

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS TAREAS ADMINISTRATIVAS. A MODO DE EJEMPLO: PARTICIPACIÓN DE TROPAS CHILENAS EN OPERACIONES DE PAZ*.

*Internationalization of administrative tasks. As example: chilean troops participation in
peacekeeping operations*

POR: DR. JORGE BERMÚDEZ SOTO

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile)*

jorge.bermudez@ucv.cl

RESUMEN: Un de las interrogantes actuales del Derecho administrativo es la de su internacionalización, o dicho de otra forma, de qué forma se proyectan las reglas administrativas en actividades que los órganos de la Administración Pública llevan a cabo más allá de sus fronteras. En el caso de las fuerzas de paz que actúan bajo el mandato de las Naciones Unidas esta interrogante adquiere total vigencia. Para su análisis debe determinarse en primer lugar cuál es el estatuto de las Fuerzas Armadas en el Derecho público chileno. Por razones históricas éstas han sido consideradas como entidades ajenas a la aplicación de las normas de Derecho Administrativo general. Sin embargo, dicha interpretación no es concebible en un Estado Democrático. A ello se agrega que la Constitución chilena fija una serie de tareas relacionadas con la defensa y la seguridad de la nación que no han sido estudiadas con los parámetros del Derecho Público. En este trabajo se propone apreciar dichas tareas como verdaderas garantías institucionales, lo que permite aclarar la legitimidad de la asunción de tareas internacionales bajo la forma de fuerzas de paz.

*Recibido para publicación: 30 de mayo de 2015.
Enviado para evaluación externa: 30 de mayo de 2015
Recibida evaluación externa positiva: 5 de junio de 2015.
Aceptado para publicación: 8 de junio de 2015.

PALABRAS CLAVE: Fuerzas Armadas, Fuerzas de Paz, Garantías Institucionales, Tareas de las Fuerzas Armadas.

ABSTRACT: One of the current questions of administrative law is its internationalization, or put in another way, how the administrative rules are projected in activities that the Administration is carrying out beyond the national borders. In the case of peacekeeping forces operating under the mandate of the United Nations this question acquires full force. For this analysis must be established what is the legal status of the Army in the Chilean public law. For historical reasons the Army has been considered outside the application of the rules of general administrative law. However, this interpretation is inconceivable with a democratic State. The Chilean Constitution establishes a series of activities related to defense and security of the Nation that have not been studied with the parameters of public law. In this paper we propose appreciate such tasks as institutional guarantees, clarifying the legitimacy of international tasks in the form of peacekeepers.

KEY WORDS: Army, Peace forces, Institutional Guarantee, Tasks of Army.

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS. III.- DEFENSA DE LA PATRIA Y SEGURIDAD NACIONAL: ¿FINALIDAD CONSTITUCIONAL, FUNCIÓN LEGITIMADORA O GARANTÍA INSTITUCIONAL? IV.- LEGALIDAD ATRIBUTIVA EN EL ÁMBITO MILITAR. V.- LAS OPERACIONES DE PAZ COMO TAREAS DE LAS FUERZAS ARMADAS. 1.- CONCEPTO DE OPERACIONES DE PAZ. 2.- DISPOSICIÓN DE LAS FUERZAS MILITARES. 3.- CONCEPTO DE TROPA. 4.- AUTORIZACIÓN DE SALIDA DE TROPAS AL EXTRANJERO. 5.- SOLICITUD DE ACUERDO DE SALIDA. 6.- AUTORIZACIÓN URGENTE DE SALIDA. 7.- SALIDA DE EXPERTOS. 8.- FUERZAS COMBINADAS. V.- CONCLUSIONES. VI.- BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se estudia el Derecho Administrativo normalmente se asume que éste es único y aplicable a todos los órganos de la Administración del Estado. Sin embargo, pocas veces se

plantea la cuestión dogmática relativa a si el conjunto de reglas y principios que hemos formulado para la Administración civil son aplicables de forma directa a todos los órganos que, si bien forman parte de la Administración del Estado en los términos del art. 1 Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (LBGAE^o), se ordenan bajo lo que se podría denominar como Administración económica, o Administración militar, etc. En efecto, en el primer caso, la Administración económica, identificada principalmente con el Banco Central ha seguido un derrotero lejano al Derecho Administrativo, siendo estudiada básicamente desde la perspectiva del Derecho Económico y el Derecho Constitucional Económico. Por su parte, bajo la Administración militar se identifican a las Fuerzas Armadas y al conjunto de órganos que bajo ellas se ordenan. Su estudio no ha sido asumido en forma sistemática por la doctrina administrativista¹, destacándose sólo los comentarios que algunos textos de derecho constitucional han realizado sobre las disposiciones respectivas del texto fundamental².

La respuesta a esta interrogante planteada no es pacífica si se considera que producto de la historia reciente de nuestro país la reforma radical que sufre la Administración Pública civil, en particular su privatización, no alcanza a las instituciones de las Fuerzas Armadas (FFAA), las que mantienen un estatuto que hoy día puede considerarse como excepcional. En efecto, cuando se aprecian las normas relativas a personal, régimen previsional, sistema de salud, contratación pública y administración de bienes fiscales, por nombrar algunos ámbitos, nos daremos cuenta de que en todas ellas existen reglas que se diferencian de forma sensible del estatuto común aplicable al resto de la Administración del Estado. Este estatuto especial en muchos de sus aspectos parece injustificado en una república democrática, y su análisis forma parte de una discusión mayor acerca de la forma, dimensión y sentido de las FFAA.

Las Fuerzas Armadas realizan una serie de tareas en diversos ámbitos que se consideran históricamente dentro de la denominada *misión institucional*. Sin embargo, el proceso de globalización y de internacionalización de la economía han llevado a que dicha misión comprenda tareas que se extienden también al ámbito internacional. El propósito de este trabajo es analizar si, a partir del estatuto constitucional de las FFAA, la incorporación de Chile en operaciones de paz constituye una tarea que legal y constitucionalmente es posible

¹ Sobre el tema: Cea, Sergio y Coronado, Ricardo, Derecho Militar, Parte General, Ed. Thomson Reuters, Santiago, 2011, aunque en realidad se trata de un libro referido principalmente a Derecho Penal militar. Peña Torres, Marisol, Funciones de las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile y propuestas de la Reforma Constitucional. Ius et Praxis. 2002, vol. 8, Nº 1, págs. 95-116. Verdugo, Mario, Funciones de las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile de acuerdo a las propuestas de la Reforma Constitucional, Ius et Praxis. 2002, vol. 8, Nº 1, págs. 53-70.

