



Garantes de la institucionalidad

Hermógenes Pérez de Arce I.

Abogado

La experiencia histórica chilena aconsejó a los constituyentes de 1980 conferir un papel a los uniformados en el respaldo de las instituciones de la República.

En efecto, en una docena de episodios de la vida política interna, que ha documentado el historiador Gonzalo Vial –entre la revolución de 1891 y el pronunciamiento de 1973, ambos inclusive–, crisis políticas derivadas del incumplimiento de las normas constitucionales por parte de los partidos o sus dirigencias, actuando en el Gobierno o en el Congreso, hicieron necesarias interferencias militares en la vida institucional.

Esas interferencias fueron, en rigor, inconstitucionales, pero en su momento se las apreció como la única salida a las pugnas gestadas por los quebrantamientos e intransigencias recíprocas de la civilidad.

Ello, y la evidencia de que, en la mayoría de esos casos, la trasgresión al marco constitucional había partido de actuaciones de personeros o grupos políticos, lo que había generado el llamado a la intervención militar, aconsejó incorporar a los uniformados al rodaje constitucional con un carácter preventivo, es decir, protector de la institucionalidad.

Se trataba de precaver las situaciones, en lugar de esperar a que ellas se produjeran y desencadenaran la intervención militar. La Constitución de 1980 procuró cumplir con ese propósito.

Los militares siempre fueron garantes

Pero, antes de detallar cómo lo hizo, debe dejarse establecido que antes de ella las instituciones de la defensa nacional habían estimado estar investidas del rol de garantes de la institucionalidad.

La diferencia es que, hasta la Constitución de 1980, fueron garantes *ex post*. A partir de dicha Carta pasaron a serlo *ex ante*, es decir, con carácter preventivo.

Hay pruebas de que bajo la propia Constitución de 1925, en efecto, se concebía a las Fuerzas Armadas como instituciones comprometidas a garantizar la legalidad y el orden internos. Así, en el Boletín de Informaciones N° 8, del 12 de mayo de 1970, el a la sazón Comandante en Jefe del Ejército, general René Schneider Chereau, manifestaba textualmente:

“El Ejército es garante del régimen constitucional, uno de cuyos actos trascendentes es la elección de Presidente de la República”.

Más adelante se entrará en el detalle de la forma en que esa misión era entendida por los uniformados, pues el mismo predicamento puede hacerse extensivo a situaciones que puedan presentarse bajo la Constitución de 1980.

Papel constitucional de las instituciones armadas

Recogiendo la experiencia histórica antes aludida, la Carta Fundamental vigente contiene las siguientes disposiciones referidas al rol de los uniformados en el quehacer institucional:

1) Artículo 45, letra d), que integra al Senado a “un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional”.

2) Artículo 81, letra c), que faculta al Consejo de Seguridad Nacional para elegir a dos abogados como integrantes del Tribunal Constitucional.

3) Artículo 90, incisos segundo y tercero, en los cuales se establece que las cuatro ramas uniformadas tienen “la misión de garantizar el orden institucional de la República”.

4) Artículo 95, que establece el Consejo de Seguridad Nacional, “presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República”.

5) Artículo 96, letra b), según la cual el referido Consejo, entre sus atribuciones, tiene el “hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso

Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional”.

6) Artículo 96, letra d), según la cual el Consejo puede “recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado”. Señala que el requerido estará “obligado a proporcionarlos”.

Significado de estas disposiciones

El conjunto de ellas y su interpretación armónica imponen una obligación a los garantes de la institucionalidad, en el sentido de velar por que esta última sea respetada. En otras palabras, ante cualquier atropello manifiesto a normas fundamentales, frente al cual los órganos jurisdiccionales aparezcan sobrepasados o se muestren o resulten inoperantes o ineficaces para restablecer las bases del Estado de Derecho; o, peor aún, si esos órganos toman parte en la trasgresión, los garantes de la institucionalidad tienen la obligación de dar todos los pasos constitucionales que consagran las normas antedichas.

De partida, el primero de ellos debiera consistir en recabar toda la información a que se refiere el artículo 96, letra d), de la Constitución.

