, Evans, Ortúzar y Ovalle, elaboró un documento llamado "Metas u Objetivos Fundamentales para la Nueva Constitución Política"⁶ que en su párrafo N° 14 sentó los principios relativos a la Fuerza Pública, señalando que su misión constituye la mejor garantía para la seguridad e integridad de la nación como, asimismo, para el ordenamiento institucional y los derechos fundamentales de los ciudadanos; que en la nueva Constitución se conservarán sus actuales características de instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes, pero entendiendo que su obediencia es a la institucionalidad toda del país; anunciándose que la

¹ Artículos 10 N° 9, 22, 23, 39 N° 1 letra d), 44 N° 9, 10 y 11; 72 N° 7, 9, 13, 14, 15 y 17.

² POLLONI R., Alberto, *Las Fuerzas Armadas de Chile en la vida nacional*. Santiago. Editorial A. Bello. Año 1972, p. 33.

³ Ley N° 17.398 de 9 enero de 1971.

⁴ CUMPLIDO, Francisco, *Las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1980*. Santiago. Editorial Jurídica ConoSur. Año 1988, p. 76.

⁵ Art. 90 Constitución Política de Chile de 1980.

⁶ "Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución". Talleres Gráficos Gendarmería. Santiago. Sesión N° 18, de 22 noviembre 1973, p. 29.

futura Carta contendrá un Capítulo para reglamentar en forma orgánica a las Fuerzas Armadas y que el Consejo Superior de Seguridad Nacional existente, se elevará a jerarquía constitucional.

Como consecuencia de ello, la Constitución actual ha asignado un destacado rol a la participación de las Fuerzas Armadas en la vida nacional, consagrando diversos preceptos destinados a fijar su naturaleza, fines, objetivos, características, organización y funcionamiento, destinando para tales efectos los Capítulos X y XI, sobre el Consejo de Seguridad Nacional, y sin perjuicio de diversas otras normas relacionadas con asignación de actividades de variada naturaleza, tal como el resguardo del orden público en los procesos electorales (art. 18); normativa especial para la defensa jurídica respecto de los integrantes de las Fuerzas Armadas en cuanto a lo administrativo y disciplinario (art. 19 N° 3); percepción de tributos especiales para la Defensa Nacional (art. 19 N° 20); servicio militar (art. 22); designación y remoción de los Comandantes en Jefe Institucionales, nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas (art. 32 N° 18); disposición, organización y distribución de ellas (art. 32 N° 19); jefatura suprema del Presidente de la República de las Fuerzas Armadas en caso de guerra (art. 32 N° 20); asignaciones de funciones durante los regímenes del estado de emergencia o de catástrofe (art. 41 N° 6), integración del Senado con los ex Comandantes en Jefe Institucionales de las FF.AA. (Art. 45 letra d), juicio político a los generales y almirantes (art. 48 N° 2 letra d), fijación por ley del número de personal de las Fuerzas Armadas (art. 60 N° 13), autonomía directiva, correccional y económica de los Tribunales Militares en Tiempo de Guerra (art. 79), y régimen de quórum especial para los casos de reforma constitucional de los ya indicados Capítulos X y XI de la Constitución (art. 116).

Como complemento de las normas anteriores y como expresión de la importancia que se les asignan, se han dictado las Leyes Orgánicas Constitucionales N° 18.948 sobre Fuerzas Armadas y N° 18.455 sobre Estados de Excepción Constitucional.

3. LEGISLACIÓN COMPARADA

El Consejo de Seguridad Nacional, como órgano encargado fundamentalmente de resguardar la seguridad nacional con categoría y jerarquía constitucional, no encuentra precedentes en nuestra historia constitucional. La necesidad e importancia de su creación surge en los Estados Unidos de Norteamérica con motivo de la creación en el año 1947 del Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council) como el órgano más elevado asesor del Presidente de la República de acuerdo a la "National Security Act of 1947", así como de otros órganos tales como la Oficina de Asuntos de Seguridad Internacional del Departamento de Defensa y el Grupo Político Militar del Departamento de Estado.

Asimismo, Brasil consagró en su propia Constitución Política de 1967 un Consejo de Seguridad Nacio-

nal⁷, como órgano de más alto nivel de asesoría directa al Presidente de la República, para la formalización y aplicación de la política de seguridad nacional, estableciendo que le compete disponer los objetivos nacionales permanentes y las bases para la política nacional; estudiar en el ámbito interno y externo los asuntos que interesen a la seguridad nacional; establecer las áreas indispensables para la seguridad nacional y dar su consentimiento para la concesión de tierras, apertura de vías de transporte e instalación de medios de comunicación, construcción de puentes, entradas internacionales y establecimiento de industrias que interesen a la seguridad nacional.