² Nogueira Alcalá, Humberto, Derecho Constitucional Chileno, Tomo II, Cap. IV, Ed. Thomson Reuters, Santiago 2013, Molina Guaita, Hernán, Derecho Constitucional, Ed. Legal Publishing, 13ª edición, Santiago, 2011, capítulo XIII.

de ser asumida por aquéllas. La respuesta parece evidente, desde el momento en que la Ley N° 19.067 modificada por la ley N° 20.297 precisamente lo que hace es permitir dicha intervención internacional. No obstante, esta respuesta afirmativa sólo es formal y requiere de una mayor profundización y análisis dogmático cuando se aprecia el marco constitucional que rodea el uso de la fuerza y las atribuciones otorgadas a la Fuerzas Armadas en la Constitución Política de la República (CPR). A propósito del análisis de dichas funciones, será posible entender la forma en que la ley las atribuye a las FFAA, para concluir con la necesidad de una revisión del estatuto de funciones de dichos institutos que den cuenta de las tareas que hoy día en la práctica llevan a cabo.

II. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

El art. 101 inc. 1° CPR dispone que *“Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”*³.

Esta disposición debe ser analizada en sus dos partes, claramente diferenciables. En la primera parte del artículo transcrito se dispone la dependencia de las FFAA del Ministerio de Defensa Nacional, lo que debe ser complementado con la Ley N° 20.424 que aprueba el Estatuto Orgánico de dicha secretaría de Estado. Asimismo, la primera frase del inc. 1° art. 101 de la CPR excluye la posibilidad de creación de otros órganos que pudieran entenderse como institución de las FFAA distinta de las tres mencionadas⁴. La segunda parte de la norma contiene lo que tradicionalmente se ha señalado como la *misión institucional* de las FFAA, es decir, la defensa de la patria y su carácter esencial para la seguridad nacional.

El concepto de misión no es jurídico, sino que proviene desde las ciencias de la administración concretamente de la planificación estratégica, las que a su vez, precisamente lo importaron desde la doctrina militar. Por misión de una institución debe entenderse el

³ En el seno de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (CENC) se justificó la existencia de un capítulo especial dedicado a las FFAA en los términos siguientes: *“La idea de reservar un capítulo especial a las Fuerzas de la Defensa Nacional cobra vigor, en la Comisión de Estudio al estimar que tales instituciones tienen una alta misión que cumplir, a la vez que una trascendental responsabilidad de los destinos de la patria. Como también el hecho de que la nueva institucionalidad podría desconocer una realidad tan tangible, cual es el rol preponderante que las Fuerzas Armadas y de Orden tienen en la vida nacional, motivo por el cual es menester considerarlas atentamente, en todo cuanto atañe a los supremos intereses del país, y al desarrollo en todos los campos del quehacer nacional, para que así el país logre alcanzar su destino de Nación soberana y libre”*. (Informe de la Comisión de Estudio, pág. 270).

⁴ Dicha discusión se produjo a propósito de la creación del Estado Mayor Conjunto y de la graduación militar que debía tener su jefe superior.

objetivo que da razón de ser a aquélla, la que justifica su existencia. A partir de la misión se desprenden una serie de objetivos generales y específicos que deben alcanzarse para dar cumplimiento a la misión. En consecuencia, corresponde preguntarse aquí si al atribuir la CPR a las FFAA la defensa de la patria y el carácter esencial para la seguridad nacional, está atribuyendo una función o potestad; o bien, le fija una finalidad o misión. O por el contrario, se debe incorporar un nuevo elemento de interpretación de las normas constitucionales, ya que se trata de una norma que sólo puede ser entendida desde la teoría de las garantías institucionales. Dentro de la escasez dogmática existente en este punto, puede señalarse que una parte de la doctrina identifica aquí las atribuciones o funciones con las misiones que corresponden a tales instituciones⁵.

A diferencia de lo que ocurre con otros órganos de la Administración del Estado que detentan rango constitucional, la CPR a propósito de las FFAA no les señaló un conjunto de poderes, facultades o atribuciones. En efecto, comparativamente puede apreciarse que el art. 32 CPR entrega al Presidente de la República un conjunto de atribuciones especiales; por su parte, respecto del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República se les entregan un conjunto de poderes en los artículos 83 y 98, respectivamente, los cuales luego deben ser particularizados en atribuciones y funciones en la respectiva ley orgánica constitucional. Por el contrario, la forma en que la CPR se refiere a las supuestas atribuciones de las FFAA mueve a equívoco, toda vez que la norma dice que éstas “*Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional*”. Es decir, de acuerdo con la disposición constitucional, las instituciones de la defensa existen o tienen su razón de ser para defender a la patria⁶. En esta primera parte, entonces, se fija claramente la misión u objetivo de las FFAA, esto es, materializar el deber del Estado del artículo 1º CPR de resguardar la seguridad nacional y dar protección a la población, lo que en el ámbito militar se traduce en la defensa militar de la patria. En la norma transcrita se agrega que las FFAA son esenciales para la seguridad nacional, es decir, la CPR les atribuye un carácter o rol esencial de las FFAA para alcanzar la seguridad nacional. En consecuencia, con independencia de lo que implique hoy día el concepto de seguridad nacional⁷, las FFAA

⁵ Cfr. Peña Torres, Marisol, Funciones de las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile y propuestas de la Reforma Constitucional, *opus cit.* págs. 95-116.

⁶ En la CPR sólo se utiliza dos veces la expresión “patria”, en el ya citado art. 101 inc. 1º, y en el art. 22 inc. 2º en que se establece el deber fundamental de los chilenos de honrar a la patria.

