

ALCANCES DEL CONCEPTO DE “NO DELIBERANTES” DE LAS FUERZAS ARMADAS Y CARABINEROS

SCOPE OF THE CONCEPT OF “NON-DELIBERANT” OF THE ARMED FORCES AND CARABINERS

*Marisol Peña Torres**

RESUMEN: La característica de no deliberantes, aplicables a las Fuerzas Armadas y Carabineros, se incorpora en los primeros textos constitucionales chilenos del siglo XIX. Sin embargo, ha sido objeto de interpretaciones diversas. Este artículo postula que la citada característica, que debiera mantenerse en la futura Constitución, debe entenderse asociada a la obediencia que dichos órganos del Estado deben mantener respecto del orden institucional de la república y no de personas o autoridades determinadas.

PALABRAS CLAVES: Fuerzas Armadas y Carabineros, obediencia, no deliberantes, orden institucional de la república.

ABSTRACT: The characteristic of non-deliberative, applicable to the Armed Forces and Policy, is incorporated in the first Chilean constitutional texts of the nineteenth century. However, it has been subject of different interpretations. This article postulates that the aforementioned characteristic, which should be maintained in the future Constitution, should be understood as associated with the obedience that these organs of the State must maintain with respect to the institutional order of the Republic and not of specific persons or authorities.

* Profesora titular de Derecho Constitucional. Directora del Centro de Justicia Constitucional Universidad del Desarrollo. Correo electrónico: marisolpena@udd.cl

KEYWORDS: Armes Forces and Policies, obedience, non deliberative, institutional order of the Republic.

INTRODUCCIÓN

La propuesta de nueva constitución política, dada a conocer por la Comisión Experta el día 30 de marzo de 2023, elimina el capítulo especial destinado a regular a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública (capítulo XI) y traslada la esencia de su contenido actual a dos apartados denominados “Fuerzas Armadas” y “Fuerzas de Orden y Seguridad Pública” dentro del capítulo v –gobierno y administración del Estado–.

Puede sostenerse que este cambio de ubicación tiende a dar aplicación a una de las bases institucionales y fundamentales introducidas a la Constitución con el objetivo de enmarcar y orientar el desarrollo del actual proceso constituyente conforme a lo previsto en la reforma constitucional de enero de 2023¹.

Concretamente, materializaría la subordinación al poder civil de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas de Orden y Seguridad, con mención expresa de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile (artículo 154 n.º 10). Esta subordinación se expresa, en particular, en el texto del artículo 107.1 de la propuesta, según el cual:

“El Presidente de la República, en su deber de garantizar la seguridad externa de la República, es el conductor de la defensa nacional, ejerciendo sus atribuciones en la colaboración directa e inmediata con el ministerio a cargo de la Defensa Nacional, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes”.

Son varias las modificaciones que la propuesta de la Comisión Experta introduce a la regulación constitucional actualmente vigente. Sin embargo, este artículo se concentrará en uno de los aspectos sustantivos que se mantienen y que tiene relación con las características de las Fuerzas Armadas, como cuerpos armados, particularmente con el rasgo de no deliberantes de los mismos, a los que se unen los de ser, además, instituciones profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y, por esencia, obedientes (artículo 108.3)².

¹ Ley n.º 21533 publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, de 17 de enero de 2023.

² En la etapa de enmiendas al articulado aprobado el día 30 de marzo de 2023 por la Comisión Experta, se ha agregado la modificación propuesta por los comisionados expertos señoras Catalina Lagos, Antonia Rivas y Leslie Sánchez y señores Alexis Cortés, Domingo Love-

Como marco del presente análisis conviene reparar en una nueva norma constitucional que aclara el papel que cumplen las Fuerzas Armadas en la arquitectura del Estado. Se trata del artículo 111.1 que dispone:

“El Estado tiene el monopolio indelegable del uso de la fuerza, la cual se ejercerá a través de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, conforme a esta Constitución y las leyes”,

lo que, sin duda, resulta aclaratorio del papel que cumplen dichos cuerpos, tal y como lo sugerimos en la presentación que efectuáramos en el anterior proceso constituyente, precisamente en su comisión de régimen político.³

Así, el presente estudio pretende precisar los alcances de la característica de no deliberantes, aplicables a las Fuerzas Armadas, así como a las fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en cuanto constituyen los órganos a través de los cuales el Estado concreta su misión de ejercer el monopolio legítimo del uso de la fuerza. Para esos efectos, efectuaremos una revisión histórica de los textos constitucionales chilenos a fin de determinar el origen y sentido con que fue introducida dicha característica a la Carta Fundamental. Seguidamente, realizaremos un breve análisis de derecho comparado tendiente a determinar si este provee algunas luces que nos permitan desentrañar el alcance de la aludida característica para terminar con una propuesta personal de entendimiento que sintetiza y considera lo planteado por la doctrina jurídica chilena y las lecciones de nuestra propia historia.

I. PERSPECTIVA HISTÓRICA

El examen de la historia constitucional chilena revela que, en los primeros documentos de esta naturaleza, las alusiones a la “fuerza pública”, como se la denominó durante los primeros tiempos de nuestra organización republicana, eran muy escasas. Las referencias tenían que ver con la dependencia de quienes ejercían el uso de las armas y con los nombramientos militares. No es, sino hasta la Constitución Política de 1822 que se empieza a establecer un estatuto constitucional aplicable a la Fuerza Pública hasta llegar a la normativa que se contiene en la Carta hasta hoy vigente.

Las afirmaciones que preceden serán avaladas por un breve recorrido a lo largo de nuestra historia constitucional.

ra, Cristóbal Osorio, Flavio Quezada y Francisco Soto para intercalar en el inciso tercero del artículo 108, a continuación de la voz ‘obedientes’, la expresión “subordinadas al orden democrático constitucional”.

