

# LA PARALIZACIÓN DEL MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DE LA DEFENSA MEDIANTE LA LEY DE PRESUPUESTO

## THE PARALYSIS OF THE FINANCING MECHANISM FOR STRATEGIC DEFENCE CAPABILITIES THROUGH THE BUDGET LAW

*Gonzalo Carrasco Astudillo\**

### *Resumen*

El presente artículo plantea que el financiamiento de las capacidades estratégicas diseñado por la Ley n.º 21174, fundamental para el fortalecimiento del potencial bélico, ha sido mermado mediante el empleo de la Ley de Presupuesto, afectando la constitución del Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, al menos hasta el año 2024, y del Fondo de Contingencia Estratégico para el año 2025, pudiendo impactar en la eficiencia para enfrentar adecuadamente las amenazas tradicionales, las amenazas híbridas y las nuevas amenazas multidimensionales contra la seguridad.

**PALABRAS CLAVE:** Capacidades estratégicas, Ley de Presupuesto, Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, Fondo de Contingencia Estratégico, Estrategia de Defensa.

### *Abstract*

This article argues that the financing of strategic capabilities designed by Law No. 21,174, essential for strengthening the war potential, has been undermined through the use of the Budget Law, affecting the constitution of

---

\* LL.M. Magíster en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Seguridad, Defensa y Relaciones Internacionales de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Correo electrónico: gscarrasco@uc.cl ORCID: 0009-0001-6941-2455.

Artículo recibido el 12 de mayo de 2025 y aceptado para su publicación el 22 de septiembre de 2025.

the Multiannual Fund for Strategic Defense Capabilities, at least until 2024, and the Strategic Contingency Fund for this year 2025, which could impact the efficiency to adequately confront traditional threats, hybrid threats, and new multidimensional threats to security.

KEYWORDS: Strategic capabilities, Budget Law, Multiannual Fund for Strategic Defense Capabilities, Strategic Contingency Fund, Defense Strategy.

## *Introducción*

Las “capacidades estratégicas” constituyen un elemento fundamental para la defensa de cualquier país que busque ser efectivamente disuasivo. Existen múltiples definiciones sobre estas, pero más allá de eso, lo importante es que constituyen el instrumento metodológico de fuerza, el cual debe ser capaz de concretar y alcanzar los objetivos trazados por la “estrategia de la defensa” contemplada en la *Política de Defensa Nacional de Chile 2020*<sup>1</sup>. En este sentido, la autoridad del presidente de la República se extiende a todo cuanto tiene por objetivo la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la república, de acuerdo con la Constitución y las leyes (artículo 24 de la *Constitución Política de la República*), abarcando aquello al denominado “sector defensa”, fundamental para la protección de la patria, la mantención de la integridad territorial, la conservación de la soberanía y la independencia política.

Así, en el ámbito político, es la denominada Estrategia de la Defensa, la que se encarga de materializar esos deberes. Para ello:

“[la] Estrategia contiene los fines a lograr (representados por los Objetivos de la Defensa y las Áreas de Misión), los medios para lograr tales fines (capacidades estratégicas) y articula ambos mediante la forma de empleo prevista de esos medios para lograr los fines (Concepto Estratégico de Empleo de la Defensa)”<sup>2</sup>.

Por tanto, las capacidades estratégicas:

“se fundan en la disponibilidad e integración funcional de una serie de factores en los que se encuentran los siguientes: material, entrenamiento, re-

---

<sup>1</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Política de Defensa Nacional de Chile 2020*, aprobada mediante Decreto Supremo n.º 004 de 4 de diciembre de 2020, tomado de razón por la Contraloría General de la República con fecha 26 de mayo de 2021 y autorizada su circulación por resolución n.º 109 del 16 de diciembre de 2020 de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 51.

cursos humanos, organización, doctrina, infraestructura, sostenibilidad e información”<sup>3</sup>.

Planificar conforme a capacidades estratégicas permite un empleo de la fuerza militar adecuado para enfrentar los riesgos y amenazas modernas<sup>4</sup>. Por ello, se sostiene que constituye:

“una metodología para tener y desarrollar atributos en la fuerza que razonablemente sean útiles en los futuros desafíos a enfrentar, en un lapso de vida útil de las principales plataformas terrestres, navales y aéreas (20 a 30 años). Involucra su adquisición, mantenimiento, actualización, incremento de tecnología entre otros aspectos”<sup>5</sup>,

es decir, genera las condiciones adecuadas para enfrentar riesgos y amenazas futuras, en un escenario de alta incertidumbre, donde la migración irregular, el crimen organizado transnacional, el terrorismo y los conflictos tradicionales interestatales, exigen adaptación de los medios para hacerles frente. Por tanto, el adecuado financiamiento de las capacidades estratégicas resulta fundamental para efectos de la realidad geopolítica y geoestratégica actual.

En este contexto, el presente artículo plantea que la Ley n.º 21640 de Presupuesto 2024 y la Ley n.º 21722 de Presupuesto 2025, excediéndose en sus finalidades, han privado del normal despliegue del financiamiento de las “capacidades estratégicas” asociadas a la infraestructura militar y el potencial bélico chileno, generando una implosión del diseño original del nuevo mecanismo de financiamiento contemplado por la Ley n.º 21174 de 2019, que derogó la antigua Ley del Cobre. En este sentido, se establece como “objetivo general” para la presente investigación:

“analizar la manera en que la Ley de Presupuesto ha fisurado el mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas, por medio de un uso legislativo con eventuales vicios de inconstitucionalidad, al modificar una ley permanente”,

lo cual podría repercutir de forma negativa en la disuasión, en cuanto componente estratégico de la Política de Defensa Nacional. Para lograr lo anterior, se establecieron los siguientes “objetivos específicos”, los cuales fueron desarrollados a lo largo de la investigación a fin de poder concluir lo pertinente:

<sup>3</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *op. cit.*, p. 79

<sup>4</sup> Se ha abandonado en la actualidad la “planificación por amenazas”, debido a que dicha amenaza ha perdido la claridad que antes poseía. Las amenazas multidimensionales, el influjo de actores no estatales (como es el caso del terrorismo) o el empleo de la guerra híbrida, dejan obsoleta la metodología de planificación por amenazas, ajustándose de mejor manera a la actualidad, la planificación por capacidades.

<sup>5</sup> John GRIFFITHS, *Planificación estratégica por capacidades: Una revisión conceptual*, p. 3.

- A) “Establecer la importancia fundamental o primaria de la seguridad nacional y la defensa para la existencia del Estado y su adecuado financiamiento”. En relación con este objetivo, se consideró relevante poner de manifiesto la importancia de la seguridad y la defensa como aspectos indispensables para la supervivencia de cualquier sociedad o Estado, identificado lo anterior como un “bien público” en puridad, dando la debida distinción al mecanismo jurídico de financiamiento de dicho bien.
- B) “Enunciar una breve descripción del desarrollo de la legislación de financiamiento de la defensa en Chile y su inicial dependencia norteamericana”. Para este objetivo, se consideró importante destacar que inició el estudio desde el año 1938, hacia adelante, fundamentalmente porque desde ese año es posible visualizar de forma más sólida un intento de financiar la defensa en Chile con mecanismos legislativos, a través de la Ley n.º 6152. Este desarrollo se enlaza después con la incapacidad del país para proveer de un adecuado financiamiento militar, lo cual se suplía mediante el oxígeno económico que Estados Unidos de América entregaba a Chile, por medio de subsidios. Asimismo, se explica la manera en que esto deriva en una importante dependencia del país con el gigante norteamericano, lo cual se formalizó en el gobierno de Gabriel González Videla por medio del pacto denominado Convenio de Ayuda Militar entre Chile y los Estados Unidos de América del año 1952. Luego, se aportan datos sobre la cantidad de recursos invertidos en defensa, conforme a los aportes traspasados por Estados Unidos y lo que entregaba mediante la empresa CODELCO. Se analiza, también, la tecnocracia gerencial de Jorge Alessandri, que “despreciaba lo militar” por ser expresión de una forma ineficiente e innecesaria de gasto fiscal. Del mismo modo, y siempre dentro del ámbito del “financiamiento de la defensa”, se recorre de modo sumario la administración de Eduardo Frei Montalva, la administración del gobierno de la Unidad Popular y la propia del gobierno militar.
- C) “Analizar cómo la gestación y desarrollo de un mecanismo de financiamiento por ‘capacidades estratégicas’ se constituyó como un nuevo paradigma”. Para lograr este objetivo se consideró de especial relevancia un informe de la OCDE, en el cual se señalaba que el sistema de financiamiento proveniente del gravamen consistente en el retorno en moneda extranjera de las ventas del cobre y subproductos de CODELCO al exterior, correspondiente a un 10 % para la adquisición de material bélico, no era lo más adecuado ni eficiente desde la perspectiva presupuestaria. En este sentido, se

revisó la derogación de la denominada Ley del Cobre y se analizó la manera en que las “capacidades estratégicas” se incorporaron al ordenamiento jurídico mediante la Ley n.º 21174 de 26 de septiembre de 2019, que modifica la Ley n.º 18948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, para que, a través de un mecanismo técnico y racional de financiamiento, se asignen los recursos asociados a un plan de desarrollo de la fuerza y un plan cuatrienal. Esto, con cargo al denominado Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y al Fondo de Contingencia Estratégico.

- D) “Determinar la distinción entre ‘recursos para las actividades generales de las Fuerzas Armadas’ y los ‘recursos que financian las capacidades estratégicas por medio de Fondos Plurianuales y de Contingencia’, como forma de clasificación sistémica de asignación de recursos”. Esta distinción, como objetivo específico, se consideró relevante por cuanto permite delimitar el área de investigación, buscando demostrar que, en la actualidad, el financiamiento del potencial bélico y su infraestructura asociada tiene una metodología de asignación de recursos distinta a la general, ya que obedece a necesidades diferentes.
- E) “Demostrar la alteración del mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas por medio de la Ley de Presupuesto 2024 y la actual Ley de Presupuesto 2025, aun con la imposibilidad jurídica de que leyes permanentes se modifiquen por vía de leyes transitorias”. Sobre este objetivo, se analiza el incumplimiento planificado para el mecanismo de financiamiento, debido a la suspensión de la conformación de los recursos que habían de ser apositados en el Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y el Fondo de Contingencia Estratégico. En efecto, el artículo 35 de la Ley n.º 21640 de Presupuesto 2024 postergó hasta su vigencia, el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo tercero transitorio de la Ley n.º 21174 respecto del traspaso de saldos al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y al Fondo de Contingencia Estratégico; así como el aporte al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa a que se refieren el artículo 101 de la Ley n.º 18948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y el artículo octavo transitorio de la señalada Ley n.º 21174, de 2019. Esta situación de alteración ha continuado para el presente año 2025, con algunos matices, ya que el artículo 37 de la Ley n.º 21722 señala:

“Autorízase al Fisco para postergar a contar de la fecha de publicación de esta ley y hasta su vigencia, el cumplimiento de la obligación contenida en

el artículo tercero transitorio de la Ley N° 21.174, que establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional, respecto del Fondo de Contingencia Estratégico”,

el cual tiene por finalidad financiar una eventual crisis interna-cio-nal o, de plano, la guerra externa. Este cambio es igualmente ana-lizado.

