

Acta de la nonagésima (90a.)
Sesión celebrada el 25 de septiembre de 1979

En Santiago, a 25 de septiembre de 1979, siendo las 17.00 horas, se reúne el Consejo de Estado bajo la presidencia del titular don Jorge Alessandri Rodríguez y con asistencia de los siguientes señores Consejeros: don Enrique Urrutia Manzano, don Héctor Humeres Magnan, General de Ejército (R) don Oscar Izurieta Medina, Almirante (R) don Ramón Barros González, General del Aire (R) don Renato García Vergara, General de Carabineros (R) don Vicente Huerta Celis, don Juan de Dios Carmona Peralta, don Hernán Figueroa Anguita, don Enrique Ortúzar Escobar, y don Julio Philippi Izquierdo.

Excusaron su inasistencia los Consejeros señores Gabriel González Videla (Vicepresidente) por hallarse fuera de Santiago, Carlos Francisco Cáceres Contreras, Pedro Ibáñez Ojeda, doña Mercedes Ezquerria Brizuela y Guillermo Medina Gálvez, por encontrarse en el extranjero, y Juan Antonio Coloma Correa por un inconveniente de última hora.

Asisten, también, el Secretario abogados señor Rafael Valdivieso Aristía. Se excusa el Prosecretario señor Marín, por haber debido ausentarse del país en cumplimiento de una misión oficial.

Tabla

Acta.- Se aprueba el acta de la 90a. sesión, celebrada el 11 de septiembre en curso.

Sin perjuicio de esta aprobación, el Consejero señor Izurieta hace presente que ya pidió al Secretario que se eliminare una frase en la versión de una de sus internaciones, por corresponder a términos que no expresó, en relación con una norma del Código de Justicia. Para evitar cualquiera duda, precisa que la movilización compete a todos los ámbitos en que se desarrolla un conflicto – tierra, mar y aire – y se ejecuta a través del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. A su juicio – aunque desconoce si la situación ha cambiado últimamente – las nombradas son las únicas instituciones encargadas de la movilización. Cuando se aprobó el Código de justicia Militar, a fines de 1925, Carabineros prácticamente formaban parte del Ejército, contexto dentro del cual es posible entender la cita a que se refiere el acta de la última sesión. La fusión de ese Cuerpo con la Policía, termina diciendo, se llevó a cabo en 1927.

El Consejero señor Huerta señala que el Código de Justicia Militar es posterior a la fusión aludida, pero que no hace caudal del problema, pues la disposición recordada por el, relativa a la movilización de Carabineros, fue dictada por la actual Junta de Gobierno. Añade que él también pidió al Secretario que introdujera ciertas enmiendas en la sesión de su intervención, las que solicita sean leídas. Así se hace, quedando finalmente aprobada el acta de la última sesión, con las modificaciones sugeridas por los señores Izurieta y Huerta.

Este último solicita, además, que se incorpore al Libro de Actas, a continuación de la recién aprobada, el resumen de siete páginas que lleva su

firma y que se refiere a la materia analizada por él y a los anexos justificativos de los planteamientos, hechos también por él en la última sesión. Así se acuerda.

Anteproyecto de Nueva Constitución Política del Estado. El Secretario informa que el Consejero señor Húmeres, en cumplimiento de la misión que se le había encargado, ha entregado el nuevo texto que reemplazaría al artículo 94 del anteproyecto, y que es del tenor siguiente:

“Artículo 94.- Los servicios públicos no podrán efectuar pago alguno sino en virtud de un decreto o resolución expedido por la autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto. Los pagos se efectuarán considerando, además, la programación de caja aprobada, el orden cronológico establecido en ella y previa la refrendación presupuestaria del documento que ordena el pago”.

Se aprueba este artículo, pero sin perjuicio de ello y a petición de don Enrique Ortúzar, don Héctor Húmeres conviene en comunicar el nuevo texto de la norma al Tesorero General de la República, para su conocimiento.

Don Julio Philippi se refiere a la misión que se le confió en la 86 a. sesión, en el sentido de revisar el artículo 87, para verificar si adolecía de algún defecto de concordancia, y manifiesta que no hay tal, por lo que puede dársele por definitivamente aprobado. Así se acuerda.

Continúa el debate del anteproyecto y se da lectura al artículo 96 del mismo, el que, tras de una explicación del señor Ortúzar y de una observación del señor Huerta, es aprobado, suprimiéndose, eso sí, la preposición “de” que antecede a las palabras “Seguridad Públicas”.