4. SU ORIGEN EN CHILE

En Chile, la primera manifestación de crear un órgano destinado a preservar la seguridad nacional se genera en el año 1906, en que mediante decreto se creó el Consejo de Defensa Nacional, que tenía un carácter esencialmente técnico presidido por el Presidente de la República o en su defecto por el Ministro de Guerra, y compuesto por 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, el Comandante de Divisiones con residencia en Santiago, el Director de Armamentos y Director de Fortificaciones de la Armada. Es decir, tenía una composición esencialmente castrense y se encontraba concebido fundamentalmente para asegurar la adecuada Defensa Nacional.

Con fecha 19 de marzo de 1925 se promulgó el D.S. N° 403 que modificó substancialmente el régimen existente, estableciéndose que el Consejo de Defensa Nacional tenía por misión la de preparar y estudiar todas las cuestiones referentes a la Defensa Nacional, especialmente la cooperación de los Ministerios, y compuesto por el Presidente de la República, los Ministros de Guerra, Marina, Interior, Relaciones Exteriores y Hacienda, el Inspector General del Ejército, el Director General de la Armada y los Jefes de Estado Mayor del Ejército y de la Armada.

El 23 de marzo de 1960 se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 181 por el cual se creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República y compuesto por los Ministros del Interior, de Defensa Nacional, de Economía, de Hacienda, los Comandantes en Jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Se estableció que su misión sería 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, teniendo la responsabilidad de estudiar y proponer, en cumplimiento de la política que estableciere el Presidente de la República, todas las medidas tendientes a coordinar la labor de los diversos Ministerios.

⁷ Capítulo VII, Sección V, artículos 86, 87, 88 y 89.

Este cuerpo legal obedeció al hecho que el objetivo inicial de la seguridad nacional tendía a prevenir o enfrentar amenazas externas, pero como consecuencia de la última conflagración mundial, surgió un nuevo escenario con la aparición de bloques políticos y el surgimiento de movimientos ideológicos y políticos que basan su accionar en el empleo de la violencia expresados en actos de subversión, guerrillas, guerra irregular, de origen externo e interno, lo cual obligó a ampliar los objetivos de la seguridad nacional para enfrentar estas situaciones.

La idea de elevar a categoría constitucional el referido Consejo, aparece de manifiesto desde las primeras sesiones de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, pues se insertaba en la idea de crear un Poder de Seguridad entregado a las Fuerzas Armadas a través de un organismo que, en la cúpula del poder, pudiese intervenir en situaciones de gravedad que afectaren a la seguridad nacional.

5. CONFESIÓN

La composición del Consejo de Seguridad Nacional fue materia de un interesante debate en el seno de la Comisión de Estudios indicada, pues algunos miembros eran de opinión que estuviere constituido "solamente por militares, pues, por sus atribuciones, debe tender a fiscalizar, cautelar la institucionalidad y participar en la toma de decisiones políticas"⁸, o bien, compuesto de manera predominante por miembros de las Fuerzas Armadas, como única forma de conseguir un relativo grado de autonomía en su funcionamiento para que pueda actuar eficazmente"⁹.

En el Anteproyecto se estableció un Consejo de Seguridad Nacional presidido por el Presidente de la República e integrado por los Comandantes en Jefe de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, Director General de Carabineros, Jefe Estado Mayor de la Defensa Nacional y por los Presidentes del Senado, de la Corte Suprema y del Consejo del Banco Central, y con participación con derecho a voto de los Ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Economía.

Sin embargo, en el proyecto del Consejo de Estado se eliminó al Presidente del Banco Central en la composición del Consejo y, finalmente, la Junta de Gobierno, respecto de la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, elaboró un proyecto distinto a los anteriores y que corresponde al texto definitivamente plebiscitado y aprobado.

Por ello, el art. 95 de la Constitución dispuso que el Consejo de Seguridad Nacional será 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 Director General de Carabineros, participando, además con derecho a voz, los Ministros de Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Economía. Por reforma constitucional contenida en la Ley N° 18.825 de 17 de agosto de 1989 se incorporó al Contralor General de la República como miembro del Consejo de Seguridad Nacional, con derecho a voto, por lo cual en la actualidad está constituido por ocho miembros.