³ Intervención de fecha 15 de marzo de 2022.

El Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile, de 14 de agosto de 1811, reservaba al Congreso, por la representación inmediata y general del reino, el mando de las armas correspondiendo a su presidente, por delegación especial, dar el “santo” correspondiente para que lo recibiera el sargento mayor del Ejecutivo Provisorio (artículo 4.º). Por su parte, este mismo poder tenía prohibido disponer de las tropas de ejército y milicias en servicio extraordinario, ni extraerlas de sus partidos, sin aprobación del Congreso, el que, además, se reservaba la provisión de empleos de este ramo desde capitanes inclusive, y todo el grado militar (artículo 5.º).

El Reglamento Constitucional Provisorio, de 26 de octubre de 1812, contiene una breve alusión al régimen aplicable a la Fuerza Pública, incluida en su artículo VIII, que entiende por “negocios graves” (que interesen a la seguridad de la patria), los de declarar la guerra, hacer la paz, trasladar tropas y levantarlas de nuevo, entre otros. La importancia de esta enumeración radicaba en que, en dichos “negocios graves”, el gobierno no podía resolver sin el correspondiente dictamen del Senado (artículo VII), órgano compuesto de siete miembros.

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Provisorio, de 1814, fue mucho más escueto aun, en lo que a las materias militares se refiere, pues solo indicaba que las facultades del nuevo Director Supremo eran amplísimas e ilimitadas, a excepción de algunas como la celebración de tratados de paz y las declaraciones de guerra, en que necesariamente debía consultar al Senado y obtener su acuerdo (artículo 2.º).

La Constitución de 10 de agosto de 1818 insiste en conferir al Senado las atribuciones de declarar la guerra, hacer la paz, formar tratados de alianza y levantar nuevas tropas o mandarlas fuera del Estado (artículo 4.º). Al Director Supremo, a su turno, se confían las atribuciones de mandar y organizar los ejércitos, armada y milicias, el sosiego público y la recaudación, economía y arreglada inversión de los fondos nacionales (artículo 5.º). En su capítulo V dispone: “Los Gobernadores Militares de Valparaíso, Talcahuano y Valdivia, serán elegidos por el Director” (artículo 2.º).

La Constitución de 30 de octubre de 1822 contempla, por primera vez, un título especialmente dedicado a regular a la Fuerza Pública. Ello, sin perjuicio de mantener las tradicionales atribuciones que se le habían venido confirmando al Congreso y al Director Supremo en materia militar. En esta Carta Fundamental queda claro, en forma explícita:

“pertenece al Director [Supremo] el mando supremo, y la organización de los Ejércitos, Armada y Milicias; pero no podrá mandarlos en persona, sin el consentimiento del Poder Legislativo” (artículo 90).

Esta disposición parece insinuar, por primera vez, la diferencia entre el mando militar de la Fuerza Pública y la autoridad jerárquica que, sobre ellas, le corresponde al titular de la Función Ejecutiva, en cuanto aquella formaría parte del engranaje de la Administración del Estado de la cual el Director Supremo era cabeza.

El título VIII de la Constitución de 1822, dedicado, específicamente, a la Fuerza Militar se compone de dos capítulos. El primero dedicado a la Tropa de Línea y, el segundo, a las Milicias. El primer capítulo regula la facultad de acordar el número de tropas para la defensa del Estado (artículo 235); de fijar la fuerza permanente en las fronteras y la ampliación o restricción del mando, término y tiempo de sus generales (artículo 236); de determinar la disciplina, escuelas militares y el orden de los ascensos y sueldos (artículo 237) y, por último, la de establecer, del mismo modo, las fuerzas marítimas (artículo 238). Todas estas facultades eran ejercidas por acuerdo de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Llama la atención que, por primera vez, se insinúe la característica de disciplinada de la Fuerza Militar.

La Constitución de 29 de diciembre de 1823 mantiene, por su parte, las ya tradicionales atribuciones militares del Director Supremo y del Senado, incorporando una disposición muy novedosa en materia de gastos de la defensa nacional al señalar, en su artículo 9:

“La defensa de la Patria, la administración pública y la instrucción de los ciudadanos son gastos esencialmente nacionales. Las legislaturas sólo proveerán otros, cubiertos éstos”.

Siguiendo la tradición sentada por la Constitución precedente, la Carta de 1823, en su título XX, alude, específicamente, a la Fuerza Pública indicando que su misión es la de mantener la seguridad interior y la defensa exterior (artículo 226), agregando que la Fuerza Pública se divide en Milicia Veterana y Nacional (artículo 232).

Es en esta Constitución donde aparecen, por primera vez, en la tradición constitucional chilena, las características de obedientes y no deliberantes aplicables a los miembros de la Fuerza Pública. Su artículo 226 indica, en efecto: “La fuerza pública es esencialmente obediente; ningún cuerpo armado puede deliberar”.

La Constitución de 8 de agosto de 1828 mantiene las atribuciones en materia militar que las Cartas anteriores habían venido concediendo al Congreso y al Poder Ejecutivo, reduciendo el capítulo (XI) referido a la Fuerza Armada a solo dos disposiciones. La primera, relativa a la composición de dicha fuerza y al mandato conferido al Congreso para regular el número, orden, disciplina y reemplazo del Ejército y de la Milicia en términos uniformes (artículo

lo 123). La segunda, vinculada a la obligación de todo chileno en estado de cargar armas, de estar inscrito en los registros de la Milicia activa o pasiva (artículo 124). Como podemos observar, más allá de referirse a la “disciplina” al interior de la Fuerza Armada, no se hace ninguna alusión a sus características de cuerpos obedientes y no deliberantes según lo había establecido la Carta precedente.

