

*Esto se encuentra
en carpeta sobre
Ley Org. Fuerzas Ar-
mada que le
entregué el otro
día
24.05.93*

PERIODO
PRESIDENCIAL
007232
ARCHIVO

EXPOSICION DEL COMANDANTE EN JEFE DE LA
ARMADA ANTE LA COMISION DE DEFENSA DE
LA CAMARA DE DIPUTADOS CON OCASION DEL
ESTUDIO DE LAS MODIFICACIONES
PROPUESTAS A LA LEY ORGANICA
CONSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS.

Deseo, primeramente, agradecer al Sr. Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados y a los señores parlamentarios que la integran, la invitación que se me ha formulado para exponerles el punto de vista de la Armada respecto del Proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas en lo relativo a los nombramientos, ascensos y retiros de sus Oficiales, y término de la carrera de su personal de Gente de Mar.

Enseguida, permítaseme, destacar tan significativa ocasión, por cuanto ella evidencia la singularidad de la institucionalidad chilena, en cuya virtud, sus distintos actores se reúnen para intercambiar puntos de vista y opinar en la materia, con entero respeto a las facultades que tienen los Poderes del Estado. Ello obedece al genio nacional que, como elemento de continuidad

histórica, pone de relieve las características propias de su ser.

Dicho lo anterior, y con la venia del Sr. Presidente, paso a exponer el pensamiento de mi Institución al respecto.

Al hacerlo, me referiré en primer lugar, a la evolución histórico constitucional chilena en la materia; luego, a las ta-
reas cumplidas al efecto por la Comisión Redactora de la Carta Fundamental de 1980, el Consejo de Estado y el Poder Constituyente; a continuación, a la evolución legislativa posterior; enseguida, a los fundamentos de la legislación orgánica constitucional vigente; más adelante, a la legislación comparada, y por último, señalaré tanto la opinión

de la Armada como sus conclusiones, que incluyen una visión futura de las Fuerzas Armadas de nuestra Patria.

II. - EVOLUCION POLITICO CONSTI-
TUCIONAL DE LA REPUBLICA
DURANTE EL PERIODO COMPREN-
DIDO ENTRE 1811 Y 1973.

Históricamente, el ordenamiento jurídico fundamental chileno en lo relativo a la carrera militar, ha pasado por las siguientes etapas :

1) Una primera, a comienzos de la República, en la cual el Congreso proveía todos los grados militares (Constitución de 1811 o Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva art. 5).

2) Una segunda, que se caracteriza por el hecho que la provisión de todos los empleos -dentro de los cuales estaban los de carácter militar- se efectuaba por el Jefe de Estado "a propuesta de los respectivos Jefes del Cuerpo que corresponda" (Constitución de 1818 art. 11).

Esta Constitución tiene como signo distintivo el hecho que fue dictada y promulgada por el libertador, estadista y militar profesional Don Bernardo O'HIGGINS Riquelme, quién, con su amplia visión política, advierte la necesidad de la respectiva propuesta que deben hacer al Jefe de Estado, los Altos Mandos Militares.

3) Una tercera, que confiaba al Jefe de Estado la facultad

de nombrar por sí solo "los Generales en Jefe de los Ejércitos", pero "los de Brigadier arriba", de acuerdo con el Poder Legislativo. Los restantes nombramientos, continuaban haciéndose "a propuesta de los respectivos jefes". (Constitución de 1822 arts. 92, 93 y 94).

4) Una cuarta, en la que era facultad del Jefe de Estado "nombrar los Generales en Jefe, los oficiales que tengan mando efectivo de cuerpo y desde Teniente Coronel inclusive para arriba, con acuerdo del Senado"; y "nombrar por sí los Oficiales de Ejército y Armada de Teniente Coronel exclusive para abajo" (Constitución de 1823 arts. 18 N^o 5 y 8 y 19 N^o 2).

5) Una quinta etapa, que se caracterizó por un sistema en el

cual el Presidente de la República proveía los cargos militares, pero los ascensos a los grados de Coronel y demás Oficiales Superiores del Ejército Permanente, los efectuaba con el consentimiento del Senado (art. 83 N^o 5 Constitución de 1828), situación que se mantiene en las Constituciones de 1833 y 1925 -arts. 82 N^o 9 y 72 N^o 7, respectivamente- bajo las expresiones de "Coronelles, Capitanes de Navío y demás Oficiales Superiores del Ejército y Armada".

Durante la primera parte de esta última etapa, y debido principalmente a las numerosas modificaciones legislativas referidas a la reorganización del Ejército en el año 1906, señala el historiador Don Gonzalo VIAL Correa, "las Fuerzas Armadas pasaron inexorablemente a ser una hijuela

pagadora más para los jefes partidistas y los parlamentarios". Así, relata que Don Arturo AHUMADA, Subdirector y luego Director de la Escuela Militar, recordaba sus 8 años en dicho plantel de la siguiente manera :

"...para nombrar un cadete, un profesor o un escribiente, o para la destinación de nuevos oficiales, muchos senadores y diputados, y también los jefes de las agrupaciones políticas, influían y hacían cuestión de partido... (y, si como era frecuente, los comandos superiores no defendían sus facultades), se atropellaban a diario las atribuciones de los jefes, las leyes y los reglamentos".

El propio historiador citado señala las consecuencias que todo esto acarreó : " algunos

oficiales también empezaron a establecer contacto con quienes, por sus relaciones sociales y más que nada políticas, podían ampararlos, conseguirles ascensos, mandos, destinaciones en Europa". Y agrega, más adelante, "Franqueadas así las puertas castrenses a los políticos, éstos se convirtieron en un constante paño de lágrimas para el sector militar que se las había abierto".

"La intromisión partidista en los destinos, envíos a Europa y sobre todo, ascensos de la oficialidad, fueron de las más graves consecuencias.