⁷ Sobre el controvertido concepto de seguridad nacional, el Libro de la Defensa 2010 (pág. 128), lo define del siguiente modo: “*La seguridad de la nación es un producto del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes. En este sentido, la seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico*”. Este concepto ha sufrido una evolución desde su concepción original en la década de los 70’s. Ver Fuentes Julio, Claudia, Seguridad humana y seguridad nacional: relación conceptual y práctica, ANEPE,

son esenciales para lograrla. Lo que la CPR no dice es con qué atribuciones, funciones o poderes deben alcanzar ese objetivo. En consecuencia, la CPR señala un objetivo a las FFAA, pero no dispone los medios jurídicos para lograrlo. Esta omisión de la CPR es entendible si se tiene en cuenta que en el texto fundamental no tiene por qué estar todo, ni mucho menos el detalle de atribuciones y funciones de un órgano⁸. Sin embargo, para aquellos órganos de rango constitucional se espera que sea la ley orgánica constitucional la que las contenga.

El art. 105 CPR entrega a una ley orgánica constitucional⁹ la regulación básica de los nombramientos, ascensos y retiros; de la carrera profesional; incorporación a sus plantas; previsión; antigüedad; mando; sucesión de mando; y presupuesto. Como puede apreciarse, las materias entregadas a la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (LOCFFAA) dice relación con normas de carácter estatutario, previsional y de presupuesto. Sin embargo, no se enumeran dentro de dichas materias el desarrollo o la especificación de las funciones y atribuciones de las FFAA, tal como sí ocurre, como se ha dicho, a propósito del Ministerio Público (art. 84) o de la Contraloría General de la República (art. 98).

En resumen, en relación con las FFAA la norma constitucional no utiliza las expresiones habituales con que se entrega una parcela de poder público a un órgano de la Administración del Estado. Esto es, en la CPR no se dispone qué les corresponde hacer, o qué atribuciones se les dan. Sino simplemente les indica lo que la doctrina ha definido como una *misión institucional*. Las FFAA son esenciales para la defensa de la patria y la seguridad nacional, sin embargo, la solución planteada hasta ahora, peca de simplista ya que una misión institucional no constituye una institución propia del Derecho Público que permita explicar el conjunto de tareas y actividades que realizan los institutos armados.

III. DEFENSA DE LA PATRIA Y SEGURIDAD NACIONAL: ¿FINALIDAD CONSTITUCIONAL, FUNCIÓN LEGITIMADORA O GARANTÍA INSTITUCIONAL?

Si la CPR no entrega atribuciones ni funciones específicas a las FFAA corresponde preguntarse cual es el rol normativo que cumple el precepto del art. 101 inc. 1º CPR. Una primera aproximación es la de entender que la *defensa de la patria y la seguridad nacional*

Santiago 2004,; Sotomayor, Velásquez, Arturo. La Seguridad Internacional: Vino Viejo en Botellas Nuevas, en Revista de Ciencias Políticas (Santiago) [online], 2007, vol. 27, N° 2, págs. 67-88 .

⁸ De Otto, Ignacio, Derecho Constitucional, sistema de fuentes, Ed. Ariel, Barcelona, 1995, pág. 28.

⁹ En la actualidad corresponde a la Ley N° 18.948 orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas (LOCFFAA).

constituyen finalidades constitucionales entregadas a las instituciones armadas. Ello no sería extraño en la CPR, ya que existe una multiplicidad de disposiciones de carácter finalista, comenzando con el propio art. 1 inc. 3º cuando dispone que el Estado está al servicio de la persona humana *“y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible”*¹⁰. Sin embargo, tanto por la literalidad de las finalidades que fija la Constitución para el Estado, como por las tareas que implica un fin constitucional, debe ponerse en duda que lo que pretendiera la norma fuera efectivamente establecer un fin. En efecto, el art. 101 inc. 1º indica que la razón de ser de las FFAA es la defensa de la patria; y que la seguridad nacional no puede ser entendida sino con la intervención de ellas. Por el contrario, la fijación de un fin implica la utilización de un lenguaje que permita un cumplimiento progresivo de dicha tarea encomendada, al igual como ocurre con la mencionada *promoción del bien común* (art. 1º inc. 3º); o cuando se señala que *“Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país”* (art. 3 inc. 3º). A ello se agrega que la determinación de un fin constitucional implica una serie de tareas concretas que deben ser plasmadas en la ley que atribuye los poderes jurídicos para alcanzarlas¹¹, las que en este caso tampoco ha señalado la propia Constitución y que mucho menos se ven reflejadas en la LOCFFAA, la que como se dijo se refiere sólo a aspectos relativos a normas de carácter estatutario, previsional y de presupuesto.

Históricamente, la regulación de las FFAA no era de rango constitucional, incorporándose formalmente sólo con la Ley de Reforma Constitucional Nº 17.398 de 1971¹². El art. 22 de la Constitución Política de 1925 disponía: *“La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. Sólo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones. La incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles”*. De la norma transcrita se aprecia que nada dice respecto de misiones, fines o atribuciones que corresponden a las FFAA y en realidad la finalidad que se tuvo a la vista fue la de destacar el carácter instituciones esencialmente

¹⁰ A dicha disposición se agregan: art. 3 inc. 2º (fortalecer la regionalización; desarrollo equitativo y solidario entre regiones, provincias y comunas); art. 5 inc. 2º (deber de respetar los derechos humanos); art. 8 inc. 1º (respeto del principio de probidad); etc.

¹¹ Sobre la dificultad de distinguir entre finalidad y tarea constitucional, Maurer, Hartmut, Staatsrecht I, Ed. Beck, Munich, 3ª edición, págs.176-177.

¹² Verdugo, Mario, Funciones de las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile de acuerdo a las propuestas de la Reforma Constitucional, *opus cit.* pág. 55-56.

profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes, con el objeto de supeditarlas al poder civil y evitar las asonadas militares y los golpes de Estado.

La revisión del articulado específico sobre FFAA demuestra que la Constitución vigente dedica especial atención a las normas sobre el nombramiento de los Comandantes en Jefe de las FFAA (art. 104); de personal; y de presupuesto (art. 105). Por el contrario, no regula la esencia de las funciones militares, con lo que el análisis se sigue reduciendo al citado art. 101 inc. 1º. Pero si el art. 101 inc. 1º CPR no entrega atribuciones ni funciones, ni tampoco determina un fin, se debe determinar ¿cuál es entonces su virtualidad? O planteado de otro modo ¿Qué naturaleza jurídica tiene la misión institucional de las FFAA que les entrega la Constitución?