- F) “Identificar un eventual vicio de inconstitucionalidad del artículo 35 de la Ley de Presupuesto 2024 y del artículo 37 de la Ley n.º 21722”. En el desarrollo de este objetivo, se advierten y analizan los inconvenientes constitucionales que se producen cuando una ley de presupuesto, de características breves y provisionales (tiene vigencia un año), pueda modificar leyes que tienen por vocación estabilidad y continuidad, como lo son las de tipo permanentes y generales. En este sentido, se explora un eventual vicio de inconstitucionalidad en este tipo de usos extralimitados de la Ley de Presupuesto.

Todos los objetivos planteados, se abordan mediante los respectivos capítulos de desarrollo del artículo. Por otra parte, la metodología empleada es principalmente la propia del método dogmático, y en menor medida el “análisis de jurisprudencia” y el “método histórico”, para revisar aspectos específicos del financiamiento de la defensa chilena.

Para finalizar este análisis se entregan unas breves conclusiones que permiten verificar que la suspensión de constitución del Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y lo que hoy constituye la suspensión del Fondo de Contingencia Estratégico, podría adolecer de vicios de inconstitucionalidad, pudiendo impactar de forma negativa en la capacidad disuasiva, lo cual se torna en extremo relevante si se considera que, en la actualidad, existen amenazas multidimensionales que se suman a las amenazas tradicionales, debido a nuevos escenarios y tecnologías dispuestas para ser empleadas a bajo costo.

### *I. La importancia primaria de la seguridad nacional y la defensa para la existencia del Estado y el debido financiamiento*

Mantiene vigencia la teoría sobre la jerarquía de las necesidades humanas de Abraham Maslow, más conocida como la Pirámide de Maslow, la cual propone una estratificación de las necesidades humanas, desde las más fundamentales o básicas, hasta las más elevadas o ideales. Lo interesante es que,

luego de las necesidades más primarias como la alimentación o un techo con el cual cubrirse, está la seguridad, como necesidad fundamental para el desarrollo humano<sup>6</sup>.

La importancia gravitante de la seguridad y la defensa, para el mantenimiento de cualquier sociedad, fue prevista por Adam Smith hace 248 años. En efecto, sostiene que el Soberano tiene por deber fundamental, previo a otras funciones, brindar protección y seguridad a la sociedad, siendo una tarea más importante que obtener opulencia o riqueza.

Señala:

“El Soberano únicamente tiene tres deberes para cumplir [...] defender la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes [...], proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de la misma sociedad... [y] ...erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos”<sup>7</sup>.

Traducido al Estado moderno, esta obligación se materializa en el mantenimiento de una fuerza militar con capacidad disuasiva eficiente y creíble, con sus tres elementos fundamentales:

- a) disponer de la fuerza necesaria para infligir al adversario pérdidas importantes,
- b) que la fuerza sea real y no sobre papel,
- c) que exista la voluntad nacional de utilizar esa fuerza en caso de que sea necesario<sup>8</sup>.

En consecuencia, la seguridad y defensa constituyen bienes públicos que el Estado debe proveer a los ciudadanos y que, según John Rawls, son de carácter “primario”. En efecto, para ejemplificar los bienes primarios, afirma:

“este es el caso de la amenaza contra la seguridad nacional, el mantenimiento del orden público legal, la defensa de personas o grupos contra la fuerza, el fraude, el robo y la violencia. Todo ello es esencial para el intercambio,

---

<sup>6</sup>Abraham Maslow desarrolla esta teoría a lo largo de toda su trayectoria intelectual y académica. Sin embargo, donde encuentra un mayor detalle de las circunstancias necesarias para el mejor desarrollo humano es en *Motivación y personalidad*. Sobre el autor, señaló Robert FRAGER: “la gran afición de Maslow por aprender, junto con su tremenda inteligencia innata, hicieron de él un aventajado estudiante. Años más tarde, su nivel de inteligencia media 195, la segunda medida más alta de aquella época”, Abraham MASLOW, *Motivación y personalidad*, p. L., en el prólogo.

<sup>7</sup>Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, p. 612.

<sup>8</sup>Juan ARANCIBIA, *Ejército y libertad*, p. 51. En definitiva, una disuasión efectiva se relaciona con el aforismo latino “si vis pacem parem bellum”, es decir, si quieres vivir en paz prepárate para la guerra.

por supuesto, pero como el mercado no lo puede proveer, es obligación y función del Estado hacerlo”<sup>9</sup>.

Por su parte, el inciso 4.º del artículo 1.º de la *Constitución Política de la República de Chile*, marca a nivel ontológico la diferencia del Estado con el ser humano, estableciendo en la Constitución el principio de primacía de la persona humana por sobre el aparato estatal. Por ello, señala la norma citada, que el Estado está al servicio de la persona humana y no al revés, impidiendo que ideologías totalitarias pongan al hombre al servicio del Estado.

Lo anterior resulta relevante desde la perspectiva del ser, pues pone de relieve el mero carácter instrumental del órgano estatal. Es la persona humana el centro de gravedad en la conformación del régimen político y, por tanto, es anterior y superior al Estado, el cual es un puro accidente, obligado a satisfacer necesidades de carácter complejo, que el cuerpo intermedio no puede proveerse a sí mismo, tales como el de “seguridad”.

En ese sentido, el constituyente, sin ser taxativo, enumeró los que consideraba más relevantes en el primer artículo de la *Carta Fundamental*, disponiendo:

“Es *deber* del Estado *resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia*, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

No se ahondará en el concepto de seguridad nacional, más bien se centrará en que el sistema de defensa nacional constituye un deber primario, fundamental y básico del Estado y, en consecuencia, el adecuado financiamiento de ese sistema es una cuestión de alta trascendencia política y constitucional. En otras palabras, se trata de aquellas materias que son consideradas “de Estado”, por cuanto trascienden los pragmatismos políticos comunes de corto alcance<sup>10</sup>.

## II. Breve descripción del desarrollo legislativo del financiamiento de la defensa

La consolidación de las herramientas legislativas, como forma de institucionalizar el financiamiento de la defensa en Chile, datan de manera sistemática desde el año 1938, originándose a través de la Ley n.º 6152 de Arren-

---

<sup>9</sup> John RAWLS, *Teoría de la justicia*, p. 238.

<sup>10</sup> Henry Kissinger realiza una completa descripción del origen de “la razón de Estado” con el Cardenal Richelieu en Henry KISSINGER, *Orden mundial*, p. 126.

damiento de Tierras Fiscales Ubicadas en Magallanes, del Ministerio de Tierras y Colonización, cuyo artículo 34 inciso tercero señalaba:

“El noventa por ciento (90%) de los fondos que el Fisco perciba a virtud de lo dispuesto en este artículo, se destinará a la adquisición de material de guerra y a satisfacer las necesidades más urgentes del Ejército, la Armada y la Aviación, en conformidad al plan que al efecto apruebe el Presidente de la República”.

Dichos fondos se refieren a los precios que el fisco percibía por los arrendamientos de terrenos fiscales de la provincia de Magallanes<sup>11</sup>.

El mismo año, la Ley n.º 6159, autorizó al presidente de la República para realizar adquisiciones, construcciones o fabricaciones que fueran necesarias para la defensa nacional, fijándose, con posterioridad, límites en los montos de los ingresos, a través de la Ley n.º 6160. Estos últimos dos textos legales tienen el carácter de reservados y cuentan con una edición restringida en el *Diario Oficial*.

Unos pocos años después, en 1942, tiene lugar un hecho de relevancia para el Sistema de la Defensa Nacional, al crearse el CONSUDENA, el cual tenía por objetivo asesorar al gobierno en el estudio y resolución de los problemas que se refieren a la defensa nacional y relacionados con la seguridad exterior del país (artículo 1.º de la Ley n.º 7144, derogado en la actualidad), incluyendo la “función de administrar, vigilar y controlar la inversión de los recursos” entregados por la Ley n.º 6152, Ley n.º 6159 y la Ley n.º 6160. Por esa razón, dentro de los integrantes del CONSUDENA estaba el ministro de Hacienda.

Es en este contexto que surge por primera vez la vinculación del financiamiento del sistema de la defensa con el cobre, toda vez que el artículo 7.º de la Ley n.º 7144 disponía:

“la Caja de Amortización destinará las divisas compradas de acuerdo con la autorización que le confiere el artículo anterior, a los siguientes objetos:  
b) Colocará anualmente a disposición del Consejo Superior de la Defensa Nacional desde 155 millones de pesos hasta la suma máxima de 265 millones de pesos moneda nacional. El Consejo podrá, a su opción, disponer de esta suma en moneda nacional”.

Esto, permitía obtener un financiamiento que estuviera asegurado con independencia de tramitaciones legislativas en el Congreso.

El año 1955 se produce una ruptura, tanto en el sistema de financiamiento como en las atribuciones encomendadas al CONSUDENA (en el ám-

<sup>11</sup> Se tomó el año 1938 hacia adelante, por cuanto desde ahí existe un sistema jurídico más definido que regulaba de algún modo el financiamiento de la defensa nacional. Sin duda, antes de esa fecha existían formas de financiar la defensa nacional, pero menos orgánicas, razón por la cual se excluyó de esta investigación ese margen de tiempo.

bito financiero), por cuanto la Ley n.º 11828, que Fija Disposiciones Relacionadas con las Empresas Productoras de Cobre de la Gran Minería y Crea el Departamento del Cobre, dispuso en su artículo 12:

“Las compañías retornarán en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica las cantidades que necesiten para cubrir la totalidad de sus costos y demás gastos en moneda corriente de Chile. Con autorización del Departamento del Cobre podrán efectuar, excepcionalmente, el retorno en otras monedas para dicho objeto. Las compañías deberán vender estas divisas al Banco Central de Chile, el cual estará obligado a adquirirlas al tipo de cambio libre bancario”.

Esto significa que quedaba excluida de la norma la posibilidad de financiar material bélico.

Sin embargo, en 1958 y a consecuencia del incidente del islote Snipe con Argentina, en el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, es publicada la Ley n.º 13196, la cual gravó con impuesto de un 15 % a las utilidades provenientes de la minería del cobre, con el fin de financiar la compra y mantenimiento de armamento y pertrecho de las Fuerzas Armadas. Ese texto legal consolida en Chile la tendencia de unir, durante mucho tiempo, los ingresos obtenidos por la explotación del cobre con los recursos destinados para sostener los gastos asociados a las capacidades militares.

Lo anterior no implicó que el financiamiento de la defensa gozara de buena salud. En efecto, durante el desarrollo de esta forma de financiamiento, ocurrieron circunstancias históricas tales como el denominado Tacnazo, expresión de un grave y deficitario mecanismo de financiamiento en 1969, cuestión que llevó a que el general Roberto Víaux Marambio tomara la decisión de acuartelarse con el Regimiento Tacna, a fin de poder presionar a la autoridad política de turno exigiendo una solución a la asfixiante situación que sufrían las Fuerzas Armadas de la época, por cuanto se les ordenaba constitucionalmente defender la soberanía nacional, pero no se le proveían los medios o recursos que permitieran cumplir dicha la obligación, generando un fenómeno de asfixia profesional<sup>12</sup>.