Sin padrinos políticos, esos ansiados beneficios no se obtenían o se conseguían tras dilatada espera". (Gonzalo VIAL Correa, "Historia de Chile", Editorial Portada, Capítulo

Decimocuarto, págs. 1.460, 1.461, 1.462, 1.463 y 1.464)

Posteriormente, durante la vigencia de la Constitución de 1925, se produjeron similares experiencias, las cuales con frecuencia dieron origen a lamentables situaciones.

Al efecto, basta recordar lo ocurrido, por ejemplo, durante la segunda presidencia de Don Carlos IBÁÑEZ Del Campo (1952 - 1958) oportunidad en la cual se dispuso el retiro de la casi totalidad de los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas.

En la Armada, en particular, sólo permanecieron en su grado de Oficial General los tres menos antiguos, habiendo sido llamados a retiro los once restantes, incluido el Comandante en

Jefe de la época. Tal situación fue superada sólo luego del transcurso de varios años, período que requirió la Institución para solucionar los problemas producidos con ocasión del desca- bezamiento del Alto Mando. A tal punto llegó la gravedad de la situación, que el nuevo Comandan- te en Jefe, al ser designado por el referido gobierno, no reunía los requisitos reglamentarios para desempeñar tan elevado car- go.

La crisis antes señala- da se vio potenciada en esta última época, porque en la medida en que el militar chileno -en un sentido genérico- se perfecciona profesionalmente obedeciendo el desafío tecnológico propio de la guerra moderna, en esa misma medida el sistema establecido para regular su carrera profesio- nal se colapsa. En efecto, quie- nes debían decidir sobre los

nombramientos, ascensos y retiros, fueron quedando cada vez más ajenos a la posibilidad de apreciar el real cumplimiento de las experiencias profesionales de los militares. De esta manera, aumenta en el Oficial la incertidumbre respecto de su carrera. Ello lo indujo a insistir, con frecuencia, en gestiones ante quienes resolvían sobre su destino institucional. Más aún, a auscultar cual sería el color político de quienes debían intervenir en su ascenso o retiro, comenzando por el respectivo Subsecretario o el Ministro de Defensa de la época.

Una breve reflexión sobre la legislación constitucional que he reseñado, permite advertir una constante histórica en la relación Civil - Militar. En los primeros años de la República, el Poder Político se

defiende contra el caudillismo militar y para ello exige -en mayor o menor grado- una suerte de control en los nombramientos y ascensos de los Oficiales sea por el Congreso, sea por el Presidente de la República, sea por ambos Poderes del Estado.

Sin embargo, dicho control deja de tener sentido cuando el Estado consolida su carácter de República y desaparece el caudillismo.

En ese momento, tal control, en vez de adecuarse a la institucionalidad que emergía, se exacerba en términos que los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales constituyen el resultado fundamental de apreciaciones ajenas a la carrera militar. Su necesaria consecuencia fue el aislamiento de las Fuerzas Armadas y su entera separación de la marcha de la República.

Estas dejan de participar en las tareas del Estado y quedan reducidas a controlar el orden público en las elecciones y alguna otra actividad accidental, sin perjuicio de mantener su rol esencial de defensa de la Patria.

Surge de esta manera un abismo en las relaciones de la Fuerzas Armadas con la civilidad, el que adquiere particular relieve cuando se intenta, por el extremismo, reemplazarlas por grupos paramilitares.

La situación es de tal gravedad, que luego de la elección presidencial de 1970, se plantea una reforma de la Constitución de 1925, mediante el llamado "Estatuto de Garantías Constitucionales".

Es interesante revisar las distintas posiciones que se advirtieron en aquella época por los actores políticos que participaron en la generación de dicho Estatuto.

La Democracia Cristiana, asesorada por los profesores de Derecho Constitucional señores Enrique EVANS y Francisco CUMPLIDO, por el Ministro de Justicia Don Gustavo LAGOS, junto al profesor de Derecho Administrativo, Honorable Senador Don Patricio AYLWIN, sostuvieron la consagración constitucional de que la Fuerza Pública debía estar organizada, única y exclusivamente, por las Fuerzas Armadas y Carabineros, en su carácter de instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y no deliberantes. Ello supone ~~afirmaron~~ que se entregue a

los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros, la plena facultad para el nombramiento de Jefes, Oficiales y Personal de dichas instituciones, de acuerdo a los criterios técnicos y a las necesidades del servicio.

Al respecto, debe acotarse que una disposición semejante había sido formulada por dicho Partido en la Reforma Constitucional de 1964, con el objeto de dar jerarquía constitucional a las tres ramas de las Fuerzas Armadas y de Carabineros.

El Presidente ALLENDE, en cambio, sostuvo que "ninguna consideración política me llevará a permitir que se ponga en debate público en este momento, las funciones de nuestras Fuerzas

Armadas y los aspectos internos de su organización. Ello constituiría una falta de respeto a mi mismo y a las tradiciones que representan nuestros Institutos Armados"... "Soy intransigente defensor de las prerrogativas del Jefe del Estado... porque esto es una atribución privativa del Presidente de la República y seré celoso cautelador de sus atribuciones constitucionales".

La posición del Presidente ALLENDE y sus partidarios impidió que prosperara la tesis de la Democracia Cristiana y sus aliados, de tal manera que en el Estatuto de Garantías Constitucionales no se incluyó el otorgamiento de facultades plenas a los Comandantes en Jefe para el nombramiento de sus Oficiales.

De esta forma, quedaba sin resolver la crisis entre el

Poder Político y las Fuerzas Armadas.