6. ORGANIZACIÓN

Respecto de la organización del Consejo de Seguridad Nacional, a excepción de los demás órganos estatales creados por la Constitución en que su estructuración y operatividad ha sido entregada al legislador, en el caso del Consejo de Seguridad Nacional ello ha sido encomendado al propio Consejo, por cuya razón este, por Acuerdo de 10 de mayo de 1988¹⁰, dictó su propio Reglamento de Organización y Funcionamiento, y en el cual se establece como sede del Consejo la ciudad donde deba residir el Presidente de la República, y disponiendo que los miembros del Consejo y su Secretario y Ministro de Fe, que es el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, serán subrogados en caso de impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, por las autoridades que correspondan, según las respectivas leyes orgánicas o de reglamentación.

El citado Reglamento ha establecido, además, el siguiente orden de precedencia: Presidente del Senado, Presidente de la Corte Suprema, Comandantes en Jefe titulares de las Fuerzas Armadas, por orden de antigüedad institucional, y General Director de Carabineros titular. El miembro que actúe por subrogación, con excepción del Vicepresidente de la República, ocupará el último lugar para los efectos de la precedencia antes señaladas, y si hubiere dos o más subrogantes, estos precederán entre sí según el orden correlativo correspondiente.

El Consejo debe reunirse 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, y para sesionar el Consejo requiere el quórum de la mayoría absoluta de los miembros con derecho a voto y la adopción de acuerdos necesita de la aprobación de a lo menos la mayoría absoluta de los miembros con derecho a voto en votaciones nominales conforme inverso al orden de precedencia.

7. ATRIBUCIONES

La determinación y precisión de las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional fue materia de larga discusión en el seno de la Comisión de Estudio,

⁸ BULNES Luz, *Actas Oficiales Comisión*. Cit. Sesión N° 357 de 25 abril 1978, p. 2315.

⁹ BERTELSEN R., Raúl, *Actas Oficiales Comisión*. Cit. Sesión N° 357 de 25 abril 1978, p. 2308.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de 11 mayo 1988.

como se da cuentas en las Actas respectivas¹¹. Así se señaló como facultad importante que debía concedérsele la de "calificar en forma previa a los candidatos a la Presidencia de la República y al Parlamento, o bien, al Tribunal Calificador de Elecciones o al Tribunal Constitucional, pero con informe del Consejo de Seguridad Nacional, con el objeto de evitar que pese a todas las precauciones que se adoptaren pudieren llegar a la Primera Magistratura personas que fueren a atentar contra las bases esenciales de la institucionalidad"¹². Otro comisionado fue de parecer el de "concederle iniciativa legal en materia relacionada con la seguridad nacional y ser oído antes de la negociación o ratificación de tratados en materia de especial gravedad, como en casos de intercambio o cesión de territorios"¹³. Asimismo, se señaló la de "concederle la atribución de emitir opinión e informar respecto de la inscripción de los candidatos, en la formación de partidos políticos y concesión de personalidad jurídica de los mismos"¹⁴.

Sin embargo, en el Anteproyecto de la Comisión de Estudios se establecieron como funciones del Consejo de Seguridad Nacional las siguientes: a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que este lo solicite; b) Aprobar el objetivo nacional que cada diez años formule el organismo técnico correspondiente y que expresará los objetivos permanentes de Chile; c) Representar a cualquier autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, pueda comprometer la seguridad nacional; y d) Ejercer las demás atribuciones que la Constitución le encomiende.

Posteriormente, la conclusión del estudio del Anteproyecto que efectuó el Consejo de Estado en el año 1987 a requerimiento del Presidente de la República, eliminó la atribución indicada en la letra b) de dicho Anteproyecto y además propuso que los Ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país que, como miembros participantes del Consejo de Seguridad Nacional solo se les concedía derecho a voz, tuvieran derecho a voto, otorgándole, de esta manera, una mayoría civil en la composición de dicho Consejo.

El texto definitivo plebiscitado y aprobado fue, sin embargo, el que elaboró la Junta de Gobierno que introdujo modificaciones al texto ya corregido por el Consejo de Estado, y sus atribuciones se encuentran establecidas en el art. 96 de la Constitución Política.

a) *Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que este lo solicite.*

Incide en una facultad privativa del Presidente de la República en cuanto depende de él formular la consulta, a la vez que el informe del Consejo no es obligatorio para el Presidente por incidir en un mero asesoramiento.

La seguridad nacional figura incorporada como uno de los principios básicos de nuestra institucionalidad, pues su resguardo constituye un deber para el Estado; se establece el Consejo de Seguridad Nacional, y diversas otras disposiciones regulan su existencia.