Se lee y somete a debate el artículo 97. El Secretario hace presente que el Comité Asesor del Presidente de la República ha reparado la expresión “el grado siguiente más alto”, por considerarla poco clara y susceptible de ser objeto de interpretación encontradas.

El señor Ortúzar recuerda que el oficio reservado del Ministerio de Defensa Nacional, puntualizaba que el “Primer Mandatario haría la designación entre los generales de división y sus equivalentes en las Fuerzas Armadas”: “lo generales inspectores en Carabineros y sus similares en Investigaciones”. Explica que la comisión empleó los términos que aparecen en el texto debatido, pues pensó que las denominaciones podrían cambiar en lo futuro.

Se suscita en debate acerca de los problemas que puede originar la falta de precisión del artículo en estudio y la distinta nomenclatura de los grados castrenses, en la que intervienen los Consejeros señores Carmona, Philippi, Izurieta y el señor Presidente. Este último sugiere que se mantengan los términos de la Constitución de 1925, y que se suprima la referencia a la duración de cuatro años en sus funciones, de los Comandantes en Jefe y del General Director. Don Oscar Izurieta acota, por su parte, que lo relativo a la inamovilidad es también muy discutible.

El Consejero señor Ortúzar estima que si la finalidad perseguida es asegurar a las Fuerzas Armadas cierta independencia el problema podría resolverse estableciendo la inamovilidad, pero permitiendo al Presidente de la República remover a esos jefes en casos excepcionales, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional.

Don Juan de Dios Carmona piensa que la inamovilidad podría crear serias dificultades, las que el Presidente de la República, si tiene mayoría en el

Congreso, tratará de zanjar, iniciando un juicio político contra el comandante en Jefe que eventualmente discrepe del Primer Mandatario, con el objeto de removerlo de su cargo. Opiniones muy autorizadas recogidas por él se inclinan por conservar la norma antigua, a fin de dejar la situación exclusivamente en manos del Jefe del Estado.

El General señor Huerta considera que el precepto en debate guarda relación con el inciso cuarto del artículo 95, según el cual las instituciones son obedientes a sus mandos, pero sin explicar a quien obedecen estos últimos. En el caso de las Fuerzas de Orden la situación es clara, pues como son fuerza pública, deben obedecer a los poderes Ejecutivo y Judicial. Recuerda que el artículo 22 de la Constitución de 1925 establece que "la fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar", precepto que si bien afectaba, en la fecha de su dictación, al Ejército y a la Armada, se hizo extensivo después a Carabineros, Fuerza Aérea e Investigaciones. Posteriormente, la reforma constitucional aprobada a comienzos de 1971 distinguió entre fuerzas Armadas y fuerzas de Orden, pero mantuvo el concepto de "Fuerza pública", provocando así unir subordinación al Poder Ejecutivo y, en parte, al Poder Judicial. Con el anteproyecto en debate, al haberse eliminado el concepto aludido, desaparece la subordinación al Ejecutivo o quien lo represente, con la excepción de las Fuerzas de Orden a que ya se refirió.

Si las instituciones son sólo obedientes a sus mandos –continúa diciendo, no puedan pronunciarse sobre los fallos del Poder judicial, pero pueden analizar y cuestionar las instrucciones de la autoridad administrativa, e incluso deliberar a su respecto. Estima útil, por tanto, considerar el problema desde los distintos ángulos que permiten hacerlo, según que se emplee el criterio de la obediencia absoluta, o de la relativa, o de la reflexiva, y proporciona varios antecedentes con el propósito, puntualiza, de aportar informaciones de carácter profesional y sin expresar oposición a la materia en estudio, entre ellos lo relativo al juicio político a que podrían ser sometidos los Comandantes en jefe y el General Director de Carabineros, por notable abandono de sus deberes.

El señor Ortúzar cree aconsejable que, ante la importancia del tema, se invite a una sesión del Consejo al señor Ministro de Defensa Nacional, con el objeto de conocer su opinión. Insiste en la conveniencia de asegurar el carácter independiente de las Fuerzas Armadas y de impedir que ellas puedan ser descabezadas por consideraciones de tipo político.

El Consejero señor Figueroa declara ser contrario al artículo 97, pues no puede concebir que un Presidente de la República quede atado a una disposición legal que le impida mandar, nombrar y remover a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, porque, de ser así, la autoridad del Jefe del Estado se vería anulada.