III. - COMISION DE ESTUDIO DE LA CONSTITUCION DE 1980.

Los distintos problemas que dieron origen a la Crisis Institucional de 1973, evidenciaron la necesidad de que el Gobierno Militar, el 15 de Octubre de ese año, designara la Comisión Redactora de una nueva Constitución Política, presidida por el profesor universitario y ex-Ministro de Estado Don Enrique ORTUZAR Escobar, y que la integraron, entre otros, los profesores señores Enrique EVANS De la Cuadra, Jaime GUZMAN Errázuriz, Alejandro SILVA Bascuñán, Raúl BERTELSEN Repetto, Jorge OVALLE Quiroz y Sergio DIEZ Urzúa.

Dicha Comisión estudió, analizó y evaluó -desde distintas perspectivas- los principios rectores que debían seguirse en lo relativo a la carrera militar. Así, se consideraron, alternativamente, las siguientes hipótesis:

1) Que el Senado interviniera en los ascensos y retiros de los Oficiales superiores y generales. Ella no fue acogida, porque aumentaría -en vez de disminuir- el flujo de influencias partidistas en la carrera de los Oficiales.

2) Después, que tales materias quedaran entregadas a las propias Instituciones Armadas (Reglamentos Internos). Tampoco se acogió, ya que era necesaria una regulación cuyo marco

Handwritten signature or initials in red ink.

substancial lo diera la ley, para luego, incorporarla en la reglamentación interna de las Instituciones.

3) Enseguida, que tales materias fueran entregadas al Consejo de Seguridad Nacional, lo que no se aceptó, pues la carrera de los Oficiales de las Instituciones Militares no es, "per se", materia propia de la competencia de un Organismo Constitucional como es dicho Consejo.

4) Finalmente, la Comisión Constituyente recomendó que los nombramientos, ascensos y retiros los hiciera el Presidente de la República, sujetando el ejercicio de esta facultad a :

- La Ley, y
- Los Reglamentos Institucionales.

Se llegó a esta solución porque en ella se conjugan,

armónicamente, la potestad reglamentaria del Presidente de la República con las modalidades propias de las Instituciones Militares, establecidas en sus regulaciones internas.

IV. - INTERVENCION DEL CONSEJO DE ESTADO.

En esta relación histórica de los antecedentes de la Constitución Política de 1980, debo también mencionar el debate que se produjo en el Consejo de Estado, a propósito del proyecto de la Comisión Constituyente que presidiera Don Enrique ORTUZAR.

Al efecto, distintos Consejeros de Estado, como su Presidente Don Jorge ALESSANDRI, el

General de Ejército Don Oscar IZURIETA, el Almirante Don Ramón BARROS, el General del Aire Don Renato GARCIA y otros distinguidos ex-Ministros de Estado, sostuvieron que los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales debían ser el resultado de atribuciones privativas del Jefe de Estado. Dichos Consejeros, opinando en forma enteramente distinta a lo acordado por la Comisión Constituyente, hicieron afirmaciones en las cuales, reiteradamente, se remitían al ordenamiento previsto en la Carta Fundamental de 1925. Más aún, el Consejero Sr. Philippi fundó su pensamiento no tan sólo en dicha Constitución, sino también en lo prevenido en la Constitución de 1833.

De la lectura de las posiciones sostenidas en el Consejo

de Estado, puede advertirse que para sus integrantes, la tarea no era crear las bases de un nuevo orden institucional sino que, por el contrario, reproducir la normativa constitucional tradicional, cuyas fallas detectara tan agudamente, entre otros, el historiador Don Gonzalo VIAL Correa, que ya he citado.

Corroborara lo anterior, los conceptos del General Sr. IZURIE-
TA que, en la sesión del Consejo de Estado del 25 de Septiembre de 1979, sostuvo lo siguiente : "En lo relativo a los nombramientos más que la Constitución y las leyes, son las personas las que lo regulan. Estoy en desacuerdo con el criterio de tratar de precaver por todos los medios imaginables la repetición de situaciones críticas felizmente superadas. A mi juicio, si vuelve

a ocurrir lo que ya ocurrió, tal cosa dependerá exclusivamente de las personas que en ese momento van a jugarse y de que ellas estén a la altura de los antecedentes para evitarlo, pues de lo contrario, dígame lo que se diga, no faltará quienes se echen la Constitución al bolsillo. Para mí la fórmula está en que el Presidente de la República nombre a quien desee, por cuanto me parece básico partir de la premisa que el Primer Mandatario es merecedor de su cargo y que, por lo mismo, debe gozar de la más absoluta libertad para nombrar a los Comandante en Jefe".

Cuando la Honorable Junta de Gobierno debió resolver, finalmente, entre el proyecto de la Comisión ORTUZAR y el proyecto del Consejo de Estado, tuvo a la vista ambos criterios y ciertamente partió de la premisa que la

nueva Constitución debía contener un ordenamiento jurídico básico en el cual, no fuera posible el que se repitieran las situaciones a que se refería el General Sr. IZURIETA. En este punto, contribuyó decisivamente en el ánimo de la Honorable Junta de Gobierno lo expresado, entre otros, por el profesor Don Alejandro SILVA Bascuñán, en la sesión N° 12 de la Comisión Constituyente, del 6 de Noviembre de 1973, en la cual afirmó : " es menester declarar que las Fuerzas Armadas deben obediencia al ordenamiento jurídico en general y no particularmente al Presidente de la República, por lo que constituyen una garantía para todos los poderes del Estado en sus respectivas órbitas de acción", y por el jurista Don Enrique EVANS, quien en la misma ocasión señaló : "Las Fuerzas Armadas de Chile son profesionales, jerarquizadas, no

deliberantes y obedientes, entendido esto último de que el sentido de tal obediencia se presta a la institucionalidad, es decir, se trata de una obediencia no política".