### *III. El financiamiento de la defensa militar en Chile y su dependencia estadounidense*

Chile no ha podido desarrollar un sistema de financiamiento para sus Fuerzas Armadas que sea robusto, profesional e independiente que sea reflejo de la

---

<sup>12</sup> Roberto ARANCIBIA, “El gobierno de la democracia cristiana y los militares chilenos, pp. 17-18.

madurez institucional capaz de visualizar su importancia, considerando los elementos geoestratégicos con sus vecinos.

Desde el periodo de posguerra<sup>13</sup>, Chile tuvo una incapacidad de financiamiento militar que mitigaba o suplía mediante la menesterosa búsqueda de ayuda y subsidio económico de Estados Unidos de América. La formalización de esta dependencia se materializó en el gobierno de Gabriel González Videla por medio del Convenio de Ayuda Militar entre Chile y Estados Unidos de América del año 1952, que establecía en su artículo 1.º, como obligación, que:

“cada uno de los dos Gobiernos proporcionará o continuará proporcionando al otro, así como a los demás Gobiernos que acuerden en cada caso ambas partes de este Convenio, los equipos, materiales, servicios y demás ayuda militar que autoricen los Gobiernos que suministren la ayuda, de acuerdo con sus respectivas Constituciones y en conformidad con los términos y condiciones que se acuerden en cumplimiento de este Convenio [...]”.

La ayuda recién indicada tenía por fin la defensa del hemisferio, en conformidad con los planes de defensa que aceptaran ambas partes (en lo fáctico Estados Unidos) dentro de la región definida en el artículo 4.º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Por su parte, conforme al n.º 2 del artículo 1.º del Convenio de Ayuda Militar entre Chile y Estados Unidos de América:

“el Gobierno de la República de Chile se compromete a hacer uso eficaz de la ayuda que reciba del Gobierno de los Estados Unidos de América de conformidad con el presente Convenio con el objeto de llevar a efecto los planes de defensa, que acepten ambos Gobiernos, conforme a los cuales tomarán parte en misiones importantes para defensa y mantenimiento de la paz del Hemisferio Occidental”.

No obstante, como suele ocurrir con las dependencias económicas con potencias extranjeras, se produce un fenómeno de aturdimiento institucional, pivotando en una negligente comodidad y falta de esfuerzo real, que deja en una condición estratégica de debilidad al país. Este factor de dependencia económico-militar ha sido estudiado, con profundidad, por Anthony O’Brien, en su tesis doctoral, de la Universidad de Notre Dame<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Así se concluye de la literatura revisada, entre otros, Jack CHILD, *The Unequal Alliance: the Inter-American Militan-System*, pp. 1-253; Heliodoro GONZÁLEZ, “Arms-Sales Policy: The Chilean Case”, pp. 3-24; Kenneth NOLDE, *Arms and Security in South American: Towards an Alternative View*.

<sup>14</sup> Anthony O’BRIEN, *The Politics of Dependency: A Case-Study of Dependency-Chile 1938-1945*, si bien explica en su teoría parte del comportamiento chileno en las inversiones sobre el potencial bélico, es evidente que no es un argumento totalizante capaz de explicar la complejidad de la situación política entre 1938 y 1945 en Chile. Sin embargo, es uno de los factores que influyen en la pasividad política de la defensa nacional de Chile.

Por fin, luego del ataque a Pearl Harbor, llevado a cabo el 7 de diciembre de 1941, y después de la respuesta mediante su empleo del potencial bélico, Estados Unidos consideró haber logrado neutralizar la amenaza japonesa. Debido a lo anterior:

“en octubre de 1943 viajó a Santiago el almirante Spears a manifestarle al gobierno chileno que no habría más entregas de armas porque el peligro japonés había desaparecido en la región”<sup>15</sup>,

quebrándose el frágil sostenimiento financiero militar chileno, potenciado por exceso de confianza en la ayuda estadounidense.

Dicho exceso de confianza se manifiesta, por ejemplo, en el oficio de comunicación del embajador Rodolfo Michels a Joaquín Fernández Fernández, ministro de Relaciones Exteriores de la época (1942-1946) cuando informaba:

“al tratar del aspecto político de nuestra colaboración, creo conveniente hacer resaltar la posición especial de Chile en el continente, donde tiene el prestigio de ser nación con fuertes tradiciones democráticas y que ha gozado siempre de un régimen de respeto al derecho y a las libertades. La colaboración de Chile con los Estados Unidos dentro del continente tendrá así su fundamento en algo más sólido que en acuerdos temporales o en la solidaridad que se crea ante un peligro común”<sup>16</sup>.

A esa altura, la seguridad político-estratégica de Chile en sus relaciones vecinales, especialmente con Argentina, era bastante deficiente, sin consistencia ni planificación razonada en el ámbito profesional. Junto a lo anterior, la economía chilena empezaba a mostrar sus primeras tendencias inflacionistas, razón por la cual el gobierno de la época propició continuar con la protección estadounidense, pues con ello, al menos, garantizaba que los vecinos no intentarían un ataque militar contra la soberanía chilena.

Esta “lealtad” nacional al gobierno estadounidense confluyó luego con la política de seguridad hemisférica de Estados Unidos, en el sentido de que Washington quiso mostrar a Chile como un “ejemplo de gobierno democrático” al resto de Latinoamérica, consolidando la hegemonía de la democracia liberal y los derechos individuales a través del diseño institucional de Chile<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> NARA, RG. 59. Records. Chile. 825.24/1500.

<sup>16</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, oficio n.º 1198. La realpolitik ha demostrado que no existen Estados o países amigos, sino que únicamente intereses que podrían en algún momento coincidir.

<sup>17</sup> La Ley n.º 8987 de Defensa Permanente de la Democracia, fue un texto legal publicado en el *Diario Oficial de la República de Chile* el 18 de octubre de 1948. Tuvo por finalidad proscribir la participación política del Partido Comunista de Chile.

Por eso, la llegada de Carlos Ibáñez del Campo produjo inquietud en la Casa Blanca, en esencia porque su carácter de “autoridad fuerte” y sentido patriótico podían implicar un retroceso en las relaciones bilaterales que hasta ese momento tenían los dos países.

Pero nada de eso ocurrió, Carlos Ibáñez del Campo siguió manteniendo una fuerte dependencia estadounidense. Es más, durante su gobierno, el gasto en defensa fue aún menor, debido a factores como la acomodaticia defensa estadounidense protectora de Chile en caso de agresión, sumándose a la realidad nacional de la época una inflación cada vez más agresiva<sup>18</sup>.

En este sentido, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Michigan realizó un estudio denominado “War Correlates Project, 1816-1980”, sobre la evolución del gasto en defensa en Argentina, Perú y Chile en la década de 1950 y personal uniformado, del cual se puede concluir que, una vez que Jorge Alessandri asume el gobierno, en el año 1958, el presupuesto aprobado para la defensa militar en Chile era el más bajo desde 1949, y esto aun con los conflictos limítrofes con Argentina latentes.

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE DEFENSA DE ARGENTINA, PERÚ Y CHILE  
EN LA DÉCADA DE 1950 Y PERSONAL UNIFORMADO

| <b>Gasto en Defensa (US\$ millones)</b> |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |
|-----------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>País/Año</b>                         | <b>50</b> | <b>51</b> | <b>52</b> | <b>53</b> | <b>54</b> | <b>55</b> | <b>56</b> | <b>57</b> | <b>58</b> | <b>59</b> |
| Argentina                               | 320       | 326       | 442       | 503       | 566       | 411       | 301       | 395       | 256       | 252       |
| Perú                                    | 26        | 34        | 34        | 36        | 28        | 33        | 56        | 55        | 67        | 51        |
| Chile                                   | 119       | 145       | 193       | 377       | 119       | 169       | 170       | 133       | 119       | 91        |

| <b>Personal Uniformado (miles)</b> |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>País/Año</b>                    | <b>50</b> | <b>51</b> | <b>52</b> | <b>53</b> | <b>54</b> | <b>55</b> | <b>56</b> | <b>57</b> | <b>58</b> | <b>59</b> |
| Argentina                          | 62        | 62        | 62        | 71        | 71        | s/d       | s/d       | s/d       | s/d       | s/d       |
| Perú                               | 31        | 35        | 36        | 36        | 36        | 37        | 38        | 40        | 41        | 42        |
| Chile                              | 39        | 39        | 40        | 50        | 55        | 42        | 42        | 41        | 40        | 41        |

Datos extraídos de Emilio MENESES, “Ayuda económica, política exterior y política de defensa en Chile, 1943-1973”.

El bajo presupuesto en materia de defensa recién señalado es aun considerado como factor de análisis a la denominada Ley del Cobre de 1938, de tal forma que, sin dicha ley, las adquisiciones de material bélico habrían sido todavía más escuálidas. En este contexto, resulta relevante lo que señaló el exministro Julio Philippi en 1987:

<sup>18</sup> Sofia CORREA, Consuelo FIGUEROA, Alfredo JOCELYN-HOLT, Claudio ROLLE y Manuel VICUÑA, *Historia del siglo XX chileno: balance paradójico*, pp.7-406; Cristián GARAY, “La larga marcha del estatismo. La resistencia a la Misión KleinSaks 1955-1958”, pp. 165-205.

“cuando la Administración Alessandri subió al poder se percató de que la pasada crisis y movilización militar de 1958 había encontrado a Chile totalmente desarmado y falto de preparación para una contingencia bélica”<sup>19</sup>.

No obstante lo anterior, Jorge Alessandri era partidario de una tecnocracia gerencial que despreciaba lo militar por considerarlo expresión de una forma ineficiente e innecesaria de gasto fiscal. En efecto, trabajaba la política como “gerente de empresa”, proyectando esta identidad gubernamental como “el mundo racional de la toma de decisiones”<sup>20</sup>, despreciando todo aquello que no tuviera lógica de “gestión”. Esta idea, dominante en ciertos sectores según Cristián Garay y Ángel Soto<sup>21</sup>, poco o nada aportó a un correcto financiamiento de una defensa militar que permitiera a Chile contar con un potencial bélico adecuado para enfrentar las amenazas en materia de seguridad exterior.

Su estrategia, para evitar un gasto en el ámbito de la defensa, fue levantar una iniciativa regional de desarme continental, que tuvo corta vida, fracasando al corto tiempo. La falta de realismo en el análisis estratégico y una mirada sesgada, reducida a lo exclusivamente económico, no le permitió ofrecer mejores condiciones en el financiamiento de la defensa nacional, aun cuando las relaciones vecinales se iban deteriorando de forma acelerada<sup>22</sup>.

Emilio Meneses sostiene que Jorge Alessandri no tuvo mayor interés en proveer de un gran financiamiento a las Fuerzas Armadas, porque sustancialmente se basaba en:

“tres razones: primero, la Administración consideraba que las iniciativas de desarme y los entendimientos políticos directos eran más eficientes y económicos que una preparación militar efectiva y proporcional a la amenaza potencial. Segundo, la disciplina económica y austeridad en el gasto pasaron a ser objetivos fundamentales de esta gestión. Tercero, el material necesario sería obtenido por el Programa de Ayuda Militar”<sup>23</sup>.