Como es sabido, la inclusión de un precepto en la Constitución puede cumplir diversas funciones, entre las que se cuentan la de legitimar en la sociedad una institución, aunque su utilidad normativa sea más bien escasa¹³. Es probable que esa haya sido la intención al incorporar un capítulo completo, el Capítulo XI, sobre las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública. Sin embargo, es poco probable que en la CPR tal sea el único rol que se asigna a la regulación constitucional de las FFAA, habida cuenta del momento histórico en que fueron redactadas tales disposiciones. En efecto, es probable que la inclusión del Capítulo XI sobre FFAA realmente cumpla con un rol legitimador de las mismas. Sin embargo, esta explicación no alcanza para develar la naturaleza jurídica de la misión institucional de las mismas.

Finalmente, este análisis dogmático nos conduce a intentar explicar la referencia a la defensa de la patria y la seguridad nacional bajo el prisma de una *garantía institucional*. Si bien es cierto que la teoría de las garantías institucionales y las garantías de instituto no ha sido recogida de forma profusa por la doctrina nacional¹⁴, ella goza de un amplio arraigo en la dogmática comparada¹⁵. Las garantías institucionales –utilizando el término en sentido estricto, es decir como garantía de una institución de derecho público¹⁶– constituyen normas que fijan límites a la autonomía del legislador en aras de una institución¹⁷, en que “*las reglas constitucionales pueden proteger de modo especial a ciertas instituciones con el fin*

¹³ De Otto, Ignacio, Derecho Constitucional, Fuentes, *opus cit.* págs. 32-33.

¹⁴ Cordero, Eduardo, Las garantías institucionales en el Derecho alemán y su proyección en el derecho de propiedad, Revista de Derecho UCN, N° 14 N° 2, 2007, págs. 81-99.

¹⁵ Schmitt, Carl, Freiheitsrechte und Institutionelle Garantien der Reichsverfassung, Ed. R. Hobbing, Berlín, 1931, pág. 140 y ss.

¹⁶ La otra perspectiva de la garantía institucional, más precisamente garantía de instituto, se refiere a la garantía objetiva de los derechos fundamentales. Cfr. Baño León, José María, La distinción entre garantía institucional y derecho fundamental en el derecho español, Revista Española de Derecho Constitucional, año 8 N° 24 sept.-dic. 1988, págs. 155-179.

¹⁷ De Otto, Derecho Constitucional, *opus cit.* pág. 31.

de impedir su supresión por la legislativa ordinaria”¹⁸. Si la tantas veces citada disposición del art. 101 inc. 1º CPR establece una garantía institucional, quiere decir entonces que la mencionada norma asegura un ámbito de actuación de forma exclusiva a las FFAA. Es decir, la defensa de la patria y la seguridad nacional les corresponden en primer lugar a las FFAA y sólo pueden ser entregadas por la ley a las instituciones armadas, esto es, *única y exclusivamente* al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Lo anterior se proyecta en un doble sentido:

- En primer lugar, el legislador no podría privar de dichas finalidades a las FFAA. Es decir, no podrían ser excluidas de la defensa de la patria o la seguridad nacional.
- En segundo término, la ley tampoco podría incorporar a otros órganos en las tareas de ejecución de la defensa de la patria o la seguridad nacional. Evidentemente, la conducción política de la defensa está en manos del Presidente de la República, con la colaboración del Ministro de Defensa, ello está reconocido en la propia Constitución en los arts. 24, 32 y 101 inc. 1º. Por el contrario, la ley no podría incorporar a otros órganos en tales tareas. Así por ejemplo, la creación de una suerte de guardia nacional, milicia republicana¹⁹ o como quiera que se denomine, no podría constitucionalmente ser formada, al menos mientras no se modifique dicha garantía institucional.

IV. LEGALIDAD ATRIBUTIVA EN EL ÁMBITO MILITAR

Como se sabe, la legalidad atributiva implica que los órganos de la Administración del Estado sólo pueden actuar previa atribución de potestades por parte de la ley. En consecuencia, sólo corresponde a la norma de rango legal atribuir un poder público y no cabe un auto-apoderamiento de potestades por parte de la Administración del Estado²⁰. La duda que cabe respecto de las FFAA dice relación con la clase de norma que debe atribuirles las potestades (funciones y atribuciones). Como se recordará, el art. 105 CPR entrega al legislador orgánico constitucional solamente la regulación del personal, previsional y presupuestaria, sin embargo, no le entrega la regulación de atribuciones y

¹⁸ Verdú, Lucas, Carl Schmitt, Intérprete Singular y Máximo Debelador de la Cultura Político-Constitucional Demoliberal, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Nº 64, Abril-Junio, 1989, pág. 54.

¹⁹ Tal como ocurrió durante la presidencia de Arturo Alessandri Palma, en que se armó a más de cien mil civiles para defender su gobierno.

²⁰ Bermúdez, Jorge, Derecho Administrativo General, Ed. Thomson Reuters, 2ª edición, Santiago 2011, págs. 65-67.

funciones. Por su parte, el art. 65 N° 2 entrega a la ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República la que crea nuevos servicios públicos, y les determina sus funciones y atribuciones. Hasta ahora dicha norma se ha interpretado ampliamente, en el sentido que es cualquier órgano de la Administración del Estado, independientemente de su denominación y funciones queda comprendido dentro del concepto de servicio público. Sin embargo, conviene preguntarse si las FFAA efectivamente se encuentran comprendidas en el concepto de servicio público, ya que, en primer lugar, ellas se encuentran excluidas de la aplicación del Título II de la LBGAE^o, que es precisamente donde se regulan los servicios públicos. Evidentemente, existen otros órganos de la Administración del Estado que se encuentran excluidos, sin embargo respecto de todos ellos es el legislador orgánico constitucional o de quórum calificado el encargado de entregarle sus funciones y atribuciones²¹. El problema radica, como se recordará, en que la LOCFFAA no contiene atribuciones ni funciones, sino que tiene un carácter meramente estatutario.