La Carta de 25 de mayo de 1833 –la más longeva que Chile ha tenido– vuelve a reproducir las atribuciones del Congreso y del Presidente de la República que se habían perfilado desde los primeros textos constitucionales. Elimina, por otra parte, el capítulo especial destinado a regular a la Fuerza Armada manteniendo una escueta norma: “La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar” (artículo 157).

Uno de los más ilustres comentaristas de la Constitución de 1833, Manuel Carrasco Albano advertía:

“Si la fuerza pública pudiera deliberar y obrar de propia autoridad, si se convirtiesen en guardias pretorianas que pretendiesen imponer su voluntad a los primeros Mandatarios de la Nación, la Constitución sería un fantasma, el orden político una farsa y las garantías individuales que aquella nos asegura, una mera sombra”⁴.

De allí que unía el artículo 157 transcrito a los tres siguientes que se referían, respectivamente, a la nulidad de pleno derecho de las resoluciones que acordaran las principales autoridades del país a presencia o requisición de un ejército o de la fuerza armada en general o de alguna reunión del pueblo, con o sin armas; a la prohibición de arrogarse la representación del pueblo y a la necesidad de que ninguna magistratura, persona o reunión de personas, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, excediera la autoridad o derechos conferidos por las leyes. En concepto de Manuel Carrasco Albano, estos cuatro artículos:

“se proponen el mismo objeto -la garantía del orden constitucional, la libre deliberación de las autoridades que aquel establece y la anulación de todo acto que salga de aquella esfera, o se exceda de las atribuciones que las leyes conceden a los funcionarios. ¡Así son una consecuencia necesaria, una condición indispensable de ese orden que la Constitución asegura y de su existencia misma!”⁵.

Otro de los autorizados comentaristas de la Carta de 1833, Carlos Hueneuss, apuntaba, respecto del artículo 157, lo siguiente:

⁴ CARRASCO (2016), p. 194.

⁵ *Ibid.*

“La primera parte de este artículo consigna un principio tan natural como necesario, y que se explica con solo tener presente que la obediencia de los individuos que forman la fuerza pública de un país respecto de sus superiores, es condición esencial e indispensable de su existencia. Por eso es que el subalterno no responde de las consecuencias de las órdenes que su superior le hubiere dado, tratándose de la fuerza pública, sea ésta la de línea, la de milicias o la policía. Su obediencia es y debe ser pasiva; no activa como la que los agentes de la jerarquía administrativa deben prestar a las de los superiores de quienes dependieren, y de cuyas órdenes ilegales son también responsables, si las ejecutaren sin observación alguna. Esto, que es condición esencial de la organización de una buena jerarquía administrativa sería inaceptable en la de la fuerza pública, que debe estar basada en la subordinación y en la disciplina más severa”⁶.

Como podemos apreciar, el alcance que se dio al carácter de no deliberantes respecto de la Fuerza Pública en la Constitución de 1833 no solo aparece ligado a la obediencia, sino que se vincula al respeto del orden institucional en su conjunto del cual las autoridades deben ser meros ejecutores respetuosos.

En la Constitución sancionada el 18 de septiembre de 1925 se siguió el precedente sentado por la Carta de 1833, pues su artículo 22 estableció: “La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar”. A diferencia de varias Constituciones del siglo XIX no se destinó un capítulo especial a regular las misiones y características aplicables a la fuerza pública, lo que no significa que no se hayan regulado las atribuciones militares del Presidente de la República de la forma que ya venía siendo tradicional.

Probablemente, entre dichas atribuciones la que generó cierta polémica entre los especialistas fue la que tenía relación con la disposición de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuir las según lo hallare por conveniente el propio Jefe de Estado. Al respecto, Mario Bernaschina comenta: “Esta facultad del Presidente lo transforma en el ‘Generalísimo de las Fuerzas Armadas’, que es el título que se le da vulgarmente”⁷.

Mientras tanto, Carlos Andrade señalaba que, muchas veces, se ha planteado la pregunta de si el Presidente de la República es “Generalísimo”. Y respondía:

“Estimamos que, salvo el uso frecuente, como superior jerárquico del Comandante en Jefe del Ejército, no hay fundamento constitucional ni legal para apoyar esa opinión. En efecto, en ninguna parte de la

⁶ HUNEUSS (2016), p. 378.

⁷ BERNASCHINA (1955), p. 349.

Constitución aparece la expresión ‘Generalísimo’, aún más, sus facultades militares están limitadas y, cuando desea asumir personalmente el mando del Ejército debe hacerlo con acuerdo del Senado. La Constitución agrega que, en ese caso, deberá ser subrogado. El constituyente equiparó el asumir directamente el mando, con las otras situaciones que le impiden ejercer temporalmente el cargo”⁸.

El artículo 22 de la Constitución Política de 1925 solo fue complementado por la reforma concretada a través de la Ley n.º 17420, publicada en el *Diario Oficial* de 31 de marzo de 1971, que amplió el tenor de la norma original en los siguientes términos:

“La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. Sólo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones”.

Añadía:

“La incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles”.

Históricamente, no puede olvidarse que la Constitución de 1925 se gesta en un clima de profundo malestar caracterizado por los excesos del parlamentarismo instaurado a partir de la revolución de 1891 y por la evidencia del problema socioeconómico de los sectores desposeídos de la sociedad, lo que se conoció como “la cuestión social”, y que tuvo especiales expresiones en torno a la explotación del salitre en el norte del país. Como señala el historiador Fernando Campos Harriet: “La causa determinante de la dictación de esta Constitución fue la substitución del régimen de Gobierno”. Agrega:

“La experiencia del ensayo parlamentario, cuyo inevitable fracaso se produjera el año 1924, significó que la opinión pública en general, reaccionara en contra de dicho régimen”⁹.