Esta preeminencia otorgada a la seguridad nacional por parte del constituyente ha establecido una permanente confrontación entre los analistas del texto constitucional, por cuanto para algunos ella constituiría un factor desestabilizador del libre ejercicio del poder político, y para otros, en cambio, en un elemento sustentador del régimen democrático en cuanto resguarda la institucionalidad y el orden jurídico nacidos de ella, existiendo numerosa y valiosa argumentación que sirven para avalar una y otra posición cuyo análisis escapa al objetivo de este estudio.

La explicación de su existencia nace del hecho que desde las primeras manifestaciones de organización de la comunidad, la seguridad aparece circunscrita a una concepción bélica por cuanto el grupo se organiza y se provee de elementos de defensa de ataques de terceros, ya sea en defensa de sus recursos naturales o del dominio de sus territorios, expresándose así la necesidad de un adecuado sistema de Defensa Nacional, para cuyos efectos pasan a estructurarse y organizarse las fuerzas militares y sus medios. Pero al desarrollarse y acrecentarse el Estado, se desarrolla y se acrecienta, al mismo tiempo, la concepción de seguridad, pues surge la necesidad de dar protección a otros bienes de la nación que son consubstanciales con su desarrollo, ya sea en el plano económico, político, educacional, social o ideológico, por lo cual la seguridad debe extenderse también a estos aspectos. Mientras mayor sea el potencial de un Estado, mayores serán sus necesidades de prevención para evitar los riesgos de daños o perjuicios, surgiendo así la exigencia de estructurar una seguridad nacional.

Es por ello que fueron las naciones desarrolladas las que iniciaron el proceso de crear condiciones de protección de sus recursos y desarrollo, y ello se extendió como preocupación internacional por la cual la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 38/188-H emanada de la Asamblea General, dispuso la creación de un grupo de expertos gubernamentales encargados de realizar un estudio amplio sobre los conceptos de seguridad. El Informe al Secretario General de la O.N.U. fue emitido con fecha 19 de julio de 1985 y fue difundido como documento oficial con la identificación A/40/553 como publicación de las Naciones Unidas.

La conceptualización de la seguridad nacional ha dado motivo a numerosas discusiones y críticas pues

¹¹ "Actas Oficiales", cit correspondientes a Sesiones N°s 3, 9, 10, 12, 16, 18, 14, 52, 59, 76, 244, 344, 345, 356, 357, 368, 479, 392, 396, 415 y 417.

¹² ORTÚZAR, Enrique, Presidente Comisión Estudios Nueva Constitución. Acta Sesión N° 357 de 15 abril 1978. Cit. p. 2307.

¹³ BERTELSEN R., Raúl, Acta Comisión. Sesión N° 357. Cit. p. 2308.

¹⁴ BULNES A., Luz, Acta Comisión Sesión N° 357. Cit. p. 2315.

ella se encuentra vinculada a la extensión que se le otorgue y que puede implicar la existencia de una actitud de mera prevención, hasta aquellos que la enfatizan con disciplinas sociológicas configurando una verdadera doctrina de seguridad nacional¹⁵, y por lo cual se han intentado numerosas y muy variadas definiciones, tal como que “es aquella condición de orden y estabilidad que permite la conservación y supervivencia del Estado”; “es la condición de orden y estabilidad que permita un desarrollo mínimo que satisfaga el bien común de los ciudadanos y que permita enfrentar las eventuales calamidades públicas y los conatos contra la paz y el orden público interior y los atentados extranjeros contra la soberanía y la autodeterminación de la República”; “es el grado de garantía del Estado para lograr sus objetivos políticos nacionales a un riesgo aceptable”, y otras que son citadas por el profesor Sr. Alejandro Silva¹⁶.

En la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se hizo un intento de definir la seguridad nacional señalando que “es una actividad permanente del Estado para que la Nación mantenga la estabilidad interna, se desarrolle armónicamente en tiempo y cantidad en lo económico y sea respetada en sus derechos en lo internacional”¹⁷.

Sin embargo, durante la etapa del posterior análisis del estudio y alcances del concepto, el comisionado Sr. Sergio Diez expresó que “consideraba inconveniente definir el concepto de seguridad nacional, no porque carezca de contenido jurídico, sino precisamente porque tal contenido va a ir siendo definido y modificado de acuerdo a la práctica, las costumbres, la determinación de las leyes y el pensamiento de los partidos políticos, agregando que el dato histórico, la situación social y económica y las circunstancias políticas del país permitirán no a la jurisprudencia, que escasa relación tendrá con esta materia, pero sí al Tribunal Constitucional, al Presidente de la República, al Congreso y al propio Consejo de Seguridad Nacional determinar el contenido del concepto de seguridad nacional”¹⁸.