Por su parte, Javier Urbina muestra la profunda dependencia en la entrega de material bélico por parte de Estados Unidos a Chile, así, por ejemplo, en el año 1960 alrededor del 50 % del material de vuelo de la Fuerza Aérea de Chile era de origen estadounidense, en el mismo plan estaban: submarinos, destructores, cuatro aviones T-37, bombarderos B-26, tres aviones A-16, etcétera<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> MENESES, *op. cit.*, p. 49.

<sup>20</sup> Tomás MOULIAN, “Desarrollo económico y estado de compromiso: desajuste y crisis estatal en Chile”, p. 24.

<sup>21</sup> Ángel SOTO y Cristián GARAY, “Tecnocracia y apartidismo de derechas en Chile. El ‘relato’ de Jorge Alessandri” (1958-1964), p. 274.

<sup>22</sup> En 1958 la crisis territorial con Argentina y en 1962 Bolivia rompe relaciones diplomáticas con Chile.

<sup>23</sup> MENESES, *op. cit.*, pp. 50-51.

<sup>24</sup> Javier URBINA, “Aspectos militares de las relaciones chileno-norteamericanas en el contexto de la seguridad hemisférica”, pp. 24-25.

El U.S. Department of Commerce, en su *Historical Statistics of the U.S. from Colonial Times to 1970*<sup>25</sup>, proyecta, conforme indica Emilio Meneses, todos los créditos y ayudas estatales que Estados Unidos brindó a los países de Latinoamérica en la década de 1960. La tabla, en millones de dólares, queda graficada del siguiente modo:

CRÉDITOS Y AYUDA ESTATAL DE ESTADOS UNIDOS  
A PAÍSES LATINOAMERICANOS EN LA DÉCADA DE 1960

| País/Año      | 60  | 61  | 62  | 63  | 64  | 65  | 66  | 67  | 68  | 69  |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Argentina     | 47  | 41  | 66  | 11  | 5   | -3  | -3  | -20 | -14 | 5   |
| Brasil        | 47  | 270 | 159 | 139 | 213 | 153 | 235 | 143 | 199 | 106 |
| Colombia      | -7  | 53  | 45  | 69  | 38  | 35  | 59  | 86  | 108 | 101 |
| Centroamérica | 43  | 46  | 35  | 31  | 40  | 53  | 53  | 53  | 52  | 56  |
| Perú          | -16 | -20 | 5   | 4   | 17  | 33  | 30  | 24  | 24  | 10  |
| Chile         | 10  | 122 | 88  | 111 | 97  | 102 | 88  | 50  | 151 | 106 |

*Nota:* Valores negativos (—) suceden cuando los retornos exceden los créditos o donaciones.

Más adelante, en la administración de Eduardo Frei Montalva, la situación del financiamiento de las Fuerzas Armadas y el sistema de defensa nacional siguió deteriorándose aún más. Ayudó a esto su convicción antibelicista, contrariando la adquisición de armamentos y elementos de combate militar. La perspectiva pacifista buscaba evitar gastos militares por “amor a la paz” y lo llevó a que tuviera que esforzarse en una política exterior basada en los mismos criterios idealistas. Para concretar lo anterior, su gobierno determinó no autorizar la transferencia de los fondos provenientes de las leyes reservadas que garantizaban recursos para la adquisición de material bélico.

La consecuencia de lo anterior fue que, entre:

“1965 y 1970, el Ejército dejó de percibir US\$ 17,8 millones, la Armada no recibió US\$ 20,4 millones y a la Fuerza Aérea se le retuvieron US\$ 30,7 millones, lo que da un saldo no invertido cercano a los US\$ 69 millones en moneda de esos años”<sup>26</sup>.

Esta práctica de “suspensión” en el ingreso de recursos destinados al financiamiento de la defensa se repite el año 2024 y el año 2025, aun cuando los paradigmas del financiamiento de la defensa han cambiado.

Empero, el realismo se impuso a Eduardo Frei Montalva, con el correlativo: “fracaso de su política de paz continental [...] que implicó la retención ilegal de

<sup>25</sup> U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, *Historical Statistics of the U.S. from Colonial Times to 1970*, p. 87.

<sup>26</sup> MENESES, *op. cit.*, p. 55.

los fondos del cobre (US\$ 69 millones) para la adquisición de armamentos”<sup>27</sup>. Esta situación de suspensión de financiamiento para la defensa se repite, de algún modo, en la Ley de Presupuestos 2024, ya que mediante su artículo 35 se suspenden los efectos de creación o constitución de los dos fondos especiales que se contemplan para costear las capacidades estratégicas y en la Ley n.º 21722, cuyo artículo 37 suspende el financiamiento del Fondo de Contingencia Estratégico.

Sus planes reformistas coincidentemente ayudados por un alto e histórico precio en el cobre, sumado a la coyuntural y transitoria ayuda económica de Estados Unidos, le permitieron implementar una reforma agraria y proyectos sociales que eran imposibles de realizar, si no fuera por ese beneficioso, pero frágil contexto. Aunque, el aturdimiento del espíritu chileno al recibir excesivos programas de ayuda social provocó:

“un círculo vicioso en que más reformas despertaban más demandas, y éstas, a su vez, requerían de más fondos; una vez ampliados los programas se volvía a repetir el ciclo. Esta política terminó por generar altos niveles de expectación e insatisfacción al no aumentar sustancialmente esos recursos hacia el fin del período gubernamental”<sup>28</sup>.

Indica Emilio Meneses que lo anterior:

“se tradujo en el aumento de la clientela electoral de los partidos de izquierda. El resultado último fue la elección del candidato presidencial de la Unidad Popular en 1970”<sup>29</sup>.

En relación con lo anterior, señalan Alejandro San Francisco, Miltón Cortés y José Manuel Castro que:

“durante la campaña, Allende desarrolló abiertamente un discurso de lucha de clases, entre los ricos y los pobres, entre el pueblo y los acomodados, con la violencia revolucionaria como amenaza implícita”<sup>30</sup>.

e “incluso como presidente de la República, repetiría muchas veces esa fórmula”, no tan solo como candidato. En ese contexto histórico, el financiamiento de las Fuerzas Armadas deja de ser un tema que tenga alguna visibilidad o importancia.

Súmase a lo anterior que, debido a la elección de Salvador Allende en 1970, Estados Unidos suspende la ayuda militar al país, con lo cual las Fuerzas

---

<sup>27</sup> MENESES, *op. cit.*, p. 55.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 57.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Alejandro SAN FRANCISCO, Milton CORTÉS, José Manuel CASTRO, *El gobierno de Allende, la Unidad Popular y la crisis de la democracia en Chile 1970-1973*, p. 30.

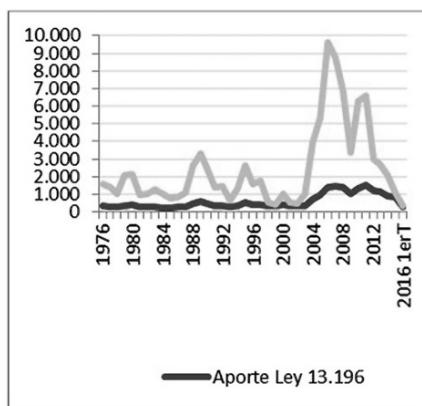
Armadas quedan en un gran vacío respecto a la sostenibilidad financiera militar, y el consiguiente daño a la seguridad y defensa del país. Con posterioridad: “en el Gobierno Militar conducido por el Presidente Augusto Pinochet se dictaron tres normas que regularon en definitiva estos aportes”<sup>31</sup> estos son: “[el] Decreto Ley N° 1.530, de 1976; la Ley N° 18.445 de 1985 y por último, la Ley N° 18.628, del 23 de junio de 1987”<sup>32</sup>. Mas, el esquema de financiamiento continuó sobre la base del gravamen consistente en el retorno en moneda extranjera de las ventas del cobre y subproductos de CODELCO al exterior, correspondiente a un 10 %, los cuales se traspasaban por el Banco Central a la Tesorería General de la República, para la adquisición de material bélico.

Con la Ley n.º 18628, del 23 de junio de 1987 se pasa de las ventas de cobre, al total de las ventas en el exterior de CODELCO, la base sobre la que se aplica el 10 %. Además, se amplía el piso de rendimiento de la ley desde noventa millones de dólares nominales (1975-1984) a ciento ochenta millones de dólares. En otras palabras, el sistema operaba con un monto mínimo, que en caso de no ser cubierto obligaba al fisco a cubrir la diferencia que se generara. El gasto de los recursos era aprobado por los ministros de Hacienda y Defensa Nacional a través de un decreto y finalmente la Tesorería General de la República traspasaba los recursos a las cuentas corrientes de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas.

Hasta el año 2016, poco antes del cambio de sistema de financiamiento de las capacidades estratégicas, los aportes de recursos mediante la Ley del Cobre, eran como sigue:

APORTES DE LA LEY N.º 13196  
Y TOTAL DE APORTES DE CODELCO

**En el periodo 1976-2016  
1erT, el total de aportes  
al fisco por Ley n.º 13196  
fue de  
USD 24 mil millones,  
en moneda 2015.  
Dicho monto representa  
el 24 % de los aportes  
de CODELCO  
al fisco  
en el mismo periodo**



Exposición de Oscar Landerretche M. como presidente del directorio de CODELCO, 2016.

<sup>31</sup> Hugo ÁLVAREZ CÁRCAMO, “Ley Reservada del Cobre. Visión jurídica y política”, p. 336.

<sup>32</sup> *Ibid.*

#### *IV. Gestación y desarrollo de un mecanismo de financiamiento por “capacidades estratégicas”*

Luego, al menos desde el año 2010 y con la entrada de Chile entra a la OCDE, se empezaron a traslucir ciertas deficiencias del mecanismo de financiamiento de la defensa nacional. En efecto, en el mensaje del legislador plasmado en la Ley n.º 21174, ya se dan argumentos sobre la ineficiencia económica y militar de la Ley n.º 13196 al señalar:

“no tiene sentido vincular las inversiones a la cantidad exportada y al precio internacional del cobre. Pero más complejo todavía es que un mecanismo de financiamiento que funciona por un carril propio distorsiona la planificación estratégica de mediano y largo plazo. Así, los proyectos de compra de equipamiento bélico, en la práctica, se desligan de sus gastos de operación y sostenimiento, al provenir de fuentes distintas que no se coordinan a fin de producir soluciones eficientes”<sup>33</sup>.

Asimismo, argumenta el legislador:

“el contexto en que se desarrolló la evolución histórica que experimentó el régimen de financiamiento de las fuerzas armadas, hoy es otro. Las desconfinanzas entre el mundo civil y el militar han ido desapareciendo de la mano de una incesante profundización democrática. Nuestra madurez institucional es incomparablemente mayor y no se ve razón alguna, ni política, técnica o de cualquier otra índole, que justifique que un bien público por excelencia, como es la defensa nacional, no se discuta de cara a la ciudadanía que los legisladores representan”<sup>34</sup>.