Si se sostuviese esta interpretación se llegaría a dos conclusiones que se excluyen mutuamente:

- a) que la entrega de atribuciones y funciones a las FFAA se hace por ley, pero respecto de ella no tiene la iniciativa exclusiva el Presidente de la República, ya que las FFAA no son un servicio público; o bien que:
- b) la entrega de atribuciones y funciones para las FFAA no es materia de ley, y que por tanto podría hacerse por la vía de un reglamento autónomo. Evidentemente, esta última posibilidad chocaría con la norma expresa del art. 7 inc. 2° que dispone que la autoridad o derechos de los órganos públicos sólo son conferidos por la Constitución o las Leyes, salvo que se entendiese que la expresión ley en este caso se refiere a ley en un sentido material.

²¹ Así lo dispone el art. 21 inc. 2° LBGAE^o que dispone: “Las normas del presente Título no se aplicarán a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión, al Consejo para la Transparencia y a las empresas públicas creadas por ley, órganos que se regirán por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado, según corresponda”. Se señala en diversos informes técnicos de la historia de la ley que: “A su vez, los organismos integrantes de la Defensa Nacional — Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública—, no han sido incluidos por la especial naturaleza de sus funciones, ajenas a un régimen básico, general y uniforme como el previsto en el proyecto, y por el hecho de que se rigen por normas constitucionales propias. Por último, atendido el carácter particular de sus cometidos, se exceptúa del ámbito de la Administración Pública a las instituciones estatales de educación superior”. “Las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública están determinadas, taxativamente, en la Constitución Política de la República y, por lo tanto, al contrario de lo que ocurre con los órganos de la Administración Pública, no pueden crearse otras por ley”.

En definitiva, la entrega de atribuciones y funciones a las FFAA para que se haga por ley plantea dificultades interpretativas y sistemáticas. Toda vez que la exclusión que hace de ellas el art. 21 inc. 2º LBGAEº la remite a su ley orgánica constitucional, la que, como se vio, no se refiere a los poderes y atribuciones de las FFAA. Por su parte, para entender que es el Presidente de la República quien tiene la iniciativa exclusiva en la atribución de facultades a las mismas, debería entenderse que éstas quedan comprendidas dentro del concepto de servicio público que utiliza el art. 65 N° 2 CPR, lo que plantea, a su vez el conflicto con el art. 21 de la LBGAEº.

V. LAS OPERACIONES DE PAZ COMO TAREAS DE LAS FUERZAS ARMADAS

Las tareas que realiza la Administración del Estado y en particular las FFAA, corresponden a un concepto que varía en el tiempo y en el espacio. Una tarea es algo distinto de la finalidad de la Administración y de los medios jurídicos con que se cuenta para realizarla. En ese sentido, la definición de las tareas de la Administración es evolutiva y corresponde más bien a una *labor en proceso*²², que vienen definidas por el poder político, en cuya realización se resumirán los poderes jurídicos y los fines constitucionales, sin perjuicio de una serie de otros factores de tipo político, económico, social, etc. que inciden en su consecución. El mencionado carácter evolutivo de las tareas administrativas también se proyecta en el ámbito militar. En efecto, en un determinado momento las FFAA comienzan a realizar tareas que no necesariamente tienen que ver con una concepción originaria de las finalidades y garantías institucionales previstas en el art. 101 inc. 1º CPR, por ejemplo en materia de catástrofes, combate de incendios forestales, construcción de infraestructura, etc.²³.

El Estado debe cumplir con los deberes de resguardar la seguridad nacional y de dar protección a la población (art. 1 inc. 3º). Se trata de fines que ha señalado la CPR para todo órgano público, los que se proyectan en diversos ámbitos²⁴ y que para el sector de la defensa operan –como se ha visto– como garantías institucionales, pero también constituyen una particularización de los fines generales respecto de las FFAA (art. 101 inc.

²² Baer, Susanne, *Verwaltungsaufgaben*, en *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Tomo I, Ed. Beck, Munich 2006, pág. 723.

²³ Dichas tareas se encuentran explicitadas en el DS Nº 272 de 1985 del Ministerio de Defensa, que establece normas sobre constitución, misión, dependencia y funciones de las Fuerzas Armadas. Dicho reglamento tiene carácter secreto, y si bien se encuentra formalmente vigente, muchas de sus disposiciones deberían entenderse tácitamente derogadas, comenzando con su clasificación secreta, la que no se justifica en una república democrática.

²⁴ Por ejemplo, en la protección frente a catástrofes naturales, sismos, epidemias, etc.

1º). En estricto rigor, dar seguridad a su propia población es el primer deber constitucional y tarea del Estado, ya que sin seguridad no hay sociedad ni Estado posible²⁵.

En el caso de la intervención de tropas chilenas en operaciones de paz, corresponde a una tarea que la Administración militar ha venido asumiendo desde hace tiempo y que merece un análisis desde la perspectiva de los fines y poderes jurídicos con que ella actúa.

1. CONCEPTO DE OPERACIONES DE PAZ

El mantenimiento de la paz a través de operaciones militares es una de las diversas actividades que lleva a cabo Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales. Para ello, entre otras formas de actuación, se entrega un mandato a una fuerza internacional para que intervenga en un conflicto, con la finalidad de evitar sus consecuencias de violencia y muerte. *“En general, se trata de operaciones orientadas, fundamentalmente, a enfrentar los efectos sobre la paz de conflictos cuya génesis es de carácter interno. Normalmente, se trata también de conflictos precedidos por una degradación de las capacidades del Estado y en que, por lo tanto, los actores en conflicto son menos orgánicos o institucionalizados. Suele tratarse de conflictos de larga duración y de carácter recurrente, es decir, que exhiben fases de calma y virulencia, ocurriendo que con cada nueva fase de virulencia el conflicto emerge en peores condiciones que la vez precedente. Las causas de este tipo de confrontación son variadas. Desde luego, deben considerarse las condiciones de pobreza de la población”*²⁶.

La intervención de tropas chilenas en operaciones de paz se realiza en virtud de un mandato que otorga Naciones Unidas con base en una decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁷. Así, en ese contexto *“Los Miembros de las Naciones Unidas convienen*

²⁵ Kloeppfer, Michael, El ámbito legal de los desastres naturales, ¿Puede el Derecho prevenir los desastres naturales?, en Derecho y Protección del Medio Ambiente, Fundación Konrad Adenauer, N° 8, Chile, 2012, pág. 56.