En breves palabras, para la Honorable Junta de Gobierno, la Constitución de 1980 debía ser un nuevo ordenamiento jurídico fundacional, que recogiendo las experiencias histórico-constitucionales de la República —algunas amargas— evitara las causas de su crisis sometiendo a los Oficiales y Altos Mandos de las Fuerzas Armadas al ordenamiento jurídico republicano y no, particularmente, al Presidente de la República.

La ciudadanía así lo aceptó en el plebiscito del 11 de Septiembre de 1980, al aprobar el texto propuesto por la Honorable

Junta de Gobierno, inspirado en los elementos de juicio antes consignados.

V. - EVOLUCION LEGISLATIVA POSTERIOR.

Luego de la aprobación plebiscitaria de la Constitución Política de 1980, la actividad legislativa se orientó a estudiar modificaciones a los Estatutos de las Fuerzas Armadas y Carabineros, a fin de adecuarlos al espíritu del constituyente en los siguientes aspectos:

1) Los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales deben obedecer al cumplimiento de requisitos profesionales objetivos, calificados éstos por los respectivos Organismos Institucionales.

2) Si se cumplen tales requisitos, el Comandante en Jefe efectúa la respectiva proposición y el Jefe de Estado a la luz de dichos requisitos objetivos, dispone dictar el correspondiente decreto supremo.

Si el interesado no cumple con tales requisitos, el Comandante en Jefe propone su retiro y el Presidente, evaluando tal situación, lo dispone.

Los estudios antes anotados se concretaron, posteriormente, cuando con ocasión de la Reforma Constitucional de 1989, tal materia fue incluida en el ámbito de competencia de las leyes orgánicas constitucionales.

Mientras se efectuaban las adecuaciones jurídicas, antes

indicadas, los nombramientos, ascensos y retiros de Oficiales dispuestos durante el Gobierno Militar, se materializaron, precisamente, conforme a los criterios profesionales señalados, toda vez que el Poder Político estuvo, en ese período, excepcionalmente, en manos de los Comandantes en Jefe Institucionales y del General Director de Carabineros. Ello, en la práctica, significó que el respectivo Comandante en Jefe proponía la designación de los Oficiales de su Institución y el Jefe de Estado, si la aceptaba, dictaba el respectivo decreto supremo.

Finalmente, debo referirme a la afirmación relativa a que cuando se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas el año 1990, el Poder Legislativo de la época se habría

apartado de la redacción conveni-
da entre los representantes de
las nuevas autoridades y algunos
personeros del Poder Ejecutivo.

Tales acuerdos, no fueron
conocidos, ni menos discutidos
por la Junta de Gobierno, los que
-por otra parte- son contradicto-
rios con todos los elementos de
juicio que ya he destacado. Así
por lo demás pude confirmarlo
personalmente al integrar la
Junta de Gobierno a comienzos de
Marzo de 1990.

VI. - FUNDAMENTOS DE LA LEGISLA-
CION ORGANICA CONSTITUCIO-
NAL VIGENTE.

Los criterios sobre los
cuales se funda la ley Orgánica
Constitucional de las Fuerzas

Armadas, Nº 18.948, en lo relativo a los nombramientos, ascensos y retiros de sus Oficiales corresponden a las tareas que la Constitución de 1980, en su artículo 90 inciso segundo, encomienda a dichas Instituciones.

Estas tareas son las siguientes:

- 1) La defensa de la Patria.
- 2) La preservación de la Seguridad Nacional, para cuya materialización su concurso es esencial.
- 3) El garantizar el Orden Institucional de la República, conjuntamente con Carabineros de Chile.

La naturaleza de las tareas y misiones antes mencionadas, hace necesario que los nombramientos, ascensos y retiros de

los Oficiales sean el resultado de una carrera enteramente profesional, calificada por la respectiva Institución, pues sobre esta recae la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir los cometidos encomendados a las Fuerzas Armadas por el Constituyente.

Ello precisa que los actos administrativos básicos para la carrera de sus Oficiales, no resulten alterados por factores externos a ella.

Con el objeto de explicar el proceso de selección de los Oficiales Superiores, Jefes, Subalternos y Gente de Mar, se ha preparado, para conocimiento de los señores parlamentarios, un informe adicional que muestra una síntesis de la carrera profesional en la Armada y el sistema de Calificación de su Personal, el que luego de esta exposición, con

la venia del señor Presidente, quedará a disposición de los señores diputados.

Por ahora, permítaseme decir que su análisis evidencia la objetividad de dicho proceso.

Las Fuerzas Armadas -Instituciones en que se integran sus oficiales y personal- son jerar-
quizadas, disciplinadas y profes-
sionales. Más aún, al contrario *y obedien-*
tes
de los ordenamientos constitucio-
nales anteriores a la Carta
Fundamental de 1980, dichas Ins-
tituciones forman un todo activo
en la vida del Estado. Por ello,
la carrera de sus Oficiales no
puede ser influenciada por facto-
res de carácter externo que alte-
ren las reglas de sus nombramien-
tos, ascensos y retiros, ya que
de esta manera pudieran involu-
crarse en conflictos de carácter

partidista, en circunstancias que sus misiones están más allá de los avatares de la vida política que afectan a los poderes del Estado.

Y aquí vuelvo a retomar el tema del Estatuto de Garantías Constitucionales de 1970. En efecto, las actuales leyes Orgánicas Constitucionales de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile recogieron también lo sostenido en aquella época por distinguidos hombres públicos. Así, puede leerse en el Diario de Sesiones del Senado - Página 571, sesión Nº 16, del 22 de octubre de 1970- que S.E., el actual Presidente de la República, a la sazón Senador, con ocasión del estudio por el Congreso del llamado "Estatuto de Garantías Constitucionales", hizo alusión, al explicar los fundamentos de ese

proyecto de reforma concebido por el Partido Demócrata Cristiano, a un documento elaborado por dicho Partido y denominado "Proposiciones de Garantías Constitucionales", en el cual se sostenía : "la consagración constitucional de que la fuerza pública está organizada única y exclusivamente en las Fuerzas Armadas y Carabineros, las cuales son instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y no deliberantes" y que debía reservarse "a los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros la facultad plena para el nombramiento de Jefes, Oficiales y personal de dichas Instituciones, de acuerdo a criterios técnicos y a las necesidades de ellas...". Este documento, a petición expresa del referido Senador, fue insertado en las

actas de la sesión, "como antecedente de la historia de esta reforma constitucional, a fin de ilustrar su adecuada interpretación."