Apoyó lo anterior un informe de la OCDE de 2004, al cual se alude en el Mensaje de la Ley n.º 21174, en el que se advertiría

“que los méritos de nuestro sistema presupuestario se veían parcialmente opacados por las características del mecanismo de financiamiento del equipamiento militar”<sup>35</sup>,

calificándolo como “altamente inapropiado desde el punto de vista presupuestario”<sup>36</sup>. Si bien no se entregan mayores referencias sobre ese informe (nombre o título), sobre si estudia en específico el sistema de financiamiento de la defensa militar o si es sobre un tema más general y de forma tangencial señala aquello, etcétera.

---

<sup>33</sup> Historia Fidedigna de la Ley n.º 21174.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

Por fin, el 6 de septiembre de 2019 se publica en el *Diario Oficial* la Ley n.º 21174, que Establece Nuevo Mecanismo de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional, que modifica la Ley n.º 18948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas” y cuyo objetivo principal fue consagrar un sistema de financiamiento basado en el concepto de “capacidades estratégicas” de la defensa, con un carácter plurianual, estable, transparente, con capacidad de respuesta frente a contingencias de guerra o crisis, con amplios controles civiles y democráticos que incluyen al Congreso y a la Contraloría General de la República, derogando la Ley del Cobre.

La nueva ley discurre sobre el concepto de “capacidades estratégicas”. Al respecto, cabe señalar que el *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (2017) entiende la “capacidad” como la “habilidad que se obtiene de la interdependencia y ponderación de factores de capacidad para cumplir las misiones asignadas a la Defensa Nacional”. Esta habilidad busca generar efectos y a través de aquellos, lograr las tareas encomendadas por la planificación.

Con posterioridad a ello, de la *Política de Defensa Nacional de Chile 2020* se desprende que las “capacidades estratégicas”, surgen a partir de la disponibilidad e integración funcional de material, entrenamiento, recursos humanos, organización, doctrina, infraestructura, sostenibilidad e información<sup>37</sup>, dando origen a las capacidades estratégicas, agrupadas en siete áreas generales al interior de la defensa nacional.

Dichas capacidades tienen una vinculación conceptual y metodológica con la estrategia de la defensa, la cual articula los fines como objetivos de la defensa y sus áreas de misión, en conexión con los modos o conceptos estratégicos de la forma de emplearla y al final con los “medios”, siendo estos últimos las “capacidades estratégicas” que están asociadas al cumplimiento de las áreas de misión y planificación del desarrollo de la fuerza.

La *Política de Defensa Nacional de Chile 2020* grafica lo anterior del siguiente modo:

*Estrategia de la Defensa*



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Política de Defensa Nacional de Chile*, p. 51.

<sup>37</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *op. cit.*, p. 79.

Por su parte, las siete áreas de recursos y habilidades que posee el país referidos a la defensa nacional se han establecido del siguiente modo, de acuerdo con su política:

*Áreas generales de capacidades estratégicas*



Subsecretaría de Defensa

En relación con el desarrollo de la fuerza, cabe señalar que esta se define como el conjunto de medios humanos y materiales aportados por las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto, organizados como unidades militares y entrenadas para la realización de operaciones en cumplimiento de tareas consideradas en las diferentes áreas de misión, incluyendo su despliegue territorial. Ello se materializa mediante programas y proyectos de inversión, asociados principalmente a medios materiales, infraestructura y sostenimiento, los que deben considerar el desarrollo asociado en personal, doctrina, entrenamiento y otros que permitan alcanzar de manera efectiva las habilidades, planes y acciones deseadas.

La planificación de desarrollo de la fuerza debe entregar las orientaciones para el desarrollo de capacidades estratégicas de esta política y considerar los siguientes factores:

- (1) fuerzas actuales, capacidades estratégicas y eficacia operacional alcanzadas, principales sistemas que las componen, nivel de alistamiento operacional alcanzado, costos de operación, capacidad y costo de sostenimiento, manejo de obsolescencias, eficiencia logística y vida útil remanente;
- (2) demandas de evolución en capacidades estratégicas requeridas, derivadas de cambios en los escenarios, en los objetivos, en las prio-

ridades o en la estrategia de la defensa de acuerdo con la orientación política superior y

- (3) marco financiero esperado en el corto, mediano y largo plazo que permita generar y sostener la estructura de fuerzas y su evolución en el tiempo.

El legislador ha dispuesto que la planificación del desarrollo de la fuerza quede definida en un plan elaborado con un horizonte de tiempo de doce años, que incorpore los diferentes programas y proyectos de inversión de corto (cuatro años) y mediano plazo (cinco a doce años), priorizados y programados en el tiempo, con una visión de largo plazo, de acuerdo con las orientaciones de la política de defensa nacional.

### *V. La distinción entre “recursos para las actividades generales de las Fuerzas Armadas” y los “recursos que financian las capacidades estratégicas por medio de fondos plurianuales y de contingencia”*

El ordenamiento jurídico efectúa una gran clasificación entre aquello que denomina “recursos para actividades generales de las Fuerzas Armadas”<sup>38</sup> y aquellos “recursos que financian las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas”. Del artículo 94 de la Ley n.º 18948 emana que se entenderá por “actividades generales” todas aquellas que no signifiquen capacidades estratégicas, pues este último concepto tiene un mecanismo especial de financiamiento, considerando su directa vinculación con el potencial bélico en sí.

Normalmente las definiciones por exclusión, como lo hace el legislador al tratar el financiamiento de las actividades generales, pueden presentar ambigüedad si no se complementan con definiciones positivas o, bien, no se delimita de forma adecuada la oposición del otro por contraste. Hay que recordar que “recursos para actividades generales de las Fuerzas Armadas” se definen por la ley como todos aquellos que no sean destinados para las “capacidades estratégicas”.

En este sentido, la delimitación de la oposición de las actividades generales, es decir, el contenido de las “capacidades estratégicas”, se encuentran detalladas y precisadas en la política de defensa nacional. En efecto, de acuerdo con el artículo 97 de la Ley n.º 18948, la política de defensa nacional, será el criterio orientador superior de las capacidades estratégicas del país,

---

<sup>38</sup> Los recursos para las actividades generales provenientes de la Ley de Presupuesto del Sector Público se regulan jurídicamente por el Decreto Ley n.º 1263 Orgánico Constitucional de Administración Financiera del Estado.

en concordancia con el artículo 5.º letras a) y b), de la Ley n.º 20424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

De esa manera, se pretende obtener un financiamiento del potencial bélico proporcional a las amenazas y riesgos de forma eficiente, ya que el nuevo mecanismo reacciona a nivel financiero por medio de una planificación estratégica que intenta dar respuesta a los diversos escenarios internacionales que se van presentando. En otras palabras, el financiamiento de las capacidades estratégicas busca operar en armonía con la realidad internacional, vecinal y económica nacional, mediante una metodología de capacidades que deben permitir el cumplimiento de objetivos de desempeño en un contexto de probabilidades de ocurrencia de una crisis o una guerra.

Para satisfacer lo anterior, se crea el Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y el Fondo de Contingencia Estratégico. El primer fondo se constituye para la inversión en material bélico e infraestructura asociada, y sus gastos en sostenimiento sobre la base de un programa de financiamiento de inversiones a cuatro años, que permita materializar la planificación del desarrollo de la fuerza. Estos recursos se contabilizan fuera de la Ley de Presupuesto del Sector Público, y el uso en compras se dispondrá mediante Decreto Supremo reservado en conjunto de los ministerios de Defensa y de Hacienda. El fondo se debe mantener en una cuenta reservada especial del Servicio de Tesorerías, de conformidad con el artículo 98 de la Ley n.º 18948.

Este Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa se compone de los siguientes recursos:

- 1) Un monto equivalente al 55 % del total de los recursos de la cuenta n.º 9 154 (Ley n.º 13196) en la Tesorería General de la República al 31 de diciembre de 2017, traspasados en conformidad a la ley.
- 2) Los que contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público para cada año, considerando el programa cuatrienal de inversiones.
- 3) Los intereses que devenguen las inversiones del fondo.
- 4) Los demás aportes que establezca la ley.

Por su parte, el segundo fondo, es decir, el Fondo de Contingencia Estratégico está destinado a financiar el material bélico e infraestructura asociada y sus gastos de sostenimiento para enfrentar situaciones de “guerra externa” o de “crisis internacional” que impliquen una grave afectación a la seguridad exterior de la república. El legislador también permite que pueda ser usado en aquellas hipótesis en que el material bélico se vea con daño severo como consecuencia de emergencias o catástrofes, situaciones que serán declaradas como tales por el presidente de la República, mediante Decreto Supremo fundado.

Además, el Fondo de Contingencia Estratégico posibilita anticipar una adquisición del material bélico contemplada en la planificación del desarrollo de la fuerza, cuando por las características y disponibilidad sea necesario. Esto será dispuesto mediante Decreto Supremo fundado y reservado. Su administración financiera estará a cargo del Banco Central, de conformidad con el artículo 102 de la Ley n.º 18948.

Por otra parte, es menester señalar que este Fondo de Contingencia Estratégico se compone de los siguientes recursos:

- 1) Un aporte único y especial equivalente al 20 % del total de los recursos de la cuenta n.º 9 154 (Ley n.º 13196), en la Tesorería General de la República, al 31 de diciembre del año 2017, que le serán traspasados en conformidad a la ley.
- 2) Los intereses que devenguen las inversiones del fondo.
- 3) Los demás aportes que establezca la ley.

Además de lo dicho hasta ahora, la Ley n.º 21174 crea lo que se denomina el “aporte basal”, consistente en un monto de recursos fijo y mínimo para el mantenimiento y sostenimiento, asegurando de este modo una permanente actualización de las capacidades estratégicas existentes, con un monto equivalente al promedio de los aportes basales enterados al Fondo Plurianual en los seis años inmediatamente anteriores al año en que se aprueba el aporte, de conformidad al artículo 101 de la Ley n.º 18948.

Por último, se establecen numerosos controles de probidad en los artículos 101 y 106 de la Ley n.º 18948, tales como: el Control de las Comisiones de Defensa del Congreso Nacional, previo a discusión presupuestaria; el Control del Congreso Nacional, en la discusión de la Ley de Presupuesto de cada año; el Control de la Contraloría General de la República acerca de decretos que aprueban los proyectos del programa cuatrienal de inversiones; el Control de las Comisiones Técnicas del Congreso Nacional de políticas y planes de la defensa; el Control de la Contraloría General de la República respecto del financiamiento e inversiones de las capacidades estratégicas; el Control del Congreso Nacional en cuanto a forma de materialización de las capacidades estratégicas y el Control de las Comisiones Técnicas del Congreso Nacional, en relación con el anticipo de adquisiciones.

## *VI. Alteración del mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas por medio de la Ley de Presupuesto 2024 y 2025*

Hasta lo señalado con anterioridad las capacidades estratégicas habrían de tener un mecanismo de financiamiento diferenciado del general, en aten-

ción a que responde a cuestiones propias de la defensa, con una planificación del entorno vecinal que oriente el desarrollo de proyectos asociados al potencial bélico, siguiendo las disposiciones de la política de defensa nacional, que a la postre se materializa en la denominada “planificación para el desarrollo de la fuerza”, con una duración no menor a ocho años y de lo cual deriva un “plan cuatrienal de inversiones”, según el Ministerio de Defensa Nacional.