Teniéndola en sus manos, si de la misma se desprende un quebrantamiento de las normas cuya vigencia los garantes están llamados a (como su nombre lo indica) garantizar, el segundo paso se halla señalado en la letra b) del mismo artículo: deben hacer presente a las máximas autoridades del país su opinión frente al hecho, acto o materia que configure un grave atentado en contra de las bases de la institucionalidad o, en su caso, de la seguridad nacional.

Cabe imaginar que el mero ejercicio de esas atribuciones encontraría gran eco en la opinión pública, del cual no podrían desentenderse quienes fueren sindicados como responsables de la trasgresión al orden constituido o al Estado de Derecho.

Es obvio que la reacción interna y externa ante semejante llamado de atención contribuiría a redoblar la fuerza del mismo.

Todo ello conduciría a pensar que el solo ejercicio de las atribuciones conferidas por la Carta a los garantes contribuiría en gran medida a la eficacia rectificatoria de su iniciativa.

¿Y si la actitud trasgresora persiste?

Si, pese a todo, persistiera la trasgresión materia de la advertencia del Consejo de Seguridad Nacional, formulada a instancias de los cuerpos armados garantes de la institucionalidad, la salida está definida por la propia doctrina legalista o "doctrina Schneider", perteneciente a las mejores tradiciones del Ejército.

En el acta del Consejo de Generales de 23 de julio de 1970, reproducida en "El Mercurio" de 22 de octubre de 2000, página D-22, se expresa:

"Como se ha manifestado anteriormente, en nuestro país impera un régimen legal; este régimen definido en una Constitución Política del Estado, establece en forma muy clara la forma y la vía por la cual se deben renovar los diferentes poderes del Estado; fija en forma muy clara los que tienen opción de llegar a estos poderes; en estas definiciones no figuran las Fuerzas Armadas con opción de llegar al poder, por el contrario, como ya se ha manifestado, les da a ellas la misión de garantizar el funcionamiento del régimen legal y, por lo tanto, de respaldarlo para que por la vía normal se elijan los diferentes poderes del Estado, entre ellos el Poder Ejecutivo, o sea el Presidente de la República. Para cumplir con este cometido se les ha entregado a las Fuerzas Armadas poder representado por sus armas y fundamentalmente por un mando absolutamente independiente para que, en cierto modo, pueda servir de árbitro en el cumplimiento de estos preceptos legales; en consecuencia, el hacer uso de estas armas, de estos poderes, para también asignarse una opción para llegar a la conducción del país, implica simplemente un desconocimiento y, aun más, una traición al país que le ha entregado esta tarea y que confía en su cumplimiento integral e imparcial; luego, mientras se viva en régimen legal, las Fuerzas Armadas de Chile no son 'una alternativa de poder'".

"Es adecuado, sin embargo, dejar claramente expresado que esta posición y este pensamiento de índole legalista tienen como limitación el hecho de que el ejercicio del poder del Estado que se está sustentando y respaldando abandonara su propia posición legal. En ese caso, las Fuerzas Armadas (que se deben a la Nación, que es lo permanente, más que al Estado, que es lo temporal) están llamadas a resolver el problema; o frente a una situación absolutamente anormal que por lógica se sale de los marcos en que se ha planteado el régimen que sustenta la conducción del país. Con todo, debe quedar claro que esta es una urgencia que se sale de toda normalidad y que en ningún caso justifica la concepción de las Fuerzas Armadas como una 'alternativa de poder'".

En esta doctrina legalista e institucional, tradicional del Ejército, está la respuesta a la pregunta que encabeza este párrafo: si la actitud trasgresora persiste, quiere decir que “hay un poder que abandona su propia posición legal”. En este caso, “las Fuerzas Armadas (que se deben a la Nación, que es lo permanente, más que al Estado, que es lo temporal) están llamadas a resolver el problema”.

Obviamente, “resolver el problema” consiste en poner término a la situación que trasgrede la institucionalidad; en velar porque el imperio de la Constitución y de las leyes se restablezca.

En otras palabras, la autoridad que protagoniza la trasgresión (sea ella una autoridad ejecutiva o administrativa, parlamentaria o judicial) debe volver a situarse, por la razón o la fuerza, dentro del marco de la legalidad.

Las Fuerzas Armadas, con los recursos que la Nación ha puesto en sus manos, deben velar por ello, pero sin jamás erigirse en una “alternativa de poder”. Simplemente, deben garantizar la institucionalidad.