Se ha sostenido que, en este escenario, hubo una toma de posición, por parte de las Fuerzas Armadas, es decir, deliberación ante el acontecer nacional, apoyando a los sectores más vulnerables de la sociedad. Sin embargo, dicha

⁸ ANDRADE (1971), p. 539.

⁹ CAMPOS (1983), p. 374.

posición no fue mayormente cuestionada, pues resultaba funcional a la necesidad de priorizar el orden y la autoridad en el país. A ello se sumó el estancamiento del proceso de profesionalización del Ejército, todo lo cual tuvo un momento culminante en el movimiento denominado “ruido de sables” en que oficiales del Ejército arrastraron sus sables en la sesión nocturna que desarrollaba el Congreso el 3 de septiembre de 1924, lo cual devino en que una junta militar asumiera el poder político el 11 de septiembre de 1924¹⁰.

La Constitución de 1925 nace en este escenario, lo que motivó a Gonzalo García y Esteban Montes a afirmar:

“El ‘derecho’ a arbitrar el conflicto político se amplió y se tradujo, en el futuro, en que las Fuerzas Armadas pasaron a ser intérpretes de la voluntad popular y tutores de los ‘gobiernos civiles’ del período. El rol arbitral y tutelar de las Fuerzas Armadas se hizo sentir en cada circunstancia política importante que vivió el país desde 1924: al pedir el retorno de Alessandri y al ponerle condiciones en 1925; al negarse Ibáñez a dejar su cargo de ministro de guerra en septiembre de 1925 ; al provocar la renuncia de Alessandri; al producir el cambio del Ministro del Interior a favor de Carlos Ibáñez en noviembre de 1926, lo que condujo a la renuncia del Presidente Emiliano Figueroa en 1927; en la persecución de los sindicatos, prensa y partidos políticos durante la administración del General Ibáñez”¹¹.

La perspectiva indicada revela que hubo sectores de nuestro país que no creyeron que las características aplicables a las Fuerzas Armadas por el texto original de la Carta de 1925, en orden a ser obedientes y no deliberantes, tuvieran una concreción en la realidad. Al conferirles el papel de “árbitros” permanentes del proceso político se estaba insinuando que, en la práctica, los cuerpos armados seguirían deliberando como lo habían hecho al precipitar los acontecimientos que dieron origen a dicha Carta Fundamental.

La Constitución de 1980, por su parte, volvió al espíritu sentado por la Constitución de 1822, en el sentido de destinar un capítulo completo de su texto a la regulación de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas de Orden y Seguridad Pública dejando definitivamente atrás la nomenclatura genérica de “fuerza pública” que había primado en los textos constitucionales del siglo XIX.

Fue así como el capítulo X de la Carta Fundamental confió a las Fuerzas Armadas, en su artículo 90, la defensa de la patria, ser esenciales para la seguridad nacional y garantizar el orden institucional de la república. El inciso final de esa norma dispuso:

¹⁰ VÁSQUEZ (2001), pp. 11-12.

¹¹ GARCÍA y MONTES (1994), p. 19.

“Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberante. Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas”.

Asimismo, se confió a una ley orgánica constitucional (figura creada por la Constitución de 1980) la regulación de los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros (artículo 105, inciso primero, actual).

Si bien podría estimarse que la Constitución de 1980 sigue, en esta materia, el modelo histórico que había venido caracterizando a las Fuerzas Armadas en el orden constitucional chileno, hay quienes han postulado exactamente lo contrario. Citando a otros autores, Pablo Contreras y Sebastián Salazar han postulado:

“La Constitución de 1980 produce una distorsión con la tradición republicana nacional, al dotar de rango constitucional la participación política de las FF.AA. dentro del sistema político”¹².

La afirmación anterior no solo se sustenta en las misiones que la Carta Fundamental confía a las Fuerzas Armadas, especialmente, la de ser garantes del orden institucional de la república, sino que, además, en su participación en el Consejo de Seguridad Nacional, creado en el capítulo XI de la misma, entre cuyas atribuciones originales se contaba la de:

“Representar, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, 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” (artículo 96 letra b)).

Pablo Contreras y Sebastián Salazar precisan:

“Esta sola potestad daba cuenta que las FF.AA., bajo el modelo de la Constitución original, eran deliberantes, al punto que podían representar decisiones a la autoridad democráticamente electa, a través de este organismo”¹³.

Lo anterior se atribuye, por los mismos autores (citando a otros), en que:

¹² CONTRERAS y SALAZAR (2020), p. 236.

¹³ *Op. cit.*, p. 237.

“La mejor forma de explicar el diseño original es recurriendo al mismo título que el constituyente empleó en su momento: las FF.AA. eran parte de un ‘Poder de Seguridad’ a cargo de la tutela de la estructura de poder establecida en la Constitución de 1980”¹⁴.

En este punto, siguen, sin duda, las propias orientaciones que el presidente Augusto Pinochet entregó, en el año 1977, a la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, para desarrollar su tarea de elaborar una nueva Constitución para Chile.

Resulta evidente que razones como las anotadas llevaron a la modificación de las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas y también de la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). En este último punto la Ley de Reforma Constitucional n.º 18825, de 17 de agosto de 1989, agregó al Contralor General de la República como integrante del COSENA, equilibrando la composición de este de forma que sus miembros fueran cuatro civiles y cuatro uniformados (artículo 95 de la Constitución). Por otro lado, se sustituyó la expresión ‘representar’ que utilizaba el artículo 96 letra b) de la Carta Fundamental por la de “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.