En conformidad a todo lo indicado hasta ahora, la Ley de Presupuesto debe, fundamentalmente, considerar aspectos de gastos generales de las Fuerzas Armadas, sin perjuicio de que pueda enterar recursos para el Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, considerando el programa cuatrienal de inversiones, como una fuente de financiamiento presupuestaria que pierde su carácter principal, para convertirse un elemento constitutivo más, entre otros, de un fondo que cubre en especial principal la inversión en material bélico y su infraestructura asociada.

Sin embargo, la Ley de Presupuesto n.º 2.640 para el sector público, correspondiente al año 2024, indicaba en su artículo 35 inciso primero, lo siguiente:

“Autorízase al Fisco para postergar a contar de la fecha de publicación de esta ley y hasta su vigencia, el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo tercero transitorio de la ley N° 21.174, que establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional, respecto del traspaso de saldos al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y al Fondo de Contingencia Estratégico; así como con el aporte al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa a que se refieren el artículo 101 de la ley N° 18.948, orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, y el artículo octavo transitorio de la señalada ley N° 21.174”.

En efecto, el artículo 3.º transitorio de la Ley n.º 21174 señala:

“Para efectos de lo dispuesto en el artículo 1º de esta ley, el traspaso de los saldos que corresponda efectuar al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y al Fondo de Contingencia Estratégico deberá materializarse dentro del plazo de cuarenta y ocho y de veinticuatro meses, respectivamente, contado desde la fecha de entrada en vigencia del artículo 4 de esta ley, conforme a las instrucciones que impartan conjuntamente los Ministros de Defensa Nacional y de Hacienda”.

Por tanto, los saldos provenientes de la legislación anterior y que debían transferirse a los nuevos fondos tanto Plurianual para las Capacidades Estratégicas como al de Contingencia Estratégica en los plazos de cuarenta y ocho y veinticuatro meses, no han sido transferidos en el plazo original y, en con-

secuencia, ambos fondos no han podido constituirse más que de manera nominal.

Asimismo, el mismo artículo 35 de la Ley n.º 21640 suspendió los efectos del artículo 8.º transitorio, el cual señala:

“Sin perjuicio de lo señalado en el inciso primero del artículo 101 de la ley N° 18.948, orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, el aporte basal al que se refiere dicho artículo, desde el año quinto y hasta el año décimo de vigencia de la presente ley, corresponderá al monto promedio de los gastos devengados en operación y sostenimiento e inversiones en material bélico, del período de seis años inmediatamente anterior al año de entrada en vigencia de esta ley. No obstante, el aporte de los recursos a que se refiere el número 2 del artículo 100 de la ley N° 18.948, orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, podrá ser un monto superior al aporte basal”.

En este sentido, el legislador dispuso garantizar una cantidad suficiente de recursos para financiar el potencial bélico, mediante un “aporte basal mínimo”. De esta manera, el aporte anual que la Ley de Presupuestos del Sector Público debe enterar al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, debería contemplar un aporte que no puede ser inferior al monto promedio de los aportes basales enterados a dicho fondo en el periodo de seis años previos al año en que se aprueba el aporte anual que se deba efectuar.

Cabe recordar, como ya se señaló que dentro de los distintos recursos que van ingresando al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, se encuentran, también, aquellos recursos que contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público para cada año, considerando el programa cuatrienal de inversiones, de conformidad con el artículo 100 de la Ley n.º 18948.

En este sentido, el monto no debe ser inferior al monto promedio de los aportes basales de los últimos seis años inmediata anteriores al año en que se aprueba el aporte anual que se deba efectuar. No obstante, al no existir algún punto de referencia de promedio para los aportes basales, en el inicio de la aplicación del nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas, el artículo 8.º transitorio dispuso que desde el año quinto y hasta el año décimo de vigencia de la presente ley, el aporte basal correspondería al monto promedio de los gastos devengados en operación, sostenimiento e inversiones en material bélico, del periodo de seis años anteriores al año de entrada en vigencia de esta ley.

En definitiva, en Chile las leyes de presupuesto han trastornado el diseño original del mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas<sup>39</sup>. En

<sup>39</sup> La Ley n.º 21174 incorpora un nuevo título VI a la Ley n.º 18948, sobre el Financiamiento de las Capacidades Estratégicas.

efecto, sin aporte basal, sin integración de los recursos para el Fondo Pluri-anual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y sin integración de los montos para el Fondo de Contingencia Estratégico, dichos “fondos” quedan con una mera existencia nominal, solo en el texto de la ley, sin recursos a los cuales acudir conforme al diseño planteado.

Lo anterior no significa que no haya financiamiento para los proyectos asociados al potencial bélico y su infraestructura. Lo que se está evidenciando en este estudio es que el perjuicio fundamental está en que el “mecanismo operativo” fijado por la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas para el financiamiento de la defensa nacional fue quebrado o, a lo menos, alterado, mediante una mera ley presupuestaria, extralimitándose en sus fines de mero cálculo de ingresos y gastos para el sector público<sup>40</sup>.

Además, la suspensión del mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas contribuye a generar una dependencia de las capacidades de defensa del país en la voluntad política de turno y a sus coyunturas siempre inestables. En este sentido, cabe recordar que el mensaje de la Ley n.º 21174, señala expresamente en el punto n.º 4 “Asignación mínima” que:

“Sin perjuicio de las definiciones que en cada ocasión se adopten en el proceso legislativo, y con el objeto de reforzar la estabilidad en el esfuerzo por satisfacer las capacidades estratégicas de defensa, este proyecto de ley establece una asignación mínima a ser garantizada en cada presupuesto para cada uno de los años”.

Así, y con un prisma republicano transversal, se pretendía excluir de los vaivenes de la política contingente a la defensa del país, debido a la relevancia que tiene para el Estado de Chile la estabilidad en su financiamiento. Aquello se desprendía del mensaje del proyecto de ley, cuya historia fidedigna muestra en su n.º 2 “Madurez del sistema político” del II. “Fundamentos del proyecto de ley” que:

“este proyecto de ley es un voto de confianza en nuestro sistema político, invitando a los parlamentarios a pronunciarse sobre materias de las que han estado excluidos por décadas. Esto se hace en la esperanza de que sabremos enfrentar, juntos, con sensatez y responsabilidad republicana, los desafíos que plantea el esfuerzo por lograr el necesario equilibrio entre el control democrático del parlamento, la flexibilidad en el manejo de los recursos fiscales y la relativa estabilidad que necesita la defensa como política de Estado”.

---

<sup>40</sup> El artículo 11 del Decreto Ley n.º 1263 dispone: “El presupuesto del Sector Público consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”.

En consecuencia, la paralización del mecanismo de financiamiento que realiza el artículo 35 de la Ley de Presupuesto 2024 y el actual artículo 37 de la Ley de Presupuesto 2025, afecta el despliegue de una planificación basada en capacidades, que tenía por fin permitir la operatividad en condiciones de incertidumbre, por cuanto provee de las condiciones adecuadas para hacer frente a una serie de circunstancias y desafíos modernos, trabajando dentro de un marco económico racional y no en insumos de dinero en “bloque” como ocurría con la denominada Ley del Cobre y el 10 % de las ventas del mineral y subproductos de CODELCO.

Este freno o paralización de los efectos del mecanismo de financiamiento de capacidades estratégicas de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas n.º 18948, por medio de una mera ley presupuestaria, es un fenómeno de cierto arrastre, proveniente de las leyes n.º 21395 de 2021 (Presupuesto 2022), n.º 21516 de 2022 (Presupuesto 2023) y n.º 21640 de 2023 (Presupuesto 2024), lo cual configura serios indicios de inconstitucionalidad, por exceder el ámbito de funciones asignadas a este instrumento de rango legal presupuestario, al consolidar efectos jurídicos que sobrepasan la anualidad.

La única variación para el presente año 2025, es que la Ley n.º 21722 señala en el artículo 37:

“Autorízase al Fisco para postergar a contar de la fecha de publicación de esta ley y hasta su vigencia, el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo tercero transitorio de la Ley N° 21.174, que establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional, respecto del Fondo de Contingencia Estratégico”.

De la lectura de esa norma, se puede deducir que la suspensión de los efectos del artículo transitorio radica únicamente sobre el Fondo de Contingencia Estratégico, no disponiendo nada en relación con el Fondo Plurianual, razón por la cual se estima que debiera constituirse este último, quedando de todas maneras pendiente lo relacionado con los recursos destinados a la crisis internacional y el conflicto externo o guerra.

### *VII. La imposibilidad de que leyes permanentes se modifiquen por vía de la ley de presupuesto*

En Chile, el tesoro público y los recursos financieros que posee el fisco se encuentran sistematizados y organizados a través de lo que se ha denominado como el Sistema de Administración Financiera del Estado. Al respecto, el ordenamiento jurídico indica:

“Sistema de Administración Financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos” (artículo 1.º del Decreto Ley n.º 1263).

Este sistema de administración financiera del Estado surge en el ámbito jurídico por medio del Decreto Ley n.º 1263 de 1975. Existen pocos antecedentes históricos que permitan obtener las fuentes de discusión técnica sobre su contenido. Aún así Álvaro Bardón indica que en 1974 se dio curso a un proceso de:

“racionalización en la administración presupuestaria, en la contabilidad del gobierno, su crédito y abastecimiento, se simplificaron los programas presupuestarios y se reorganizó la administración y contabilidad de la deuda externa”<sup>41</sup>.

Por su parte, Jorge Precht señala que, en 1974, se había conformado una comisión de reforma de la administración financiera del Estado para dar solución a la grave y deficiente gestión económica de la época<sup>42</sup>.

Esta comisión tuvo por coordinador a:

“Maximiliano Vildósola Strumil, funcionario de la Dirección de Presupuestos, y participaron en ella representantes de la Contraloría General de la República, de la Tesorería, Servicio de Impuestos Internos, Oficina de Planificación y Dirección de Aprovisionamiento del Estado”<sup>43</sup>.

Su función fue eliminar burocracia, simplificar las excesivas y confusas clasificaciones presupuestarias, suprimir la afectación de ingresos, entre otros.

El resultado de todo lo anterior se consolidó en un anteproyecto de ley, enviado, según señala Jorge Precht, al ministro de Hacienda de la época, Jorge Cauas, a la CONARA y después a la Junta de Gobierno, la cual determinó por fin su aprobación. Jorge Precht menciona como las personas que más influyeron en su elaboración, a los asesores del Subcomité de Hacienda de la Junta de Gobierno, Manuel Daniel Argandoña y Raúl Santa María de la Vega, y con especial énfasis, al ministro de Hacienda, Jorge Cauas, y al director de Presupuestos Juan Carlos Méndez<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Álvaro BARDÓN, *Una década de cambios económicos*, p. 40

<sup>42</sup> Jorge PRECHT, “Principios Jurídicos de la Hacienda Pública”, p. 792.