En nuestro ordenamiento legal se ha señalado que la seguridad nacional “es toda acción encaminada a procurar la preservación del orden público, 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 en la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del Derecho Internacional”¹⁹.

En el Acta Constitucional N° 4 de 11 de septiembre de 1976, destinada a regular los Regímenes de Emergencia, se encuentra un concepto limitado y circunscrito a los estados de excepción constitucional pues se señala que la “seguridad nacional es la aptitud del Estado para garantizar el desarrollo económico y social de la comunidad, destinado a promover el bien común, precaviendo y superando las situaciones de emergencia que pongan en peligro el logro de los objetivos nacionales”²⁰.

El texto actualmente vigente de la Constitución se refiere a la seguridad nacional en numerosas disposiciones, asignándole roles variados. Así, se le asigna el carácter de un deber tanto para el Estado como para todos los habitantes del territorio nacional, del Presidente de la República y de las Fuerzas Armadas²¹; como limitante del ejercicio de los derechos constitucionales²²; causal de declaratoria de estado de excepción constitucional²³; causal de juicio político²⁴; causal de cesación parlamentaria²⁵, todo lo cual revela la trascendencia asignada por el constituyente.

b) *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 gravemente la seguridad nacional.*

El texto transcrito corresponde a la modificación que fuere introducida por la Ley N° 18.825 de 17 agosto de 1989, limitando el contenido de esta facultad, pues el texto original aprobado plebiscitariamente era mucho más amplio, ya que permitía “representar” a “cualquier 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 gravemente la seguridad nacional”.

Aunque el vocablo “representar” entre sus acepciones se encuentra la de “informar, declarar o referir”, la reforma constitucional no incidió únicamente “en un problema semántico, pues en nuestro léxico constitucional la voz ‘representar’ tiene el significado de rechazar, al menos en el sentido que le asigna el artículo 88, cuando se establece que el Contralor representará, es decir, rechazará el decreto o resolución si estima que contraviene la Constitución o la ley”²⁶.

²⁰ Decreto Ley N° 1553, de 11 septiembre de 1976. Considerando 1°.

²¹ Art 1° inc. 5°, 22, 24, 32 N° 19 y N° 22, y 90 inc. 2°, Constitución Política.

²² Arts. 19 N° 11 relativo a la libertad de enseñanza; 19 N° 16 inciso final sobre derecho de huelga; 19 N° 21 respecto de libertad actividad económica; 19 N° 24 inc. final sobre propiedad minera.

²³ Art. 40 N° 3.

²⁴ Art. 48 N° 2 letras a), b) y d).

²⁵ Art. 57 inc. 5°.

²⁶ VERDUGO, Mario y PFEIFFER, Emilio. *Derecho Constitucional*. Tomo II. Editorial Jurídica de Chile. Año 1994, p. 317.

¹⁵ VON CHRISMAR E., Julio, “Vigencia de las leyes geopolíticas y su aplicación en la seguridad nacional”. Revista Política y Geostrategia. Edit. Universitaria. Santiago de Chile. Año 1983, p. 39.

¹⁶ SILVA B. Alejandro, “Las FF.AA. en la Constitución”. Revista Derecho Público. U. Chile. N° 39-40. Año 1986, p. 146.

¹⁷ Actas Oficiales Comisión Constituyente. Cit. Sesión N° 345 de 4 abril 1978, p. 2148.

¹⁸ Actas Oficiales Comisión Constituyente. Cit. Sesión N° 345 de 4 abril de 1978, p. 2178.

¹⁹ Reglamento del D.F.L. N° 181 de 1960. Art. 3.

Además esta atribución se limitó exclusivamente respecto del Presidente de la República, Congreso Nacional o Tribunal Constitucional, debiendo incidir en hechos que a juicio, criterio o parecer del Consejo de Seguridad Nacional en forma grave, importante, considerable, trascendente, atente, esto es, vaya en contra de las bases, valores y principios jurídicos, filosóficos o políticos en los cuales se sustenta la institucionalidad, o bien que pueda comprometer o poner en riesgos de daño o peligros a la seguridad nacional.