El General señor Izurieta hace presente que, en lo relativo a los nombramientos, más que la Constitución y las leyes son las personas las que lo regulan. Manifiesta su desacuerdo con el criterio de tratar de precaver, por todos los medios imaginables, la repetición de situaciones críticas felizmente superadas. A su 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 acontecimientos para evitarlo, pues de lo contrario, dígame lo que se diga, no faltarán quienes se echen la Constitución al bolsillo. Para él, la fórmula está en que el Presidente de la República nombre a quien

desea, por cuanto le 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 Comandantes en Jefe.

Por otra parte –agrega– es contrario a la norma en debate, tanto en lo relativo a la exigencia de ciertos grados cuanto al plazo de cuatro años y la inamovilidad.

El General señor García concuerda plenamente con lo manifestado por el general Izurieta, y expresa que quienes han formado parte de las instituciones armadas tienen plena conciencia de que las disposiciones vigentes hasta ahora, permitieron siempre que llegarán a ser Comandantes en Jefe quienes reunían los mayores méritos, y que los Presidentes de la República se apartaron de tal criterio sólo en muy contadas ocasiones. Por todo esto, piensa que deben mantenerse las disposiciones vigentes hasta ahora.

Don Enrique Urrutia se muestra también de acuerdo con la opinión del General Izurieta, en el sentido de no aceptar la inmovilidad de los Comandantes en jefe, y de dejar integrar esta materia al arbitrio del presidente de la República.

El General señor Huerta, ante una pregunta que la formula el señor Presidente, responde que la situación de dependencia de las Fuerzas Armadas en relación con el Presidente de la República, ha variado en virtud de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 95 del anteproyecto, según el cual las instituciones “son obedientes a sus mandos”, en contraste con lo prevenido por el artículo 22 de la Carta de 1925, según ya lo explicó antes.

El señor Presidente encuentra sumamente grave la supresión del precepto que consagra el carácter de “esencialmente obedientes” de sus Fuerzas Armadas.

El señor Philippi estima que el problema tiene una raíz más profunda en el texto aprobado consistente en una modificación introducida en las atribuciones del presidente de la República. Expone que, en efecto, el número 13 del artículo 72 de la Constitución de 1925, derivado de la Carta de 1833, establecía: “Disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas según lo hallan por conveniente”. Subraya que según la doctrina constitucional, lo anterior implicaba que el Presidente de la República era el jefe supremo de las Fuerzas Armadas y de Orden. En cambio, continúa, la redacción del anteproyecto ha eliminado esta facultad del Presidente de la República, pues dice: “organizar la Fuerzas Armadas y de orden de acuerdo con la ley orgánica constitucional respectiva y distribuirlas a proposición de los Comandantes en Jefe institucionales y General Director, en su caso”. Concuerda con lo expuesto por el General señor Izurieta, en el sentido de que es esencial el control de las Fuerzas Armadas y de Orden por el Presidente de la República, y considera más grave quitarle esa atribución que correr el riesgo de un mal uso de ella. Sugiere reestudiar todas las disposiciones pertinentes, reestructurarlas de acuerdo con el verdadero sentido de las Constituciones chilenas, excluir las normas sobre designaciones e inamovilidad y mantener el precepto de la Constitución actual sobre obediencia, sin trasladar ésta a los mandos de las respectivas instituciones, ya que de hacerlo así, se estaría recalando que el Presidente no tiene autoridad sobre ella, lo que le parece altamente inconveniente.

El señor Ortúzar recuerda que el señor Carmona, quien tuvo destacada actuación en la Comisión Redactora del anteproyecto, señaló la gravedad de que el Jefe del Estado pudiera disponer a su arbitrio de las Fuerzas Armadas, de modo que sería interesante escuchar su opinión.

El señor Carmona manifiesta que, afectivamente, él patrocinó muchas de las reformas establecidas en el anteproyecto, después de conocer las opiniones del Ministerio de Defensa y de la Comandancia en Jefe del Ejército. Advierte, sin embargo, que desde esa época ha reflexionado mucho sobre lo que sucedería al Presidente de la República, en el período de transición que precederá a la plena vigencia de la nueva institucionalidad, si las normas en debate fueran aplicables. A su juicio, quedaría "embotellado". Agrega que después de haber recogido muchas opiniones, para él autorizadas y de gran experiencia, llegó a la conclusión de que es preferible no innovar demasiado para que sea posible el régimen presidencial. Afirma que para ello ha tenido en cuenta dos consideraciones: primero, que al cambiarse la estructura de la elección, el Presidente de la República deberá haber pasado por una prueba muy estricta, como es obtener la mayoría absoluta de la opinión nacional, lo que lo habilitará para desempeñar sus funciones en mejor forma que anteriores Mandatarios; y segundo, que la única manera de resolver la situación es establecer una fiscalización adecuada de parte de la opinión nacional y del Parlamento, como la que se propone en las nuevas normas. Dice, por último, que a raíz de las consultas hechas por él y a las que ya aludió, uno de sus interlocutores le manifestó: "Ustedes quieren evitar lo que pasó en Chile; pero yo creo que con esas normas habrá 11 de septiembre cada dos años, ya que no existirá otro camino para resolver las discrepancias entre el presidente de la República y los Comandantes en jefe, si se les da independencia".