²⁶ Mensaje del proyecto de ley N° 20.297.

²⁷ El art. 24 de la Carta de las Naciones Unidas dispone: *“A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.*

En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII.

El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales”.

en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”²⁸.

2. DISPOSICIÓN DE LAS FUERZAS MILITARES

El art. 32 N° 17 CPR dispone como una atribución especial del Presidente de la República la de “*disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional*”. En el ejercicio de esta facultad el Presidente a través de decreto supremo, por ejemplo, autoriza la ubicación o emplazamiento de las fuerzas militares en el territorio, así como la distribución y dependencia de las mismas. Si la extensión de esta atribución permitía o no el emplazamiento de las FFAA hacia el exterior asumiendo responsabilidades en operaciones de paz es una cuestión que se debe responder negativamente, desde el momento en que fue necesario legislar al respecto.

En efecto, la Ley N° 19.067 (modificada por la Ley N° 20.297) que establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la república y salida de tropas nacionales del mismo, regula los diversos supuestos de salida del territorio nacional de tropas al extranjero.

3. CONCEPTO DE TROPA

La Ley N° 19.067 incorpora en su art. 20 un concepto de tropa de carácter amplio, para los efectos de la ley. Dicha norma dispone que “*Para los efectos de esta ley, se considerará tropa a todo personal militar, armado o no, e independientemente de su número, organización o de la modalidad en que lo haga, que entre o salga del territorio nacional para el desempeño de actos de servicio*”.

“El concepto de tropa del inciso anterior se aplicará también al personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública que salga del territorio nacional en los términos descritos en esta ley”.

La amplitud del concepto transcrito se proyecta en una doble vertiente:

- a) Se entiende por tropa a aquellas de carácter militar, sin importar su número, siendo su único factor determinante que el ingreso o salida del territorio nacional

²⁸ art. 25 Carta de las Naciones Unidas.

sea para realizar actos del servicio. Así por ejemplo, el ingreso de técnicos militares extranjeros para instalar en territorio nacional un radar de seguimiento satelital, constituye un ingreso de tropas, que debe ser autorizado de acuerdo con el procedimiento que la ley establece.

b) El concepto se amplía a funcionarios de las fuerzas de orden y seguridad, es decir, de Carabineros y Policía de Investigaciones. En consecuencia, la expresión tropa no puede ser reducida exclusivamente a los funcionarios militares de las FFAA. La extensión del concepto implica que los funcionarios de Carabineros e Investigaciones pueden intervenir en operaciones de paz.

A su vez, esta ampliación tiene consecuencias constitucionales en una doble perspectiva. En primer término porque si la intervención en operaciones de paz constituye una tarea propia de las FFAA que queda dentro de las misión institucional, y por tanto constituye una manifestación de las garantías institucionales contenidas en el art. 101 inc. 1º CPR implicará que sólo ellas, es decir, sólo las FFAA y sólo las tropas que forman parte de las FFAA pueden intervenir en operaciones de paz. Por el contrario, y éste es el segundo aspecto, si las tareas que se asumen en tales operaciones van más allá de dicha garantía institucional, y por tanto pueden ser entregadas a las FFAA y a cualquier otro órgano público, el rango de la norma que incorpora en el concepto de tropa a los funcionarios de Carabineros de Chile e Investigaciones es de ley ordinaria porque simplemente está entregando una función pública, distinta de las cubiertas por las garantías institucionales (defensa de la patria y seguridad nacional). Sin embargo, esta interpretación plantea, a su vez, otro problema de constitucionalidad, ya que de acuerdo con el art. 101 inc. 2º CPR, las funciones y tareas que corresponden a Carabineros de Chile se entregan y ejercen en la forma que lo determine su ley orgánica constitucional, rango que no cumple la Ley N° 19.067 que ley ordinaria²⁹. En consecuencia, al menos respecto de la inclusión de Carabineros de Chile en el concepto de tropa susceptible de desempeñar funciones en misiones de paz bajo el mandato de las Naciones Unidas, el rango de la ley que lo autorizaba debió haber sido el orgánico constitucional.

4. AUTORIZACIÓN DE SALIDA DE TROPAS AL EXTRANJERO

²⁹ El Tribunal Constitucional no se pronunció sobre esta ley.

Para los efectos de autorizar la salida de tropas chilenas que intervienen en operaciones de paz, el Presidente de la República requiere, por regla general, del acuerdo del Senado. Sin embargo, la ley realiza una distinción entre diversos casos de salida de tropas, cuestión que será analizada a continuación.

El supuesto para la autorización de salida de tropas al extranjero está en el mandato que entrega Naciones Unidas, en virtud de su Carta, o bien de conformidad con los tratados internacionales vigentes suscritos por Chile (art. 7 Ley Nº 19.067). Este supuesto para la salida de las tropas pone de manifiesto que las tropas chilenas sólo podrían salir del territorio nacional en el contexto de la legalidad internacional, es decir, en virtud de un mandato de Naciones Unidas o de un requerimiento internacional en aplicación de un tratado vigente. A contrario sensu, el mencionado supuesto implica un condicionamiento al ejercicio de la fuerza armada fuera del territorio de manera directa, toda vez que no podrían las fuerzas militares chilenas tomar parte en operaciones militares en el extranjero, fuera de dicho contexto de legalidad. Esta conclusión impediría que, por ejemplo, las fuerzas militares tomaran parte en operaciones que no sean de paz, o que Chile, sin declarar previamente la guerra, pudiera ejercer medidas activas de disuasión en territorio extranjero.

5. SOLICITUD DE ACUERDO DE SALIDA

La autorización de salida de tropas se formaliza a través de un decreto supremo conjunto de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Para ello, el Presidente de la República debe recabar el acuerdo del Senado. La solicitud, de la que deberá enviarse copia informativa a la Cámara de Diputados, incluirá los siguientes elementos (art. 9 inc. 2º Ley Nº 19.067): *“a) la exposición del mandato de la Organización de las Naciones Unidas o el requerimiento efectuado a Chile conforme al tratado vigente de que sea parte; b) una explicitación de los objetivos perseguidos y del modo en que el interés nacional o la seguridad de la Nación se vean involucrados; c) el plazo por el que se hace la solicitud; d) una exposición de las normas de empleo de la fuerza en el marco del mandato o solicitud; e) la descripción de las tropas a ser desplegadas; f) la organización del mando del contingente nacional y su equipamiento y material de apoyo, y g) la estimación global del costo financiero de la participación nacional en la operación, incluidas las donaciones en dinero o especies a ser realizadas en la misión de paz, y las fuentes de su financiamiento”*.