La reforma constitucional del año 1989 tuvo por finalidad aminorar esta facultad del Consejo de Seguridad, fuente de fuertes críticas y observaciones, por estimarse que constituía un poder que podría poner en peligro el régimen democrático por incidir en situaciones de valorización y ponderación política.

c) Informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 13 del artículo 60 de la Constitución.

Esta atribución dice relación con la obligación de informar respecto de los proyectos de ley que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él.

Se trata de una materia cuyo proyecto de ley es de exclusiva iniciativa del Presidente de la República, según lo dispone el art. 62 inciso 3° de la Constitución, por lo cual el Primer Mandatario, antes de enviar el proyecto al Parlamento, debe requerir informe al Consejo de Seguridad Nacional. El acto de informar constituye la expresión de un dictamen efectuado por el Consejo, en el cual se encuentra contenida su opinión y juicio formado en torno al proyecto de ley.

La Constitución Política de 1925 en su artículo 44 N° 10 contenía una normativa semejante al actual art. 60 N° 13, pues disponía que solo en virtud de una ley se podían fijar las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él. Sin embargo, el Senado, interpretando dicha disposición, en Informe N° 544 de 8 de enero de 1957, estableció que la autorización legal indicada en esa disposición constitucional no se refiere ni comprende aquellos grupos y delegaciones de Fuerzas Armadas extranjeras que, en número reducido, por corto espacio de tiempo y con objetivos esencialmente amistosos, pueden entrar al país o desembarcar en sus puertos para cumplir deberes de cortesía internacional.

d) Recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado.

Esta atribución se ejerce respecto de las autoridades y funcionarios de la administración del Estado, la cual está constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley²⁷.

El Consejo podrá solicitar la asesoría de los Ministerios, de sus organismos dependientes o de otras instituciones u organismos del Estado, que él mismo determine y requerir que funcionarios públicos sean destinados en comisión de servicio.

Se pueden recabar, además, de las señaladas autoridades y funcionarios, todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. El requerido estará obligado a proporcionarlos y su negativa será sancionada en la forma que establezca la ley.

El Código Penal en su Libro II Título V. contempla diversos ilícitos en que se sanciona la resistencia y desobediencia o negativa de los empleados públicos a obedecer órdenes de sus superiores o que no prestare en el ejercicio de su ministerio la debida cooperación para la administración de justicia u otro servicio público.

e) Ejercer las demás atribuciones que la Constitución le encomienda.

Dentro de las atribuciones que la Constitución asigna al Consejo de Seguridad Nacional se encuentran las siguientes:

1) Conforme al Artículo 32 N° 21 el Consejo de Seguridad Nacional debe emitir su opinión al Presidente de la República para declarar la guerra.

La declaración de guerra formulada por el Presidente de la República debe estar previamente autorizada por una ley, conforme lo dispone el art. 60 N° 15 de la Constitución, y la opinión del Consejo de Seguridad Nacional constituye una exigencia de validez de dicha declaración, por cuanto debe dejarse constancia en el respectivo Decreto Promulgatorio de la circunstancia de haber oído la opinión del Consejo sobre dicha declaratoria.

2) Otorgar su acuerdo previo para que el Presidente de la República, en casos calificados, pueda llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros.

Esta atribución, que se encuentra establecida en el artículo 93 de la Constitución, dispone que los Comandantes en Jefe Institucionales, indicados, duran cuatro años en sus cargos y gozan de inamovilidad. Sin embargo no se trata de una inamovilidad absoluta, pues en casos calificados por el Primer Mandatario

²⁷ Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575. Art. 1°.

este puede llamarlos a retiro requiriendo el acuerdo previo del Consejo de Seguridad Nacional. Asimismo, puede cesar esta inamovilidad en el evento de que se acoja por el Senado la acusación en juicio político por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, en cuyo caso, además, el afectado no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años y juzgado por los tribunales competentes por su responsabilidad en el delito, si lo hubiere, y por la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares.

3) *Otorgar, en situación de guerra externa, su acuerdo previo al Presidente de la República para declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea.*

El concepto de guerra, situación de guerra o estado de guerra no se encuentra determinado por el constituyente y en doctrina son numerosos los conceptos que se han elaborado al respecto. El tratadista Charles Rousseau define la guerra como "una lucha armada entre Estados, que tiene por objeto hacer prevalecer un punto de vista político utilizando medios reglamentados por el derecho internacional"²⁸. El autor Antonio Sánchez de Bustamante expresa que la guerra "es la contienda militar entre dos o más personas jurídicas internacionales para resolver, por medio de la fuerza, un conflicto de cualquier clase"²⁹.