<sup>43</sup> *Op. cit.*, p. 792.

<sup>44</sup> Sebastián SOTO, *Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional*, p. 152.

Este Decreto Ley n.º 1263, según Jorge Precht, es “la mayor contribución administrativa que legó al país el Régimen Militar”<sup>45</sup>, junto con la orgánica jurídica que dio origen al Banco Central. Hasta la actualidad, en sus aspectos esenciales, el Decreto Ley n.º 1263 Orgánico Constitucional de Administración Financiera del Estado, sigue incólume, con escasas modificaciones legislativas, las que además han sido de poca trascendencia.

Este texto legal dispone que todos los ingresos que perciba el Estado deben reflejarse en un presupuesto que se denominará del Sector Público, sin perjuicio de mantener su carácter regional, sectorial o institucional. Asimismo, todos los gastos del Estado deberán estar contemplados en el presupuesto del Sector Público.

Por tanto, el Presupuesto del Sector Público se define por el artículo 11 del Decreto Ley n.º 1263 como aquel que:

“consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”.

Su ejercicio debe coincidir con el año calendario y debe quedar totalmente tramitado, a más tardar, el 1 de diciembre del año anterior a su vigencia, conforme al artículo 14 del mismo cuerpo normativo.

Por su parte, la Dirección de Presupuestos tiene por:

“función principal la elaboración del Presupuesto de la Nación y la aplicación de la política presupuestaria en el contexto de los planes de desarrollo social y económico y demás objetivos nacionales”,

conforme al artículo 1.º del Decreto con Fuerza de Ley n.º 106 del Ministerio de Hacienda de 1960. Coopera, dentro de su ámbito de competencia, el Ministerio de Desarrollo Social.

En consecuencia, el presupuesto de la nación se materializa a través de una ley, que tiene un procedimiento específico, distinto al de la ley común. Conforme al artículo 67 de la *Constitución Política de la República*, el proyecto de ley de presupuesto debe ser presentado por el presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despacha dentro de los sesenta días contados desde su presentación, rige el proyecto presentado por el mandatario.

El inciso segundo del citado artículo 67 dispone:

“El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente”.

<sup>45</sup> PRECHT, *op. cit.*, p. 792.

En este sentido, señala Sebastián Soto Velasco:

“respecto de los ingresos, la Constitución solo tiene una regla de competencia. Señala que la estimación del rendimiento de los recursos de la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquier otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos”<sup>46</sup>.

Aquí es necesario poner de relieve un aspecto que resulta esencial para este análisis: existe una mirada restrictiva por parte del constituyente en relación con la alteración o afectación a leyes permanentes, de parte de la Ley de Presupuesto. Lo dice, de algún modo, el artículo 67 de la *Constitución*, cuando permite que el Congreso, en relación con los gastos del proyecto de Ley de Presupuesto, pueda reducirlos “*salvo los que estén establecidos por una ley permanente*”.

En este sentido, la Ley de Presupuesto es un texto de rango legal, pero con características especiales que la hacen tener una función restringida y cuya interpretación debe ir en la misma línea de limitación. Lo anterior, porque únicamente comunica el Presupuesto del Sector Público y porque tiene un carácter anual que la hacen de duración finita.

En este sentido, coincide con la literatura científica más clásica en Chile, que excluye la posibilidad de que una ley de presupuesto pueda afectar la regulación jurídica que ha fijado una ley permanente. Así, Miguel Luis Amunátegui sostiene:

“es inconstitucional derogar una Ley por la supresión de uno o varios ítems del Presupuesto, porque la tramitación a que la Ley Fundamental ha sometido la aprobación de los Presupuestos, es distinta de la que exige para la derogación de una Ley”<sup>47</sup>.

Según Sebastián Soto Velasco, en la misma posición se encontrarían Mariano Egaña y Antonio Varas. Mariano Egaña señala:

“que siempre que en el Presupuesto se propone una partida de efectos permanentes, ya para aumentar la dotación de un establecimiento o ya para hacer un gasto que ha de continuar todos los años, se ha exigido un Proyecto de Ley”<sup>48</sup>.

Tal como indica Sebastián Soto Velasco, que Jorge Huneeus tuvo una tesis similar a la aquí propuesta, en el sentido de que la ley de presupuesto, de características efímeras por durar solo una anualidad, no podría modificar

---

<sup>46</sup> SOTO, *op. cit.*, p. 161.

<sup>47</sup> Jorge HUNEEUS, *Obras de don Jorge Huneeus*, p. 219.

<sup>48</sup> SOTO, *op. cit.*, p. 122.

leyes que tienen por vocación estabilidad y continuidad, como lo son las leyes permanentes y generales. En este sentido, Jorge Hunneus argumenta que “el Presupuesto no es una ley idéntica a las demás pues es una ley anual que no tiene efectos permanentes”. Por eso, “no es posible alterar en la discusión de una ley anual y no permanente”<sup>49</sup>.

Por su parte, Eliodoro Yáñez sostenía:

“los gastos fijos consultados en el presupuesto, aquellos que provienen de leyes de carácter general o especial, no deben ser objeto de votación o modificación por parte de la Cámara, porque ellos ya han sido votados en la ocasión en que se aprobó la ley que los creó”<sup>50</sup>.

Estos clásicos argumentos de la doctrina tradicional chilena mantienen actualidad y robustez, y se suman al argumento de texto del artículo 67 de la *Constitución Política*, que excluye la competencia del Congreso para modificar, en lo referido a los gastos, lo que esté relacionado con las leyes de carácter permanente. Lo anterior, sin perjuicio de la constante discusión sobre “gastos fijos” y “variables”<sup>51</sup>.

Además, se puede sostener como otro argumento, esto es, que aceptar la posibilidad de que una ley de presupuesto pueda modificar una ley permanente podría, al mismo tiempo, permitir el absurdo de que una ley de presupuesto modifique las bases orgánico-financieras del Estado, autorizando que sus alcances vayan más allá de una pura anualidad, alterando lo dispuesto en el Decreto Ley n.º 1263. Lo anterior, además de no tener sentido lógico, constituiría un peligro para la normal tramitación legislativa y, en términos generales, para el régimen democrático.

Si bien la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha variado en el tiempo, permitiendo en la actualidad que leyes presupuestarias modifiquen por un tiempo leyes de carácter permanente, esto pareciera inadecuado para la estabilidad institucional del país, contrario al texto constitucional y a un razonamiento jurídico armonioso con los objetivos de cada tipo de ley, ya

<sup>49</sup> HUNNEUS, *op. cit.*, p. 220.

<sup>50</sup> Ministerio del Interior, Comisión consultiva de reformas constitucionales, 1925, Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República, p. 66, citado por SOTO *op. cit.*, p. 124.

<sup>51</sup> Ni siquiera desde la perspectiva de los “gastos fijos” o “gastos variables”, podría argumentarse una “constitucionalidad de la suspensión del financiamiento de la defensa”, por cuanto el aporte basal establecido en el nuevo régimen constituye un gasto fijo, justamente por cuanto tiene por fin dar un piso mínimo de recursos enterados al Fondo Plurianual, todos los años. Dificilmente resulta plausible sostener que el “aporte basal” sea un gasto variable, ya que tiene por finalidad garantizar un monto fijo todos los años, para la mantención del potencial bélico y su infraestructura asociada.

que las leyes presupuestarias únicamente aprueban el cálculo de entradas y gastos de la Administración Pública: nada más<sup>52</sup>.

### *VIII. Riesgos de inconstitucionalidad de los artículos 35 de la Ley de Presupuesto 2024 y 37 de la Ley de Presupuesto 2025*

Todo lo ya dicho, está muy relacionado con el financiamiento de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas. En efecto, estas y la respuesta financiera a la crisis internacional y al conflicto externo (guerra) fueron asegurados por medio del Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas de la Defensa y el Fondo de Contingencia Estratégico.

En otras palabras, al amparo de las recomendaciones de la OCDE, la derogación de la antigua Ley del Cobre tenía por fundamento la necesidad de configurar un nuevo régimen jurídico, que permitiera la racionalidad en la inversión de recursos para el potencial bélico, conforme a planes del desarrollo de la fuerza, que reflejaran por medio de los planes cuatrienales una respuesta financieramente eficiente contra los riesgos y amenazas, emanadas tanto del entorno vecinal, regional y mundial.

Todo este nuevo diseño fue frustrado mediante el empleo de la Ley de Presupuesto para frenar la integración de los distintos recursos pecuniarios que debían ingresar a los dos fondos establecidos en la Ley n.º 21174, alterando los efectos de una ley orgánica constitucional, como es la Ley n.º 18948. En efecto, la Ley de Presupuesto, desde el año 2021 hasta la actualidad, se ha ocupado con la finalidad de paralizar o suspender los efectos de los artículos 3.º y 8.º transitorios de la Ley n.º 21174, los cuales tenían por finalidad, como cualquier norma transitoria, marcar la ruta pausada de cambio de régimen jurídico, y así no afectar un desarrollo normal por cambios radicales de sistema.

En consecuencia, se sostiene que la actual y vigente Ley de Presupuesto para el Sector Público n.º 21722; la Ley n.º 21640, correspondiente al año 2024,

---

<sup>52</sup> Así se reconoce, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Constitucional, rol. 2935/2015. Caso gratuidad educación superior. Sebastián Soto señala que un caso ejemplar en que la Ley de Presupuesto modifica temporalmente leyes permanentes es la “glosa que exceptiona del cumplimiento del artículo 9 de la Ley 18.834, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Públicos, en virtud de la cual el número de funcionarios a contrata no puede exceder del 20 % del total de los cargos de la planta de una determinada repartición”. En SOTO, *op. cit.*, p. 122. Sin perjuicio de que no estar de acuerdo con esa utilización de la Ley de Presupuesto, es posible reconocer que, en la práctica, tiene cierta aplicación, al menos para lo referido a los gastos variables.

así como las correspondientes al año 2023, 2022 y 2021, han excedido sus finalidades y campo de acción, con los eventuales riesgos de inconstitucionalidad asociados, pues alteran aspectos esenciales de leyes permanentes, como es la Ley n.º 18948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, en su título VI, sobre las capacidades estratégicas, con un énfasis específico en los medios para hacer frente a la crisis internacional y la guerra.

Todo lo anterior, en un contexto internacional en que Bolivia firma el 20 de julio de 2024 un acuerdo bilateral de seguridad y defensa con Irán, en la ciudad de Teherán, que incluye la venta de material bélico y el entrenamiento de personal militar. Esto, junto con una alta cantidad de drones iraníes que han sido entregados a Bolivia<sup>53</sup>. Por su parte, Argentina ha mostrado un gran acercamiento militar a Estados Unidos de América, comprando y renovando aviones de combate y con un presupuesto para el año 2025 que contempla un aumento en los recursos destinados a defensa y seguridad<sup>54</sup>. Además, las Fuerzas Armadas peruanas han reforzado las relaciones con las fuerzas militares de la República Popular China, a través del general de brigada Song Yanchao, sub-jefe de la OCMi del Ministerio de Defensa Nacional de China<sup>55</sup>.