Restablecida ésta en sus cauces normales, las Fuerzas Armadas deben volver, a su turno, a sus funciones normales.

Conducta concreta de los garantes

Pero en el hecho, y como hemos podido verlo en estos últimos años, bajo la vigencia del articulado permanente de la Constitución de 1980, se ha dado la situación de que los garantes de la institucionalidad se han mostrado remisos a ejercer su tarea de tales.

Ha habido numerosas situaciones que se habrían prestado para que hicieran presentes a distintos órganos las trasgresiones registradas contra la institucionalidad. Por ejemplo, casos de parlamentarios invadiendo funciones judiciales, al amenazar con acusaciones constitucionales, o entablarlas y hasta destituir un ministro de la Corte Suprema, por desacuerdo con los fallos de los tribunales; casos de parlamentarios que han encabezado acciones ilícitas, como “tomas” de viviendas, o que han promovido conflictos laborales, lo cual les está vedado en la Constitución y, en algunos casos, debiera determinar el cese en sus funciones; casos de públicas y notorias presiones del Ejecutivo sobre jueces, como las que llevaron al ministro Alfredo Pfeiffer, de la Corte de Apelaciones de Santiago, en 1997, a la insólita decisión de renunciar a seguir conociendo de una causa que afectaba a autoridades dependientes del Ministerio del Interior; o la in-

constitucional comunicación del a la sazón Presidente de la República, Patricio Aylwin, a la Corte Suprema, en el sentido de que ésta debería modificar su criterio para aplicar la amnistía, presión indebida que fuera acogida por el máximo tribunal y otros inferiores, en posteriores fallos; el caso de la inconstitucional desfiguración de la naturaleza del cargo de senador designado, al alinearse quienes han accedido a esa dignidad con las bancadas partidistas, lo que contraviene el sentido de la norma constitucional; y, en fin, el proceso contra el ex Presidente, ex Comandante en Jefe y senador vitalicio, Augusto Pinochet, en que pública y notoriamente se han consumado atropellos a la Constitución y las leyes bajo un pretexto político.

Frente a ninguna de esas situaciones las Fuerzas Armadas y Carabineros han dado algún paso, en el seno del Consejo de Seguridad Nacional, para hacer presentes los respectivos atropellos a la institucionalidad a los órganos responsables de velar por ella.

El retorno a una situación como la anterior a 1973

La referida renuencia de los garantes a officiar de tales ha generado un vacío de poder, que los partidos políticos se han aprestado rápidamente a llenar. Es así como se debaten en estos días reformas constitucionales destinadas a suprimir los senadores designados y vitalicios, convertir al Consejo de Seguridad Nacional en un mero órgano asesor del Presidente de la República, privarlo de la atribución de designar miembros del Tribunal Constitucional, suprimir la referencia constitucional a la calidad de, precisamente, garantes que tienen las Fuerzas Armadas y Carabineros y poner término a la inamovilidad relativa actual de los Comandantes en Jefe y del General Director.

En otras palabras, los caminos para ejercitar la función de garantes con carácter preventivo serán cerrados. La presencia constitucional de las Fuerzas Armadas y Carabineros resultará minimizada. La designación de los altos mandos será en lo sucesivo, previsiblemente, determinada por razones políticas, y los uniformados que pretendan ser autónomos frente a las presiones de la autoridad civil, o intenten rescatar el papel de velar por la institucionalidad, tomando pie de la doctrina legalista del general Schneider (ya que se habrán perdido las herramientas jurídicas preventivas que para el efecto entrega la Constitución de 1980) serán llamados a retiro.

Todo ello parece anunciar el retorno de las instituciones de la defensa nacional al papel secundario al que se vieron relegadas paulatinamente entre

1931 y 1973, y que provocara en su momento las manifestaciones de descontento castrense registradas al final de la década de los sesenta, en el siglo pasado.

Pero ello no suprime la concepción de la "doctrina legalista de Schneider", en 1970. Ni impide que un eventual desquiciamiento interno como el que movió a las grandes mayorías democráticas a pedir, desde las más variadas instancias ciudadanas, la intervención salvadora del 11 de septiembre de 1973, pueda volver a repetirse.