No obstante que la guerra externa debe ser declarada formalmente por el Presidente de la República previa autorización por ley con opinión del Consejo de Seguridad Nacional, el art. 418 del Código de Justicia Militar la considera, además como tal, cuando existiere de hecho la guerra o se hubiere decretado la movilización para la misma, aunque no se haya hecho su declaración oficial. Concordante con ello, la Ley Orgánica de Estados de Excepción establece que para decretar el estado de asamblea bastará una situación de guerra externa, y no se requerirá que la declaración de guerra haya sido autorizada por ley³⁰.

Respecto del contenido y características de la situación de guerra, el Reglamento que dicta normas sobre movilización³¹ ha establecido que deberá entenderse por tal la condición eventual o contingente que se presenta a un Estado y que pone en peligro su seguridad, como consecuencia del deterioro de sus relaciones con otro u otros Estados.

4) *Otorgar su acuerdo previo para que el Presidente de la República aplique de inmediato el Estado*

de Sitio, mientras el Congreso se pronuncia sobre la respectiva declaración.

En consideración a que el Congreso tiene un plazo de diez días para pronunciarse sobre la petición del Presidente de la República para declarar todo o parte del territorio nacional en estado de sitio por causa de guerra interna o conmoción interior, y atendidas las características que pueden revestir estos hechos, el Primer Mandatario, con el acuerdo del Consejo de Seguridad y mediante Decreto Supremo firmado conjuntamente con los Ministros del Interior y de Defensa Nacional, puede formular la declaración de inmediato comenzando a regir a contar de la fecha del acuerdo, sin perjuicio de su publicación dentro de tercero día³².

5) *Otorgar su acuerdo previo para que el Presidente de la República declare todo o parte del territorio nacional en Estado de Emergencia, en casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo.*

En la calificación de los hechos que autorizan la declaratoria del estado de emergencia concurren tanto el Presidente de la República como el Consejo de Seguridad Nacional, desempeñando este un rol político, pues normalmente es de esta naturaleza la causa que genera la alteración del orden público. Los hechos deben revestir el carácter de graves y trascendente, pues la implantación de esta situación excepcional afecta al ejercicio de la libertad de locomoción y del derecho de reunión, quedando además la población sujeta a diversas otras obligaciones cuya fiscalización y control corresponde al Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República.

6) *Otorgar, en caso de calamidad pública, su acuerdo previo para que el Presidente de la República declare en estado de catástrofe la zona afectada o cualquier otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida.*

La causal de calamidad pública es muy amplia, pues se puede manifestar de formas muy variadas y es por ello que en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se entendió que existe o puede existir calamidad pública cuando por efectos de acciones humanas, de la naturaleza o de desequilibrios económicos o ecológicos, se producen graves daños a la economía nacional o daños significativos a personas o bienes en el territorio nacional, como puede ocurrir en el caso de sabotajes³³.

La calificación y evaluación de los hechos constitutivos de la calamidad corresponden a una facultad

²⁸ ROUSSEAU, Charles, *Derecho Internacional Público*. Editorial Ariel. Año 1966, p. 541.

²⁹ Cit. por PEÑA L. Rolando, *Derecho Internacional Público*. Imprenta U. de Concepción. Tomo II. Año 1961 p. 141.

³⁰ Ley N° 8.415 de 16 junio 1985. Art. 8° inciso 4°.

³¹ Decreto N° 75 de 4 septiembre 1990, Reglamentario de la Ley N° 18.953 sobre Movilización. Art. 5°.

³² Constitución Política. Art. 40 N° 2. Ley N° 18.415 art. 8° y art. 7° letra h) Reglamento del Consejo Seguridad Nacional.

³³ Actas Oficiales Comisión. Cit Sesión N° 218, de 2 junio de 1976, p. 9.

del Presidente de la República, cuya declaratoria se efectúa mediante Decreto Supremo firmado por los Ministros del Interior y Defensa Nacional y va precedida de la autorización del Consejo de Seguridad Nacional, comenzando a regir desde la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial. Como el plazo máximo de duración de este régimen excepcional es de noventa días, en caso que el Primer Mandatario desee renovarlo, deberá requerir nuevamente el acuerdo previo del indicado Consejo.

El estado de catástrofe contemplado en el artículo 40 N° 4 de la Constitución genera efectos que se encuentran específicamente determinados en el art. 41 N° 5 de ella y en la Ley 18.415, con la particularidad, además, que la zona respectiva queda bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe.