En la reforma constitucional operada por la Ley n.º 20050, de 26 de agosto de 2005, se eliminó la misión exclusiva de las Fuerzas Armadas de ser garantes del orden institucional de la república para traspasarla al artículo 6.º, inciso primero de la Constitución, como un deber aplicable a todos los órganos del Estado, incluidas, por cierto, las Fuerzas Armadas.

En el debate de esta reforma constitucional consta que la moción parlamentaria original fue apoyada por el gobierno, a través del ministro del Interior, quien expresó:

“En cuanto al rol de garantes de la institucionalidad que la Carta Fundamental asigna a las Fuerzas Armadas, se plantea que aquélla sea una obligación de la totalidad de los órganos e instituciones del Estado, para lo cual se modifica el artículo 6º de la Constitución”¹⁵.

El subsecretario del Interior agregó:

“el sentido de la enmienda referida al artículo 6º es someter a todas las autoridades al régimen constitucional de modo que queden obli-

¹⁴ CONTRERAS y SALAZAR (2020), p. 237.

¹⁵ PFEFFER (2005), p. 19.

gadas no sólo a someter su acción a la Constitución, sino también a cumplir el deber positivo de garantizar el Estado de Derecho. Todos los órganos del Estado tienen esta obligación, dentro de sus respectivas esferas de competencia”¹⁶.

El senador Edgardo Boeninger intervino, asimismo, en el debate para expresar:

“las reformas constitucionales deben entenderse en un contexto determinado que muestra los traumas históricos complejos que desembocaron en el artículo 90. De esta forma la única manera razonable de hacer un cambio es que el concepto de garantes no se concentre y se aplique a todos los órganos del Estado. Esta fórmula parece razonable, pues no menoscaba a nadie e incluye a las Fuerzas Armadas”¹⁷.

Finalmente, la interpretación del actual artículo 6.º, inciso primero, de la Carta Fundamental, fluye de la lúcida intervención del senador Sergio Diez quien afirmó:

“la garantía del orden institucional de la República no sólo le corresponde al Presidente, sino que también a las demás autoridades, a cada una dentro de su ámbito propio. Así, en el plano judicial le corresponde a la Corte Suprema; en el legislativo le compete al Poder Legislativo. Por ello sugirió modificar la redacción para señalar que las autoridades tienen dos deberes, que son: someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella –ése es el Estado de Derecho– y garantizar el orden institucional de la República”¹⁸.

En los capítulos posteriores retomaremos estas ideas para explicar cómo debiera entenderse el concepto de no deliberantes como característica propia de las Fuerzas Armadas y Carabineros en cuanto cuerpos armados.

II. LAS CARACTERÍSTICAS APLICABLES A LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL DERECHO COMPARADO

Un examen genérico de las diferentes Constituciones del mundo permite llegar a la conclusión de que no es común que, entre sus preceptos, se aluda a las características que rodean el ejercicio de la función militar. Esta regla muestra una excepción en el caso de las Constituciones latinoamericanas de última ge-

¹⁶ PFEFFER (2005), p. 21.

¹⁷ *Op. cit.*, pp. 22-23.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 22.

neración, esto es, las que han entrado en vigor desde fines de la década de 1980 en adelante.

La primera Constitución escrita del mundo, la de Filadelfia de 1787, incluidas sus diversas enmiendas, solo se refiere a las facultades del Congreso para declarar la guerra y establecer reglas de capturas en mar y tierra; reclutar y patrocinar ejércitos; disponer y mantener una marina de guerra, establecer reglas para el gobierno y la reglamentación de las fuerzas de mar y tierra, convocar a la milicia, organizarla, armarla y disciplinarla reservando a los Estados respectivos el nombramiento de los oficiales y la autoridad para entrenar a la milicia de acuerdo con la disciplina que el mismo Congreso prescriba (artículo 1, sección 8). Al presidente de Estados Unidos, a su turno, se le encomienda la comandancia en Jefe del Ejército y de la Marina de Guerra de Estados Unidos y también de la milicia de los distintos Estados cuando esta sea llamada al servicio de la nación (artículo II, sección 2).

En el caso de la Ley Fundamental de Bonn, de 1949, la forma de regular a las Fuerzas Armadas es a través de la mención a su función genérica, que es la defensa, sin perjuicio de su intervención en materias propias del orden público interno y a la protección de objetivos civiles para apoyar medidas policiales (artículo 87a). El artículo 87b se refiere a la administración federal de las Fuerzas Armadas y la posibilidad de que, en ciertos casos, intervengan los propios Länder (Estados federados). El artículo 115b indica, a su vez, que una vez proclamado el caso de defensa se transferirá al Canciller Federal el mando supremo de las Fuerzas Armadas.

La Constitución de Rumania, de 1991, contiene una interesante disposición según la cual:

“El ejército se subordina exclusivamente a la voluntad del pueblo, para garantizar la soberanía, la independencia y la unidad del Estado, la integridad territorial del país y la democracia constitucional” (artículo 117.1).

Sin embargo, no contiene ninguna alusión a las características aplicables a las Fuerzas Armadas, salvo la remisión a una ley orgánica en los aspectos vinculados a la estructura del sistema nacional de defensa, la organización del ejército, la preparación de la población, de la economía y del territorio para la defensa, así como el estatuto de los cuadros militares (artículo 117.2).

La única Constitución de otras latitudes en que ha sido posible encontrar una referencia a las características de las Fuerzas Armadas es en la de Sudáfrica, de 1996, suscrita al término del proceso del *aptherteid*, en la que se precisa: “la fuerza de defensa es la única fuerza militar legal de la República” (artículo 199 b)) y que: “La fuerza de defensa deberá ser estructurada y manejada como una fuerza militar disciplinada” (artículo 200.1).