## Conclusiones

De todo lo revisado, es posible concluir que Chile aún no logra consolidar un mecanismo de financiamiento de la defensa nacional en armonía con el sistema establecido por medio de la Ley n.º 21174 y que garantice contar con los medios y capacidades estratégicas adecuadas para generar una disuasión seria y de peso, conforme a su realidad vecinal y regional.

La Ley n.º 21174, que modificó la Ley n.º 18948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, al derogar la denominada Ley del Cobre, tuvo por finalidad generar un nuevo sistema de financiamiento capaz de reflejar un gasto en defensa que estuviera fundado en una planificación técnica y racional, donde los riesgos y amenazas estuvieran en coherencia con la inversión en capacidades estratégicas. En cierto modo, del análisis es dable concluir que ese propósito no se ha cumplido, debido a la permanente suspensión de los efectos de constitución del Fondo Plurianual para las Capa-

<sup>53</sup> BBC NEWS MUNDO, "Lo que se sabe del acuerdo de seguridad entre Bolivia e Irán". En relación con la adquisición de drones iraníes véase, también, Carlos BASSO, "Compra de drones iraníes por parte de Bolivia tensiona a Chile".

<sup>54</sup> Germán PADINGER, "Entre visitas de portaaviones, la compra de los F-16 y el acercamiento a la OTAN, ¿cambia la posición de Argentina en el mundo?".

<sup>55</sup> COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, "Delegación militar de la República Popular China visitó al jefe del CCEFAA".

idades Estratégicas de la Defensa, al menos hasta el año 2024, y del Fondo de Contingencia Estratégico.

En suma, es posible concluir que la manera de suspender el diseño del financiamiento de las capacidades estratégicas, por medio de leyes presupuestarias, que tienen por función aprobar año a año el cálculo de entradas y gastos de la Administración Pública, tiene riesgos de inconstitucionalidad, pues excede su finalidad, alterando una ley permanente, como es la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

### Bibliografía

- Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Disponible en <https://actas.minsegres.gob.cl/actas-de-la-comision-ortuzar/> [fecha de consulta: 15 de marzo de 2025].
- ÁLVAREZ CÁRCAMO, Hugo, “Ley Reservada del Cobre. Visión jurídica y política”, en *Actualidad Jurídica*, n.º 16, Santiago, 2007.
- ARANCIBIA CLAVEL, Roberto, “El gobierno de la democracia cristiana y los militares chilenos”, en Roberto ARANCIBIA CLAVEL, *Ejército y Sociedad en el siglo XX chileno*, Santiago, Academia de Historia Militar, 2023.
- ARANCIBIA DE TORRES, Juan, *Ejército y libertad*, Santa Cruz de Tenerife, Gráficas Tenerife, 1986.
- AYALA ESPINO, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, segunda reimpresión, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- BARDÓN, Álvaro, *Una década de cambios económicos*, Santiago, Andrés Bello/BBC, 1985.
- BASSO PRIETO, Carlos, “Compra de drones iraníes por parte de Bolivia tensiona a Chile”. Disponible en [www.elmostrador.cl/noticias/2023/08/03/compra-de-drones-iranies-por-parte-de-bolivia-tensiona-a-chile/](http://www.elmostrador.cl/noticias/2023/08/03/compra-de-drones-iranies-por-parte-de-bolivia-tensiona-a-chile/) [fecha de consulta: 18 de marzo de 2025].
- BBC NEWS MUNDO, “Lo que se sabe del acuerdo de seguridad entre Bolivia e Irán”. Disponible en [www.bbc.com/mundo/articles/cld9nq1zqwyo](http://www.bbc.com/mundo/articles/cld9nq1zqwyo) [fecha de consulta: 17 de abril de 2025].
- CHILD, Jack, *The Unequal Alliance: The Inter-American Militan-System*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1980.
- COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, “Delegación militar de la República Popular China visitó al jefe del CCFFAA”. Disponible en [www.gob.pe/institucion/ccffaa/noticias/892844-delegacion-militar-de-la-republica-popular-china-visitó-al-jefe-del-ccffaa](http://www.gob.pe/institucion/ccffaa/noticias/892844-delegacion-militar-de-la-republica-popular-china-visitó-al-jefe-del-ccffaa)
- CORREA, Sofía, Consuelo FIGUEROA, Alfredo JOCELYN-HOLT, Claudio ROLLE y Manuel VICUÑA, *Historia del siglo XX chileno: balance paradójico*, Santiago, Sudamericana, 2001.

- GARAY, Cristián, "La larga marcha del estatismo. La resistencia a la Misión KleinSaks 1955-1958", en Adolfo IBÁÑEZ, *Reformas económicas e instituciones políticas: la experiencia de la Misión Klein-Saks en Chile*, Santiago, editor Juan Pablo Couyoumdjian, Universidad del Desarrollo, 2011.
- GONZÁLEZ, Heliodoro, "Arms-Sales Policy: The Chilean Case", in *Inter-American Economic Affairs*, vol. 34, 3 Washington D.C., 1980.
- GRIFFITHS SPIELMAN, John, "Planificación estratégica por capacidades: una revisión conceptual". Disponible en [www.athenalab.org/wp-content/uploads/2021/07/Planificacio%CC%81n-estrategia-por-capacidades-JG-1.pdf](http://www.athenalab.org/wp-content/uploads/2021/07/Planificacio%CC%81n-estrategia-por-capacidades-JG-1.pdf) [fecha de consulta: 25 de marzo de 2025].
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich, *Fenomenología del espíritu*, Bamberg, Johann Leonhard Schuberth, 1807.
- Historia Fidedigna de la Ley n.º 21174, del 26 de septiembre de 2019. Disponible en [www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7686/](http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7686/) [fecha de consulta: 25 de enero de 2025].
- HUNEEUS, Jorge, *Obras de don Jorge Huneeus*, Santiago, Imprenta Cervantes, tomo primero: La Constitución ante el Congreso, 1890.
- INNERARITY, Daniel, *Hegel y el romanticismo*, Madrid, Tecnos, 1993.
- KISSINGER, Henry, *Orden mundial*, Madrid, Debate, 2016.
- MANSUY Huerta, Daniel, *Salvador Allende. La izquierda chilena y la Unidad Popular*, Santiago, Taurus, 2023.
- MASLOW, Abraham H., *Motivación y personalidad*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos S.A., 1991.
- MENESES, Emilio, "Ayuda económica, política exterior y política de defensa en Chile, 1943-1973", en *Estudios Públicos*, n.º 35, Santiago, 1989.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Política de Defensa Nacional de Chile*, 2020. Disponible en [www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/POLÍTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf](http://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/POLÍTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf) [fecha de consulta: 15 de marzo de 2025].
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, oficio n.º 1198, Santiago, 1943.
- MOULIAN, Tomás, "Desarrollo económico y estado de compromiso: desajuste y crisis estatal en Chile", *Colección de Estudios CIEPLAN*, n.º 8, Santiago, 1982.
- NARA, RG. 59. Records. Chile. 825.24/1500, Bowers al secretario de Estado, Santiago, 19 de octubre de 1943.
- NOLDE, Kenneth, *Arms and Security in South American: Towards an Alternative View*, Ph. D. Thesis, Miami, University of Miami, 1980.
- O'BRIEN, Anthony, *The Politics of Dependency: A Case-Study of Dependency-Chile 1938-1945*, Ann Arbor: UMI, Ph. D., Thesis. University of Notre Dame, 1977.
- PADINGER, Germán, "Entre visitas de portaaviones, la compra de los F-16 y el acercamiento a la OTAN, ¿cambia la posición de Argentina en el mundo?". Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2024/06/02/analisis-f16-otan-china-argentina-orix/> [fecha de consulta: 13 de abril de 2025].

- PRECHT, Jorge, “Principios jurídicos de la hacienda pública”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, n.º 2, Santiago, 1993.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- SAN FRANCISCO, Alejandro, Milton CORTÉS, José Manuel CASTRO, *El gobierno de Allende, la Unidad Popular y la crisis de la democracia en Chile 1970-1973*, Santiago, Ediciones Universidad San Sebastián, 2023.
- SMITH, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, novena reimpresión, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Serie de Economía, 1997.
- SOTO, Ángel y Cristián GARAY, “Tecnocracia y apartidismo de derechas en Chile. El ‘relato’ de Jorge Alessandri (1958-1964)”, en *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, n.º 68, Morelia, Michoacán, 2018.
- SOTO VELASCO, Sebastián, *Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional*, tesis doctoral, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2016.
- URBINA, Javier, “Aspectos militares de las relaciones chileno-norteamericanas en el contexto de la seguridad hemisférica”, Seminario Política Exterior Chilena, Santiago, Universidad Católica de Chile, Instituto Ciencia Política, mimeo, 1984.
- U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, *Historical Statistics of the U.S. from Colonial Times to 1970*, Washington D.C., U.S. Bureau of Census, 1975, Part II.
- VIVANCO, Ángela, *Curso de derecho constitucional*, Santiago, Ediciones UC, 2010, tomo II.

## NORMAS

- Decreto n.º 328, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 21 de julio de 1952.
- Decreto Ley n.º 1263 Orgánico Constitucional de Administración Financiera del Estado, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 28 de noviembre de 1975.
- Decreto Ley n.º 1530, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 1976.
- Ley n.º 6152, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 19 de enero de 1938.
- Ley n.º 6159, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 1 de enero de 1938.
- Ley n.º 6160, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 1 de enero de 1938.
- Ley n.º 7144, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 5 de enero de 1942.
- Ley n.º 13196, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 1958.
- Ley n.º 11828, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 5 de mayo de 1955.
- Ley n.º 18445, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 17 de julio de 1987.

Ley n.º 18628, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 23 de junio de 1987.

Ley n.º 18948, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 27 de febrero de 1990.

Ley n.º 21174, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 26 de septiembre de 2019.

### *Siglas y abreviaturas*

|                  |                                                          |
|------------------|----------------------------------------------------------|
| BBC              | British Broadcasting Corporation                         |
| CIEPLAN          | Corporación de Estudios para Latinoamérica               |
| CODELCO          | Corporación Nacional del Cobre                           |
| CONARA           | Comisión Nacional de Reforma Administrativa              |
| CONSUDENA        | Consejo Superior de Defensa Nacional                     |
| D.C.             | Distrito de Columbia                                     |
| <i>Ibid.</i>     | <i>Ibidem</i>                                            |
| LL.M.            | Master of Laws                                           |
| n.º a veces Nº   | número                                                   |
| NARA             | National Archives and Records Administration             |
| No.              | number                                                   |
| OCDE             | Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos |
| OCMI             | Oficina de Cooperación Militar Internacional             |
| <i>op. cit.</i>  | <i>opere citato</i>                                      |
| p.               | página                                                   |
| Ph.D.            | Doctor en Filosofía                                      |
| pp.              | páginas                                                  |
| RG               | Record Group                                             |
| S.A.             | sociedad anónima                                         |
| STC              | sentencia del Tribunal Constitucional                    |
| UC               | Universidad Católica                                     |
| U.S.             | United State                                             |
| US\$ a veces USD | Dólares estadounidenses                                  |
| www              | World Wide Web                                           |