Distintos son los procedimientos de la declaratoria de estado de catástrofe que puede formular el Presidente de la República conforme a las disposiciones de la Ley N° 16.282 de 28 de julio de 1965, en que no se requiere del concurso del Consejo de Seguridad Nacional, pues los efectos son distintos y sin intervención de autoridad militar.

7) Elegir, cuando proceda, 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.

Se trata de una atribución establecida en el artículo 45 letra d) de la Constitución en que es necesario que las señaladas personas hayan desempeñado sus respectivos cargos, a lo menos, por dos años. Ejercen el cargo durante ocho años y en caso de vacancia no pueden ser reemplazados por el Consejo de Seguridad Nacional conforme a lo dispuesto en la reforma constitucional por Ley N° 18.825 de 17 de agosto de 1989.

8) Calificar la situación de guerra exterior o peligro de ella para que el Banco Central pueda obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas.

Al Consejo de Seguridad Nacional le corresponde apreciar y determinar las circunstancias de la situación de guerra externa o de peligro de ella como exigencia y condición para que el Banco Central, no obstante su carácter de órgano autónomo, pueda realizar las operaciones crediticias señaladas, ya sea al Estado o entidades públicas o privadas.

Constituye una excepción a la prohibición que tiene el Banco Central establecida en el inciso 2° del art. 98 del Texto Constitucional en cuanto a que ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central y que se justifica por la situación de emergencia.

9) Elegir dos abogados como miembros del Tribunal Constitucional, de acuerdo a lo prescrito en la letra c) del artículo 81 de la Constitución Política.

La elección debe ser efectuada por el Consejo de Seguridad Nacional de entre aquellos abogados que tengan a lo menos quince años de título, haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública, no pudiendo tener impedimento alguno que los inhabilite para desempeñar el cargo de juez. La elección se efectúa cada ocho años, pues ese es el plazo de duración como Ministros. Sin embargo, en caso de cesación en el cargo por otra causa que el término del plazo, el Consejo de Seguridad Nacional deberá efectuar el reemplazo mediante una elección que deberá efectuarse dentro de los diez días desde que el Presidente del Tribunal Constitucional comunique el hecho de la vacancia³⁴.

10) Aprobar las modificaciones al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional y resolver las dudas que presente su aplicación.

De conformidad a la facultad concedida al Consejo de Seguridad Nacional en el art. 96 inciso final del texto constitucional de poder dictar su propio reglamento interno, este, en su art. 7 letra m), lo faculta para resolver las dudas que presente su aplicación o interpretación y conforme a lo dispuesto en el mismo art. 19, se establece que podrá ser modificado con el voto conforme de a lo menos cuatro de los miembros con derecho a voto.

8. CONSIDERACIONES

El tratamiento que en la Constitución se ha dado a la seguridad nacional constituye una importante novedad dentro de la institucionalidad chilena, pues tiene una aplicación que puede constituir deberes en el accionar tanto del Estado como de los particulares, o limitaciones para el ejercicio de determinados derechos constitucionales.

La circunstancia que se trate de una materia que abarca la mayor parte de las actividades del Estado y habiendo una expresa manifestación del constituyente de dejar a la jurisprudencia la determinación de su alcance, mientras ella no se vaya expresando, hace surgir áreas de incertidumbre respecto de la validez de actos o procedimientos que pudieran afectarla.

Tanto por la calidad e investidura de los integrantes que componen el Consejo de Seguridad Nacional, así como por los quórum requeridos para sesionar y adoptar acuerdos, la presencia castrense tiene una influencia gravitante en el funcionamiento del Consejo, lo cual debe llamar la atención, por cuanto por esta vía se genera un campo de deliberación política para quienes, por mandato constitucional, les está vedado, pues el Consejo de Seguridad Nacional no solo tiene atribuciones asesoras, sino de carácter resolutiva en áreas no específicamente de carácter técnico, tal como sucede, por ejemplo, con la calificación de los hechos causantes de una conmoción

³⁴ Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional N° 17.997 de 19 mayo 1981. Art. 14.

interior o de la grave alteración al orden público, necesario para autorizar al Presidente de la República en la declaración de los estados de sitio y de emergencia.

El hecho que el texto constitucional haya entregado la organización y funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional a un reglamento nacido de su pro-

pio seno, constituye una excepción a los principios de estructuración establecidos para otros órganos constitucionales, observándose la ausencia de la intervención del legislador, pues ello importa una autonomía e independencia que no se condice con la trascendencia de las funciones asignadas a dicho Consejo.