La Constitución de Croacia, del año 2010, tampoco alude a las características de las Fuerzas Armadas, pero pone un fuerte acento en la cooperación internacional que estas pueden brindar, así como en la posibilidad de asistir a la policía y a otros cuerpos del Estado bajo circunstancias que la propia Carta especifica y teniendo en cuenta la naturaleza de la amenaza de que se trate (artículo 7)¹⁹.

Finalmente, examinamos la Constitución del Reino de los Países Bajos, de 2018, que tampoco innova frente a la tendencia general en Europa y otras partes del mundo al omitir la referencia a las características específicas que rodean el actuar de las Fuerzas Armadas.

En América Latina, la situación es completamente diferente a lo que hemos reseñado. La mayoría de las Constituciones sí aluden a las características de las Fuerzas Armadas poniendo un acento especial en sus caracteres de “obedientes” y “no deliberantes”.

Así se observa en el artículo 211 de la Constitución de El Salvador de 1983; en el artículo 244 de la Constitución de Guatemala de 1985; en el artículo 142 de la Constitución de Brasil, que se refiere únicamente a que las Fuerzas Armadas están organizadas sobre la base de la jerarquía y de la disciplina; en el artículo 219 de la Constitución de Colombia, de 1991, que expresa:

“La fuerza pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley”;

en el artículo 269 de la Constitución de Perú, de 1993, que solo se refiere al carácter de “no deliberantes” de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y a su subordinación al poder constitucional; en el artículo 59 de la Constitución de Ecuador de 2008; en el artículo 245 de la Constitución de Bolivia de 2009 y en el artículo 252 de la Constitución de República Dominicana, de 2010, cuyo artículo 252 n.º 3) expresa que las Fuerzas Armadas: “son esencialmente obedientes al poder civil, a partidistas y no tienen, en ningún caso, facultad para deliberar”.

La explicación de por qué, en el ámbito del derecho comparado, pueden encontrarse tratamientos constitucionales diferentes, entre los Estados euro-

¹⁹ La enmienda 61 promovida por los comisionados expertos del actual proceso constitucional, señoras Catalina Lagos, Antonia Rivas y Leslie Sánchez y señores Alexis Cortés, Domingo Lovera, Cristóbal Osorio, Flavio Quezada y Francisco Soto, propone la supresión del inciso 2 del artículo 108 aprobado por el Pleno de la Comisión Experta, el 30 de marzo de 2023, que señala: (las Fuerzas Armadas) “Además, colaboran en situaciones de emergencia y catástrofes nacionales”. Se manifiesta, aquí, una tendencia contraria a que las Fuerzas Armadas colaboren con las policías en materias referidas a la seguridad y orden público internos.

peos y africanos estudiados, y los de la mayoría de América Latina, en lo que se refiere a las características de las Fuerzas Armadas, se debe, según creemos, a que, en los Estados de nuestro continente proliferaron los regímenes militares a partir de fines de la década de 1960 y hasta entrada de la década 1990. No es del caso explorar aquí las causas por las cuales los militares dejan sus cuarteles y asumen posiciones de poder político, sino que nos concentraremos en la explicación de las consecuencias que se producen respecto del régimen constitucional aplicable a los militares, una vez que se reinstauran los regímenes democráticos.

A nuestro juicio, una de las mejores explicaciones ha sido entregada por Alfred Stepan, quien sostiene que los militares suelen resistirse fuertemente a reducir sus prerrogativas una vez que asumen los nuevos gobiernos democráticos, lo que impacta en una situación de conflicto con el poder civil²⁰. Después de estudiar las transiciones desde gobiernos militares a otros democráticos en varios Estados del Cono Sur de América (incluido Chile), el autor mencionado concluye que las referidas prerrogativas institucionales de los militares tienen que ver con aquellas áreas donde los militares, en cuanto instituciones, asumen que han tenido o adquirido derechos o privilegios, formales o informales, en orden a ejercitar un control efectivo sobre su gobernanza interna, así como a representar un papel en áreas extramilitares en el aparato estatal o, incluso, a estructurar relaciones entre el Estado y la sociedad civil o la sociedad política, en su caso²¹. Agrega que la principal respuesta de los nuevos regímenes democráticos frente al intento de mantener prerrogativas como las indicadas pasa por asegurar el “control civil” sobre las fuerzas militares en un constante juego de fuerzas y con un dinamismo innegable²².

Esta perspectiva de análisis fue asumida en Chile por diversos autores. En esta oportunidad, destacamos la reflexión de Gonzalo García y Esteban Montes, para quienes:

“Los años que van desde 1924 a 1932 constituyen un lapso de crisis del control civil de los militares. Ninguno de los múltiples gobiernos de ese período (varios fueron encabezados por civiles y pretendieron ser democráticos) lograron establecer un sistema efectivo de control democrático de los militares después del quiebre de 1924 [...] No sólo se quebró la subordinación democrática de los militares, sino también las bases sobre las cuales había sido posible en Chile durante el medio siglo anterior. Ellas eran centralmente la creencia civil y

²⁰ STEPAN (1988), p. 93.

²¹ *Ibid.*

²² *Op. cit.*, p. 100.

militar en el deber de subordinación civil de los militares como requisito para la existencia de un sistema democrático y la existencia de un respeto voluntario o forzado de los medios de subordinación establecidos jurídicamente”²³.

Pablo Ruiz-Tagle ha sostenido, sin duda, siguiendo a Alfred Stepan:

“Es este tránsito desde un profesionalismo militar tradicional a un nuevo profesionalismo militar el que explica por qué la tradición de control civil sobre los Ejércitos sudamericanos ha estado en serios problemas [...] Los Ejércitos sudamericanos, politizados, han demostrado ser peligrosos, así como inefectivos en lo militar”²⁴.