Ahora bien, tal planteamiento resulta lógico, pues como lo consigna el sociólogo militar Sr. Emilio MENESES Ciufardi en el artículo publicado en la edición de "El Mercurio" del 23 de Noviembre de 1992 : "El proyecto de reforma a las leyes orgánicas reviste, potencialmente, el peligro más radical a los valores de disciplina, abnegación, integración profesional y espíritu de cuerpo de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Otorgar la discrecionalidad al Ejecutivo para decidir sobre las carreras de los uniformados derivará seguramente, en la búsqueda del favor político. Los méritos profesionales pasarán a segundo plano. Intentar

agradar e impresionar a la élite política dominará sobre los cánones que, naturalmente, crea el examen regular de la superioridad jerárquica. La norma que se propone corroerá de la forma más eficaz las bases morales y profesionales que hacen tan distintas y superiores a nuestras Fuerzas Armadas y Carabineros en el Continente".

VII. - LEGISLACION COMPARADA.

El examen de la legislación extranjera consultada evidencia que no existe una normativa común para resolver la materia que estoy analizando. En efecto, en algunos ordenamientos jurídicos los nombramientos y ascensos, en determinados grados, son efectuados sólo por la correspondiente

autoridad militar. En otros, los actos administrativos consiguientes, corresponden a la autoridad política con o sin participación de la autoridad militar.

Sin embargo, creo importante destacar que el criterio relativo a adoptar modelos de otros países a la realidad jurídica nacional, es profundamente erróneo.

Los ordenamientos constitucionales y legales son el resultado de la realidad de cada país. En esta materia no puede haber copia, pues ello atenta contra el ser intrínseco de cada nación. Chile constituye una realidad única y así es reconocido por la comunidad internacional.

Incluso, esta grata reunión que hoy día se está realizando,

es una contundente demostración de ello.

VIII. - PENSAMIENTO DE LA ARMADA
RESPECTO DE LAS MODI-
FICACIONES PROPUESTAS.

En cuanto al Proyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas a que me estoy refiriendo, resulta necesario tener presente que:

1) Es erróneo señalar que la Ley Orgánica Constitucional que se pretende modificar adolezca de inconstitucionalidad, porque las razones que se invocan para sustentar esta enmienda no corresponden a una interpretación literal ni de fondo de lo previsto en los artículos 32 No. 18 y 94 de la Carta Fundamental.

La primera de esas normas establece, en lo pertinente, que al Presidente de la República corresponde "disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 94."

A su turno, esta última disposición agrega que esos nombramientos, ascensos y retiros se llevarán a efecto por decreto supremo "en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas..."

De esta forma, resulta suficientemente explícito que si bien es el Presidente de la República a quien el constituyente le confió el ejercicio de la facultad que se analiza, el mismo

constituyente entregó a la ley la posibilidad de condicionarla o sujetarla al cumplimiento de determinados requisitos.

La remisión que el artículo 94 de la Constitución formula a la ley, está expresa y directamente referida a la atribución en examen, lo que evidencia que en este aspecto se ha querido establecer una correspondencia y armonía entre la prerrogativa presidencial y la necesaria consideración de otros factores relevantes, para que ella pueda producir efectos jurídicos.

Como consecuencia de lo anterior, y con motivo del control de juridicidad del proyecto de Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, ejercido por el Tribunal Constitucional, dicho proyecto fue declarado

constitucional en la sentencia dictada al efecto, el 15 de Febrero de 1990, de modo que tampoco resulta válido sostener que ese cuerpo legal sea contrario a la Carta Fundamental.

2) La circunstancia de dejar entregada a la decisión exclusiva, ilimitada y discrecional del Jefe de Estado la regulación de los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales y el cese de funciones del personal de Gente de Mar al Señor Ministro de Defensa -como lo plantea el proyecto- constituye una tesis ciertamente opuesta a la tendencia que en esta materia ha seguido nuestro ordenamiento jurídico.

En efecto, a partir de la norma consagrada en el inciso primero del artículo 38 de la Carta Fundamental, que ordena a

una ley orgánica constitucional regular la organización básica de la administración pública y garantizar "la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse", la legislación ha establecido como pilar fundamental para el ejercicio de la función pública la existencia de dicha carrera.

Esta exige, entre varios otros aspectos, considerar procedimientos de acceso, promoción y cesación en la función, predominantemente reglados, vale decir, desprovistos de toda actuación en que pueda primar la mera voluntad o discrecionalidad de la autoridad llamada a resolver.

Así, a vía de ejemplo, para poner término al ejercicio de un cargo público, la ley exige que

concurra alguna causa fundada en factores objetivos que alejen toda eventual arbitrariedad, como sería el caso de una mala calificación basada en procesos debidamente regulados, o bien, la comisión de una actuación o comportamiento reprochable, acreditado a través de una investigación sumaria, con amplias garantías que aseguren el derecho de defensa.

Basta, para constatar lo anterior, examinar las normas que se contemplan en la ley No. 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y en la ley N° 18.834, que aprobó el Estatuto Administrativo. Ambos cuerpos legales se aplican, en lo pertinente, al personal de las Fuerzas Armadas.