Sin perjuicio de que cada literal de la disposición transcrita amerite un comentario, para los efectos del presente trabajo resulta de interés detenerse en la letra b). En la solicitud de acuerdo se exige que se mencionen *los objetivos perseguidos y del modo en que el interés nacional o la seguridad de la Nación se vean involucrados*. En estricto rigor, esta exigencia

corresponde a los motivos o fundamentos de hecho que debe tener el decreto supremo de autorización de salida de tropas, es decir, se trata de la explicitación de un elemento que debe contener todo acto administrativo. En cuanto a los objetivos, ellos deben encontrarse en el mandato o el requerimiento del literal a), en ese sentido la disposición aparece como inoficiosa ya que los objetivos perseguidos son precisamente cumplir con el mandato o requerimiento de intervenir en la operación de paz o cumplir con una obligación contenida en un tratado internacional. Sin perjuicio de lo anterior, la norma agrega además que debe hacer una referencia *al modo en que el interés nacional o la seguridad de la Nación se vean involucrados*. En consecuencia, dentro de los motivos del acto administrativo se deben explicitar dichas finalidades y el acto administrativo debe contener un razonamiento del modo en que se involucran dichos fines. Sin embargo, de los dos fines que se exige explicitar sólo la referencia al segundo tiene asidero en la CPR, aunque con una redacción sutil, pero significativamente diversa. En efecto, la CPR hace alusión a la seguridad nacional, que corresponde a una doctrina internacional aplicada por Estados Unidos durante la década de los '70 y '80, a la que se responsabiliza en buena parte de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros nacionales de las FFAA³⁰. En cambio, la Ley N° 19.067 tiene cuidado de no utilizar dicha expresión sino que el de seguridad de la Nación, expresión que no coincide con la denominación de dicha doctrina y que marca el distanciamiento político y consecuentemente normativo, de la antedicha doctrina política.

A lo anterior se agrega una conclusión que tiene trascendencia para la política de defensa, tal es que las operaciones de paz no forman parte de las finalidades de *defensa de la patria* a que se refiere el art. 101 inc. 1° CPR. Por el contrario, sólo se vinculan a un concepto más amplio e indefinido como el de *Seguridad de la Nación*. Es probable que aquí el legislador haya intentado, por una parte poner de relieve que la finalidad de defensa de la patria implica una actitud defensiva, pero no de agresión, es decir, que nunca las tropas de las FFAA pudieren salir del territorio en pos de la defensa de la patria.

Finalmente debe tenerse en cuenta que el fundamento de la autorización, basado en dichos conceptos vuelve a utilizarse en los casos calificados en que el Presidente de la República solicite una prórroga que vaya más allá de cuatro años (art. 12 Ley N° 19.067).

6. AUTORIZACIÓN URGENTE DE SALIDA

³⁰ Al respecto Memoria Chilena, de la Biblioteca Nacional de Chile: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92415.html>

El art. 9 inc. 4º Ley Nº 19.067 dispone que *“El Presidente de República podrá, excepcionalmente, y sólo en caso de inminente peligro para la vida del personal que conforma las tropas nacionales en el extranjero desplegadas en una misión de paz, incrementar por un período no superior a treinta días el número del contingente autorizado, a fin de protegerlas o facilitar su evacuación. El Senado deberá pronunciarse, en conformidad con lo dispuesto por el número 10) del artículo 53 de la Constitución Política de la República, dentro del plazo de 48 horas desde que el Presidente de la República le solicite su pronunciamiento. De esta solicitud se deberá remitir copia informativa a la Cámara de Diputados”*.

La disposición transcrita se pone en el supuesto en que sea necesario asegurar la presencia o evacuar a las tropas comprometidas en operaciones de paz. El supuesto de hecho será el peligro del personal que conforma la tropa nacional. Sin embargo, la redacción de la norma plantea una paradoja, ya que con dicho fundamento legal no podría utilizarse el mecanismo urgente para proteger a personal civil que forme parte de la misión. La redacción restrictiva de la norma conllevaría a una situación de facto inaceptable de proteger o evacuar a los funcionarios militares, pero no a los civiles emplazados en la operación de paz, los cuales incluso pueden no ser funcionarios del Estado, sino que, como ocurre habitualmente, sean miembros de organizaciones no gubernamentales o de iglesias. En una situación concreta de peligro para la vida de los funcionarios y civiles desplazados en operaciones de paz, resultará evidente que el contingente que se desplace de forma urgente lo será para protegerlos a todos ellos, no por mandato de la ley, sino por el deber de proteger proveniente del derecho humanitario³¹. Sin embargo, llama la atención esta omisión en que incurre la Ley Nº 19.067.

7. SALIDA DE EXPERTOS

El art. 14 de la Ley Nº 19.067 se pone en el supuesto en que la salida de la tropa se refiera sólo a expertos u observadores, que participan en operaciones de paz, en cuyo caso el procedimiento de autorización aplicable será más sencillo, en cuanto no exige la autorización del Senado, sino sólo la aplicación de *“las normas relativas a las comisiones en el extranjero establecidas en el Estatuto del Personal correspondiente, sirviendo de*

³¹ Jaimes-Amado, María Cecilia, y Prieto-Sanjuán, Rafael, Violaciones al Derecho Internacional Humanitario, prevenir antes que sancionar, Universitas, Nº 124, 2012, pág. 125 *“cuando las personas, civiles o militares caen bajo el poder del adversario, el DIH impone otras tantas obligaciones de no hacer o, lo que es lo mismo, prohíbe que se atente contra la vida y la integridad de quienes no participan directamente en las hostilidades, o quienes han cesado su participación por haber depuesto las armas, haber sido capturados, o encontrarse enfermos, heridos o náufragos”*.

suficiente autorización los decretos que las dispongan” (art. 5 Ley N° 19.067). La ley no define lo que debe entenderse para estos efectos por experto u observador, sin embargo, en la práctica dice relación con personal especializado que no interviene en tareas que impliquen el uso de la fuerza. Así por ejemplo, ha sido considerada en esta categoría la salida de oficiales de justicia expertos en materias de derecho humanitario, o de médicos militares.