En consecuencia, tanto en Chile como en el resto de los Estados de América Latina, las Constituciones que empezaron a regir a los nuevos regímenes democráticos tuvieron la precaución de asegurar el control civil sobre las Fuerzas Armadas, no solo por la vía de las facultades conferidas al Presidente de la República y al Congreso, sino que, especialmente, al otorgarles –en forma expresa– el carácter de “obedientes” y “no deliberantes”. Todo ello con el fin de neutralizar las prerrogativas que, en concepto de la doctrina, podían haber adquirido los militares no solo para salvaguardar su propia organización interna, sino que para intervenir en aspectos de la política interna de los respectivos Estados y, ciertamente, más allá de sus propias competencias derivadas de la naturaleza de la función militar.

III. ¿QUÉ SIGNIFICA SER NO DELIBERANTES?

PRECISIONES DOCTRINALES

En este capítulo expondremos las explicaciones que la doctrina ha entregado sobre el carácter de no deliberantes con que la normativa constitucional vigente –que hoy se replica en la propuesta de nueva Constitución– caracteriza a los cuerpos armados y a Carabineros.

Para efectos de su exposición las ideas se agruparán bajo los siguientes subtemas:

1. El concepto de deliberación en su sentido etimológico.
2. La no deliberación es una característica estrechamente relacionada con la obediencia que también singulariza a los cuerpos armados.

²³ GARCÍA y MONTES (1994), pp. 229-230.

²⁴ RUIZ-TAGLE (2017), pp. 212-213.

3. La no deliberación deriva del carácter necesariamente a-político que rodea el ejercicio de las funciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

1. El concepto de deliberación en su sentido etimológico

En el *Diccionario de la lengua española (DLE)* la palabra ‘deliberar’ registra dos acepciones. La primera: “considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos” y, la segunda: “resolver algo con premeditación”.

De estos significados desprende Alejandro Silva Bascuñán:

“Cuando se dice que las Fuerzas armadas no son deliberantes no puede entenderse por cierto que se las libera del examen previo de la acción por realizar, recomendable siempre antes de efectuar todo acto humano”²⁵.

La razón que trasunta esa explicación se encuentra, pues, en la naturaleza misma de la persona que, en cuanto ser racional y, por ende, inteligente y libre, tiene la capacidad de comprender el alcance de sus actos y decidir voluntariamente si realizarlos o no. Desde esta perspectiva, la deliberación importaría, en el caso de cualquier persona, y siguiendo el segundo significado entregado por el *DLE*, que no debiera actuar de manera precipitada, sino que cada uno de sus actos debiera ir acompañado de la suficiente reflexión previa de modo que, al adoptar la decisión, tuviera claros los fundamentos de esta.

De allí que seguir la definición del vocablo ‘deliberar’ en el *Diccionario de la lengua española*, no resulta suficiente para comprender los alcances de la norma contenida en el inciso final del artículo 101, primera parte, de la Constitución vigente: “Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes”.

2. La no deliberación es una característica estrechamente relacionada con la obediencia que también singulariza a los cuerpos armados

La doctrina constitucional chilena ha tendido a explicar el concepto de no deliberantes, aplicable a las Fuerzas Armadas y Carabineros, sobre la base de una interpretación sistémica de la Carta Fundamental que considere las misiones que el constituyente les confía y también la otra característica que acompaña a dicho papel y que es la obediencia.

²⁵ SILVA (2003), p. 281.

El origen de la obligación de no deliberar de los cuerpos militares se encuentra en aquella característica del Estado que les atribuye el monopolio exclusivo del uso de la fuerza física dentro de un área territorial determinada. Así lo hemos afirmado en análisis académicos previos agregando:

“Lo delicado del ejercicio de esta función exige, más que respecto de ningún órgano del Estado, que las Fuerzas Armadas actúen con prescindencia de la política contingente”²⁶.

Caberecordaraquí que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.º, inciso segundo de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, las Fuerzas Armadas y las fuerzas de Orden y Seguridad Pública, forman parte de aquella y, en ese carácter, participan de la misión esencial asignada a esta de promover el bien común, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal (artículo 3.º, inciso primero).

De lo anterior se colige que las Fuerzas Armadas, como las fuerzas de Orden y Seguridad Pública, ejercen sus potestades constitucionales y legales en función del bien común definido por el inciso cuarto del artículo 1.º de la Constitución vigente. Ello supone no identificarse, como cuerpos que ejercen a nombre del Estado, el monopolio legítimo del uso de la fuerza, con intereses particulares o de grupos (como sería el caso de los partidos políticos) que impidiese que su dedicación estuviera íntegramente dirigida a promover condiciones que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización material y espiritual posible. Ello se logra, sin duda, contribuyendo a mantener el clima de paz y seguridad externa que favorezca el desarrollo y el libre despliegue de las individualidades.

En este contexto, José Luis Cea sostiene:

“Estas instituciones (las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública) son uno de los pilares de la organización, funcionamiento e independencia del Estado”.

Agrega:

“Su misión es extremadamente delicada para el imperio del Derecho y de la democracia: el monopolio del uso de la fuerza, con la aspiración de que sea legítimamente y nunca desviada de ese objetivo. ¿Por

²⁶ PEÑA (2005), p. 516.

qué es tan delicada tal misión? Por diversas razones, una de las cuales se funda en la preeminencia de la razón sobre la fuerza [...]”.