No puede dejar de mencionarse que, junto a los principios

generales expuestos, tanto la propia Constitución en su artículo 32 N° 12, como la ley N° 18.575, han precisado y regulado la existencia de una muy particular calidad funcionaria, cual es, la denominada de exclusiva confianza, que se caracteriza por entregar a la autoridad la facultad de efectuar con entera libertad la designación del funcionario y su remoción del respectivo cargo.

Empero, las mismas disposiciones que consagran esta figura, se han encargado de limitar su aplicación a niveles jerárquicos o cargos precisos y residuales dentro de la estructura del órgano respectivo, por cuanto, se trata de cargos públicos de la mayor relevancia como los de Ministros de Estado, Subsecretarios o Jefes de Servicio, los que

normalmente son proveídos con personas ajenas a la carrera funcionaria.

Sus designaciones y remociones corresponden naturalmente a cargos de confianza y no están insertas en el principio rector que gobierna la función pública, cual es el de la carrera funcionaria.

Tal situación, no es la de los Oficiales y Personal de las Fuerzas Armadas, quienes desde su juventud y por razones de vocación y grado de especialización van cumpliendo los requisitos necesarios para dar forma a su carrera en la Institución. Es por esto que no podría ser nombrado Contraalmirante, por ejemplo, un extraño a la carrera naval y, en consecuencia su designación no puede ser análoga a la de un

funcionario de exclusiva confianza, como ocurre con un Jefe de Servicio o un Subsecretario.

Ahora bien, la realidad que presentan las Fuerzas Armadas en esta materia es similar, en su esencia, a la que caracteriza al resto del personal de la Administración Civil del Estado, toda vez que al igual que este último, pero con mayor estrictez, su ingreso, permanencia y retiro, se funda en una carrera profesional íntegramente reglada y basada en el cumplimiento de requisitos establecidos en la ley y en los reglamentos.

En efecto, el artículo 94 de la Constitución Política de la República ordena a una ley orgánica constitucional regular, entre otros aspectos, la carrera profesional de los miembros de

las Fuerzas Armadas. Esta ley, dictada bajo el No. 18.948, en sus títulos II, III Y IV, se encarga de establecer las normas básicas relativas al ingreso, formación y perfeccionamiento, calificaciones, ascensos, jerarquía y término de la carrera entre otros muchos tópicos que, en su conjunto, constituyen lo que se entiende por carrera profesional.

De esta forma, y como acontece respecto de toda carrera profesional, en el ámbito de dichas Instituciones también se consagra la estabilidad en la función y mecanismos que aseguran un desempeño ascendente y gradual, como asimismo, formas de ponerle término que evitan el uso de prerrogativas discrecionales que puedan resultar arbitrarias.

Sin embargo, el proyecto de ley que se examina, en cuanto

entrega a la facultad única y exclusiva del Presidente de la República el nombramiento, ascenso y, en especial, el retiro de estos servidores, se aparta de los principios anteriores y deja en evidente precariedad el deseo del constituyente, toda vez que torna exclusivamente discrecional la permanencia o cese en el ejercicio de la función militar, lo que hace desaparecer una de las características principales de toda carrera profesional: la estabilidad en el empleo y el término de éste por causas legales no basadas en la sola discrecionalidad de la autoridad.

Se introduciría así, con el proyecto, la inseguridad funcionaria como característica de la actividad militar, desincentivando a quienes quisieran ingresar a las Fuerzas Armadas y debilitando la moral de su personal.

La constatación de lo anterior, conlleva consecuencias que destruirían el régimen de la carrera militar pues, tratándose por ejemplo de la Armada, desde Guardiamarina a Almirante, todos adquirirían la calidad de servidores de la exclusiva confianza del Jefe de Estado; no tendrían seguridad de permanencia en la Armada, y la inestabilidad del ejercicio de la función militar sería la regla general.

Agrava lo ya dicho la circunstancia que, por una parte, la especialidad y tecnicismo de tal función, exigen experiencia y permanencia en el servicio y, por sobretodo, procedimientos de cesación en ella, acordes con dicha especialidad y tecnicismo. Esto requiere, forzosamente, el pleno conocimiento de la realidad

Institucional y de sus características y necesidades.

Asimismo, es también imprescindible mencionar que el proyecto de ley incide en la aplicación de principios básicos y particulares de la carrera militar, como son la jerarquía y la disciplina, ambos consustanciales a las Fuerzas Armadas. Ello, por cuanto es difícil suponer que las potestades propias del Mando Militar, del cual forman parte integrante tales principios, puedan ser ejercidas de manera regular y eficaz, si ese Mando carece de intervención efectiva en aspectos tan fundamentales como son el ingreso, el ascenso y el retiro de quienes le están subordinados.

Todo lo señalado, demuestra en síntesis:

a) Que el sistema o régimen general de los empleos de la Administración del Estado, regidos por el Estatuto Administrativo, es la carrera funcionaria.

b) Que uno de los elementos constitutivos y esenciales de la carrera funcionaria es la estabilidad en el empleo, lo que exige la existencia de causales de cesación en el cargo descritas en la ley y fundadas en hechos ajenos a la mera discrecionalidad o voluntad de la autoridad llamada a hacer el nombramiento.

c) Que no es conciliable un régimen de carrera funcionaria con una estructura orgánica en que la totalidad de los cargos sean de exclusiva confianza.

d) Que una modificación como la que se examina en esta

oportunidad, significaría otorgar a los Oficiales de las Fuerzas Armadas la calidad de servidores de la exclusiva confianza del Presidente de la República y al Personal de Gente de Mar, igual calidad en cuanto a su retiro del Ministro de Defensa.