El Almirante señor Barros expresa su total concordancia con las opiniones del General Izurieta y considera que el artículo 97 amarra en exceso al Jefe del Estado. Estima que no es conveniente que un Comandante en Jefe piense que es inamovible y que tiene mando independiente, por lo que, a su juicio, el Presidente debe continuar siendo el Generalísimo de las Fuerzas Armadas.

El señor Carmona cree, como el señor Philippi, que debe reestudiarse todo el problema, razón por la cual propone designar una comisión que se encargue de revisar las disposiciones pertinentes.

Don Julio Philippi estima que la facultad constitucional de "disponer de las fuerzas" es precisamente la clave del asunto y que todo lo demás gira alrededor de ella. En consecuencia, no debe quedar en la redacción ninguna ambigüedad, pues de lo contrario se estaría institucionalizando a las Fuerzas Armadas como poder político dentro del sistema, lo cual, a su modo de ver, es mortal.

El General señor Izurieta comparte este planteamiento y señala como lo peor que puede ocurrir, que las Fuerzas Armadas se politicen, ya que ello significaría una competencia en los mandos para lograr preponderancia. Si las Fuerzas Armadas se mantienen totalmente al margen de la política, se harán presente cada vez que sea necesario contar con ellas, como ha ocurrido a lo largo de toda la vida de la República.

El General señor Huerta dice que al obligarse a las Fuerzas Armadas a preocuparse por la seguridad nacional lo que involucra según la doctrina imperante en la Academia Superior de Seguridad Nacional, hasta la política contrigente se las obliga a deliberar sobre esto último. No pasaría nada, agrega, si aquellas estuvieran de acuerdo con la política del Presidente de la República, pero en cambio ocurriría lo mismo que en Argentina, si entre los integrantes de las Fuerzas armadas hubiera corrientes de opinión, total o parcialmente

contrarias a esa política; los problemas se ahondarían hasta extremos gravísimos.

Ante la proposición, reiterada por don Enrique Ortúzar, de que se escuche al Ministro de Defensa Nacional, el Consejero señor Urrutia manifiesta ser contrario a formular consultas a dicho secretario de estado, ante lo cual aquél puntualiza que sólo ha sugerido que se oiga una opinión, sin perjuicio de las atribuciones del Consejo para resolver más adelante.

Don Hernán Figueroa apoya esta sugerencia, recordando que en el Consejo existe un precedente, pues, cuando la corporación fue consultada sobre el proyecto que restablecía el impuesto patrimonial, se formó una comisión para que estudiara esa iniciativa y se invitó al Ministro de Hacienda de ese entonces, don Jorge Cauas, para que explicara los antecedentes de aquélla, Se le oyó y, no obstante, el Consejo emitió un informe enteramente contrario al proyecto. En esta oportunidad, agrega, él comparte la proporción del señor Ortúzar, pues se trata de un problema muy delicado, en el que le parece indispensable escuchar al señor Ministro de Defensa Nacional. No se trata de someterse a lo que él pueda decir o sostener, sino de cambiar ideas, manifestándole las aprensiones o divergencias que respecto de sus planteamientos pueda tener el Consejo.

El señor Philippi sostiene que el punto en debate es uno de los temas en que es preferible que el Consejo los considere con toda la reserva que es propia a sus deliberaciones, pues aparte de no existir la obligación de oír pareceres ajenos al mismo, no parece conveniente plantear a la Cartera de Defensa un asunto tan delicado en materia de estructura política fundamental. Por lo tanto, apoya la indicación de que se forme una comisión, para después, y en su oportunidad, exponer los criterios a que se llegue, en el informe que se someterá a la consideración del Presidente de la República.

Finalmente tras breve debate, se acuerda designar una comisión que deberá revisar todas las disposiciones del anteproyecto relativas a la materia en estudio que estará integrada por los Consejeros señores Humeres, Izurieta, Huerta, Carmona y Philippi.

Se levantó la sesión a las 18.45 horas.

Entre líneas "significaría una competencia a los mandos para lograr preponderancia. Si las Fuerzas Armadas" vale.