8. FUERZAS COMBINADAS

El art. 9 inc. 3° de la ley dispone que *“Tratándose de fuerzas combinadas para su empleo en operaciones de paz, la salida de las tropas nacionales estará sujeta a la condición suspensiva de que los terceros Estados con los que se participa combinadamente hayan autorizado la salida de sus propias tropas. No obstante, y de conformidad con los mecanismos dispuestos en esta ley, podrá autorizarse la salida de tropas para participar independientemente en la operación de paz a que la fuerza combinada hubiese estado destinada”*. Si bien el precepto transcrito se entiende de su sola lectura, no puede pasarse por alto que en la práctica la primera parte de la disposición resulta ineficaz si, recibido el mandato o requerimiento para la intervención de la fuerza combinada, el tercer Estado demora su propia autorización. Ello conducirá directamente a una autorización pura y simple, a menos que el poder ejecutivo quisiera fundar su negativa de intervención precisamente en la condición suspensiva.

VI. CONCLUSIONES

La internacionalización del Derecho Administrativo alcanza no sólo a las tareas y actividades que normalmente lleva a cabo la Administración Pública civil. La asunción de tareas militares en operaciones de paz bajo el mandato de las Naciones Unidas constituyen un buen ejemplo de la forma en que el Estado chileno, esta vez, a través de las FFAA se inserta en el concierto internacional y asume tareas que, hasta hace poco, era vistas como propias de países desarrollados, mas no de países de desarrollo medio como el nuestro.

Sin embargo, al asumir tales tareas se pone de manifiesto también, que la regulación de las mismas no responde del todo a las exigencias del Derecho Internacional Humanitario, y sobre todo, en su formulación, no respondió a un estudio acabado de la verdadera naturaleza de las misiones institucionales que se entregan a las FFAA en la Constitución. En efecto, hasta hace poco la doctrina *iuris publicista* nacional ha evitado entrar en un

análisis profundo del alcance jurídico de lo que implica la defensa de la patria y la seguridad nacional. En este trabajo, se ha demostrado que la expresión aceptada tácitamente de *misión institucional*, no es jurídica y no sirve para entender el verdadero alcance que dicho precepto tiene. Cuando la CPR establece que las FFAA son esenciales para la defensa de la patria y la seguridad nacional, lo que está disponiendo es una verdadera garantía institucional que limita la intervención de los demás poderes en la misma, en un sentido positivo y negativo. Positivo, porque sólo corresponde al legislador dar contenido a dicha garantía, entregando los poderes o habilitación suficiente para llevarla a cabo. Pero además tiene una faz negativa, ya que implica que sólo las FFAA puede desarrollarlas, sin que por la vía legal pudiere privárseles de dichas tareas, o entregárselas a otros órganos, tal como ha ocurrido a lo largo de nuestra historia institucional.

En momentos en que la discusión acerca de una reforma constitucional profunda o incluso de una nueva Constitución toma cada vez más fuerza, conviene tener en cuenta que el reconocimiento constitucional de las FFAA no sólo quiere poner de manifiesto la importancia institucional de tales institutos, sino mucho más importante aun, que al establecerse la misión institucional de defensa de la patria y seguridad nacional como garantías institucionales, sólo ellos son los encargados de la defensa militar de la Nación.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BAER, SUSANNE, Verwaltungsaufgaben, en Grundlagen des Verwaltungsrechts, Tomo I, Ed. Beck, Munich 2006.

BERMÚDEZ, JORGE, *Derecho Administrativo General*, Ed. Thomson Reuters, 2ª edición, Santiago 2011.

CEA, SERGIO Y CORONADO, RICARDO, *Derecho Militar*, Parte General, Ed. Thomson Reuters, Santiago, 2011.

CORDERO, EDUARDO, “Las garantías institucionales en el Derecho alemán y su proyección en el derecho de propiedad”, *Revista de Derecho UCN*, Nº 14 Nº 2, 2007.

DE OTTO, IGNACIO, *Derecho Constitucional, Sistema de fuentes*, Ed. Ariel, Barcelona, 1995.

FUENTES JULIO, CLAUDIA, *Seguridad humana y seguridad nacional: relación conceptual y práctica*, ANEPE, Santiago 2004.

JAIMES-AMADO, MARÍA CECILIA, Y PRIETO-SANJUÁN, RAFAEL, *Violaciones al Derecho Internacional Humanitario, prevenir antes que sancionar*, Universitas, N° 124, 2012.

KLOEPFER, MICHAEL, “El ámbito legal de los desastres naturales, ¿Puede el Derecho prevenir los desastres naturales?”, en *Derecho y Protección del Medio Ambiente*, Fundación Konrad Adenauer, N° 8, Chile, 2012.

MAURER, HARTMUT, *Staatsrecht I*, Ed. Beck, Munich, 3ª edición.

MOLINA GUAITA, HERNÁN, *Derecho Constitucional*, Ed. Legal Publishing, 13ª edición, Santiago, 2011, capítulo XIII.

NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO, *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II, Cap. IV, Ed. Thomson Reuters, Santiago 2013.

PEÑA TORRES, MARISOL, “Funciones de las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile y propuestas de la Reforma Constitucional”, *Ius et Praxis*, 2002, vol. 8, N° 1

SCHMITT, CARL, *Freiheitsrechte und Institutionelle Garantien der Reichsverfassung*, Ed. R. Hobbing, Berlín, 1931.

SOTOMAYOR VELÁSQUEZ, ARTURO. “La Seguridad Internacional: Vino Viejo en Botellas Nuevas”, en *Revista de Ciencias Políticas* (Santiago) [online], 2007, vol. 27, N° 2.

VERDÚ, LUCAS, CARL SCHMITT, “Intérprete Singular y Máximo Debelador de la Cultura Político-Constitucional Demoliberal”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 64, Abril-Junio, 1989.

VERDUGO, MARIO, “Funciones de las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile de acuerdo a las propuestas de la Reforma Constitucional”, *Ius et Praxis*, 2002, vol. 8, N° 1.