Lo anterior, contravendría el régimen jurídico general existente en materia de personal de la Administración del Estado, y pugnaría con el concepto de carrera profesional consagrado en el artículo 94 de la Constitución Política de la República y en la ley N° 18.948, cuya estructura y elementos básicos o fundamentales son similares a los contemplados al efecto en el Estatuto Administrativo.

e) Que el proyecto de ley crea una situación de abierta desigualdad jurídica entre el

personal de las Fuerzas Armadas y el del resto de los órganos de la Administración del Estado, afectando, de paso, la especialidad de la carrera funcionaria de aquellos y su desempeño profesional y militar. Al tenor de esta proposición, habría dos tipos de servidores públicos, unos de primera clase con carrera funcionaria, y los otros, Personal de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, de segunda y sin carrera funcionaria, sometidos a la discrecionalidad de la autoridad.

f) Que la iniciativa que se analiza, desde el punto de vista constitucional vulnera lo previsto en materia de carrera profesional en los artículos 38 inciso primero y 94 de la Carta Fundamental.

Esto, permite sostener que el proyecto vulnera de este modo

dichos preceptos y es por tanto, inconstitucional.

Es, además, contrario a la Ley Suprema, por cuanto altera, sin razones de fondo que lo justifiquen, la esencia de la carrera profesional y la torna virtualmente inaplicable para el personal de las Fuerzas Armadas, infringiendo así la garantía constitucional de igualdad ante la ley contemplada en el art. 19 N° 2 de la Carta Fundamental.

3) A mayor abundamiento, es preciso destacar que la circunstancia de que el proyecto contemple la intervención del Comandante en Jefe Institucional en el proceso de nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales, en nada altera lo ya expresado, toda vez que dicha intervención se encuentra limitada y se agota con el otorgamiento de una simple

opinión sobre la decisión que el Presidente de la República pretenda adoptar respecto de cualquiera de esos actos.

De esta forma, el único objeto que tiene la participación del Comandante en Jefe, desde el punto de vista del proyecto, es dar a conocer su parecer, pudiendo, libre y discrecionalmente la autoridad presidencial, acogerlo o desecharlo.

Es evidente, entonces, que la actuación del Mando Institucional deja de tener la significación que las disposiciones vigentes le brindan, toda vez que la previa proposición que en la actualidad debe emitir al efecto -y que si bien no obliga a actuar al Presidente de la República, éste no puede dejar de considerarla si decide hacerlo- es sustituida por un mero consejo

que deberá dar una vez que le sea requerido, el que carecerá de toda relevancia jurídica.

4) La actual Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas no vulnera las atribuciones relativas al nombramiento, ascenso y retiro del Jefe del Estado en tales materias, pues tal proposición, legal y constitucionalmente, no puede materializarse sino a través de la decisión del Presidente de la República mediante el correspondiente decreto supremo.

5) Aquella parte del proyecto que entrega al Ministro de Defensa la facultad de disponer el retiro del Personal de Gente de Mar, facultad que hoy tiene el Comandante en Jefe, con quien la compartiría, distorsiona absolutamente la administración racional y orgánica del referido personal.

La norma propuesta es también gravemente perjudicial al servicio, porque, por esta vía, se intentará recurrir a la autoridad política para influir en los retiros que el Sr. Ministro quiera disponer, usando de su nueva facultad.

Por otra parte, cabe señalar que el suscrito no tiene conocimiento de la existencia en la Administración Civil del Estado de un órgano o servicio, en que exista una situación de tal dualidad, como la que se pretende establecer en el proyecto respecto de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a la facultad que el proyecto propone otorgar al Sr. Ministro de Defensa para llamar a retiro al personal del Cuadro Permanente y Gente de Mar, cabe tener presente que, desde el

año 1953, ella se encuentra radicada en el Mando Institucional, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 271 y 324 del Decreto Supremo (G) N° 3.910, del 10 de Noviembre de 1953, que aprobó el Reglamento Complementario del D.F.L. N° 148, de 1953; manteniéndose posteriormente en el D.F.L. N° 209, de 1960, en el D.F.L. N° 4, de 1966 y en el D.F.L. N° 1, de 1968, para finalmente ser incorporada a la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, en su artículo 56, letra c).

VII. - CONCLUSIONES.

Luego de las consideraciones y antecedentes que he expuesto a esta Honorable Comisión de Defensa, resultan a juicio de este Comandante en Jefe, claramente establecidas, las siguientes conclusiones :

1) Los sistemas que rigieron todas las Constituciones Chilenas, incluida la de 1925, que inciden en la carrera militar, fueron superados luego de la crisis republicana ocurrida en 1973, la que evidenció la magnitud de los problemas institucionales que la generaron y cuyo origen real fue muy anterior a dicha fecha.

2) El contenido de la Ley Orgánica Constitucional relativo a las Fuerzas Armadas, en las materias que el proyecto presentado propone innovar, es armónico con las funciones que la Constitución Política de 1980 asigna a dichas Instituciones, por lo que tal contenido no debiera ser modificado.

3) Las regulaciones actualmente existentes en materia de nombramientos, ascensos y retiros

de los Oficiales de las Instituciones Armadas, corresponden a una estructura constitucional distinta a la existente en los ordenamientos de las Cartas Fundamentales anteriores a la de 1980. La actual Constitución y la Ley Orgánica Constitucional son un todo.

Innovar al respecto, tiene como efecto práctico dificultar innecesariamente las tareas que las Fuerzas Armadas deben cumplir constitucionalmente.

4) Pretender que las atribuciones que la Constitución Política de 1980 entrega al Jefe de Estado son ilimitadas o enteramente discrecionales significa desconocer lo dispuesto en los artículos 60, 70 y 32 N0 12 de la Carta Fundamental, en cuya virtud "los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas

conforme a ellas", "los órganos del Estado actúan válidamente..., dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley" y, que sólo el nombramiento y remoción de "los funcionarios que son de su exclusiva confianza" corresponde entera y discrecionalmente al Jefe de Estado, cuyo no es el caso del personal de la Fuerzas Armadas.

5) La estructura establecida para la carrera de los Oficiales, tiene analogía con el ordenamiento jurídico de otras carreras correspondientes a funcionarios públicos civiles, en cuya virtud, la proposición del respectivo organismo superior resulta -no sólo indispensable- sino, además, supuesto básico para su ascenso o remoción.

6) Es opinión de la Institución que el texto orgánico

constitucional vigente en las materias que se desea modificar, se encuentra enteramente ajustado al ordenamiento esencial diseñado en la Constitución Política vigente, siendo ésta la razón por la cual el Tribunal Constitucional aprobó, mediante su sentencia del 15 de Febrero de 1990, su constitucionalidad. Hecho que no puede entrar a discutirse por así haberlo establecido dicho fallo.

7) Se ha sostenido, para sustentar las modificaciones que se proponen, "que en todos los países democráticos es así", y "que en Chile siempre ha sido así".

Estos planteamientos, a mi juicio, se han quedado atrás respecto a la evolución de la realidad social presente y no atienden a las previsibles proyecciones futuras que se

desprenden del hombre y de la sociedad de hoy. Miran hacia el pasado, hacia doctrinas y situaciones que otrora pudieron tener validez, pero que ya no responden a la necesidad contemporánea.

Chile, hoy en día, es muy diferente del que fue en 1925. Siendo así, parece lógico que cuando el Estado cambia de forma adaptándose a los tiempos, sus Fuerzas Armadas adquieran modalidades distintas. Es por esto, que parece un contrasentido histórico el que por una parte se propicie la modernidad del Estado, pero por otra, se propugne reestablecer las formas que las Fuerzas Armadas tuvieron hace más de medio siglo, invocando una tradición hoy día superada.

Se olvida, asimismo, que en la última década se ha asistido y se está asistiendo a un fenómeno

de globalización económica y política de la sociedad internacional, al que nuestro país no puede estar y no ha estado ajeno, y en donde las decisiones son adoptadas, con mayor frecuencia, sobre supuestos técnicos, excluyendo, en forma creciente, los factores subjetivos en dicha decisiones.

Así, en el Estado moderno, la complejidad técnica de las instituciones armadas obliga a que sus miembros estén resolviendo con el mayor profesionalismo y sin interferencias externas, la preparación y entrenamiento de la fuerza armada, de manera que el Conductor Político, cuando disponga su empleo, lo haga con la certeza que tales actores serán los más adecuados al cometido que les encomienda. Esto requiere selecciones técnicas y no selecciones debidas a factores

externos al cuerpo armado, y la única forma de que así sea, es evitar que los retiros se efectúen sin considerar fundamentos objetivos, puesto que ello, tratándose de hombres conducidos, traería resultados desastrosos. Por esto, el Alto Mando de una Institución Armada, no se improvisa.

Es por ello, que el constituyente de 1980, después de casi siete años de profundos estudios, considerando tanto la experiencia Nacional, como lamentables realidades externas, y previendo la evolución futura, incorporó, con objetividad en la Carta Fundamental, las funciones que deben cumplir en la sociedad contemporánea las Fuerzas Armadas.

Dicho constituyente comprendió que difícilmente las

Fuerzas Armadas podrían permanecer impasibles ante los peligros a que se encuentra expuesto el cuerpo social, del cual son parte, y buscaron la forma de que puedan hacer su aporte, como corresponde a todo miembro de una sociedad, dentro del marco fijado por la institucionalidad.

En esta visión moderna, la Constitución Política de 1980, y sus Leyes Orgánicas Constitucionales son la respuesta jurídico-institucional que Chile se ha dado.

Es una respuesta propia de nuestro ser nacional. Es, también, una respuesta contemporánea, una respuesta que corresponde a la normal evolución de nuestra institucionalidad. Es, en resumen, la expresión práctica de la realidad que entrega a cada estamento de la sociedad el

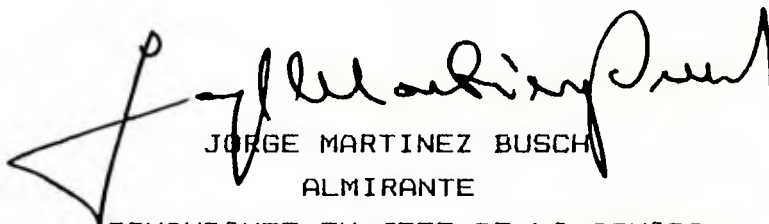
cumplimiento de su propia función: A los políticos les corresponde la tarea propia de su natural quehacer. A los militares, el cumplimiento de las misiones y actividades profesionales que les encomienda el ordenamiento jurídico.

En cuanto a estos últimos, la razón que les guía a ingresar a las instituciones militares es su acendrada vocación por la carrera de las armas. Tal fuerza, es la base y el pilar del militar vocacional, que lo impulsa a dar su vida por la Patria y, a asumir las misiones más difíciles a que lo obliga su profesión, con entera y absoluta lealtad y dedicación.

La intromisión política en los destinos de quienes sirven en las Fuerzas Armadas lleva implícito el que, más luego que tarde,

se destruye el alma militar y se reduce su condición a una aspiración netamente ocupacional. Ello afectaría, fatalmente, a las obligaciones y deberes propios de su carrera profesional.

Al finalizar esta exposición, deseo manifestar que si se volviera a un pasado ya superado, las situaciones antes reseñadas se traducirían en que nuestra sociedad tendría en el futuro Fuerzas Armadas débiles en su cohesión interna, carentes de una moral sólida y poco profesionales. Este futuro no lo deseo para mi Institución, y menos para mi Patria.


JORGE MARTINEZ BUSCH
ALMIRANTE
COMANDANTE EN JEFE DE LA ARMADA