Concluye argumentando:

“existe un punto en el cual se puede volver necesario hacer efectivo el último recurso antes del empleo de la compulsión para obligar a la obediencia. Ese es, precisamente, el uso regulado de la fuerza, pues se ejerce, repetimos, con sujeción al Derecho frente a otras amenazas que rompen el orden en el Estado y que constituyen violencia”²⁷.

La obediencia, como característica de los cuerpos armados, involucra la obediencia jerárquica a los propios mandos, como se desprende del artículo 45 de la Ley n.º 18948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, que define el concepto de mando como:

“la autoridad ejercida por el personal de las Fuerzas Armadas sobre sus subalternos y subordinados, en virtud del grado, antigüedad o puesto que desempeñe”.

Pero no es a esa obediencia, vinculada con el mando previamente definido, a la que se refiere el artículo 101 de la Constitución, sino que a la obediencia al ordenamiento jurídico como un todo, que considera el conjunto de autoridades que ejercen las distintas funciones públicas y sus respectivas atribuciones. Así: “corresponde a los cuerpos armados afirmar y sostener el ordenamiento institucional al cual deben obediencia”²⁸.

Es a partir de ese concepto que puede concluirse que la no deliberación aplicable a los cuerpos armados está estrechamente ligada a la característica de obedientes que también los caracteriza. En efecto, si las Fuerzas Armadas y Carabineros ejercen sus funciones con estricta sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico derivado de ella, no quedan obligadas a obedecer a ningún grupo o sector político en particular, en términos que ello pudiera suponer alejarlas de su misión genérica de contribuir al bien común desde sus particulares misiones²⁹.

²⁷ CEA (2016), p. 152.

²⁸ SILVA (2003), p. 278.

²⁹ El presidente Hugo Chávez, en Venezuela, entendió que era fundamental subordinar a sus dictados a las Fuerzas Armadas de ese país, para lo cual, gracias a la conformación de una asamblea nacional constituyente proclive a su particular ideario político, promovió la dictación de la Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en cuyo artículo 1 leemos: “Artículo 1. La presente Ley Constitucional, en reconocimiento de la realidad histórica de la institución militar bolivariana con génesis en el antiimperialismo fundamentado por la resistencia demostrada por nuestros aborígenes, la hazaña revolucionaria independentista de nuestros Libertadores, el carácter antioligárquico de la gesta de la Federación y el mandato

Así, es importante destacar que, como explica Alejandro Silva Bascuñán:

“el Jefe de Estado goza de facultades de gran relevancia respecto de los cuerpos armados, pero ello no puede fundar el error de sostener que la obediencia, que la Constitución se encarga de señalar, explícita y especialmente respecto de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, sea debida de modo singular, preferente y excluyente a la persona del Presidente de la República”³⁰.

La afirmación recordada lleva a desechar cualquier tesis que suponga asociar la obediencia no al ordenamiento jurídico e institucional como un todo, sino que a una persona determinada, aunque estuviera revestida de la máxima autoridad, como es el caso del Presidente de la República.

3. La no deliberación deriva del carácter necesariamente a-político que rodea el ejercicio de las funciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros

Alejandro Silva Bascuñán, a su vez, asocia la connotación política a la deliberación que les está prohibida a los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, sosteniendo:

“[Lo que se prohíbe] es toda deliberación de carácter político, que incida en el curso que lleva la conducción del país o determinado asunto de preocupación pública, la que queda prohibida a las Fuerzas Armadas y Carabineros, porque la misión propia de esas instituciones no es dilucidar ni pronunciarse en torno a la dirección general del país, sino que su llamado consiste en servir, dentro del ordenamiento jurídico, aquella orientación que resulta del propio juego democrático”³¹.

De allí que concluye precisando:

“[...] la expresión constitucional quiere significar que ninguno de los institutos armados, ni los diversos cuerpos que los forman, ni sus

constitucional que instituye la doctrina bolivariana como fuente inspiradora de los valores éticos y morales, tiene como objeto establecer los principios y las disposiciones que rigen la organización, funcionamiento, integración y administración de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, dentro del marco de la corresponsabilidad entre el Estado y el Pueblo, como fundamento de la Seguridad de la Nación consecuente con los fines supremos de preservar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la República. La Fuerza Armada Nacional Bolivariana es la institución que en forma permanente garantiza la defensa militar del Estado”.

³⁰ SILVA (2003), p. 278.

³¹ *Op. cit.*, p. 281.

miembros individualmente invocados o reunidos en su calidad de tales, dentro de sus respectivos grados o con participación de componentes de grados diversos, pueden debatir los problemas colectivos con miras a uniformar apreciaciones o coordinar actitudes que conduzcan a expresar aplauso o crítica a los órganos del poder público o pretendan indicarles o manifiesten intenciones de hacer prevalecer soluciones propias en cualquier aspecto”^{32, 33}.

Sergio Cea y Ricardo Coronado, en una línea afin con la de Alejandro Silva Bascuñán, sostienen que las características de obediencia y no deliberación, aplicables a los cuerpos armados, se fundamentan en el principio de “apoliticidad”, porque la obediencia y no deliberación del cuerpo armado, es una de las manifestaciones de la “sumisión jurídica al poder civil” o, como expresan otros autores, al principio de subordinación que se inicia en las atribuciones constitucionales del Presidente de la República, previstas en los numerales 16, 17, 18 y 19 del artículo 32 en relación con los artículos 24 y 101, todos ellos de la Carta Política, sometimiento jerárquico que, incluso, se mantiene en los estados de excepción constitucional, al tenor de lo previsto en el artículo 39 y siguientes de la referida ley fundamental³⁴.

José Luis Cea precisa, por su lado:

“La no deliberación está relacionada con la obediencia, aunque son conceptos distintos. Mientras la segunda apunta a someterse a las órdenes emanadas de las autoridades representativas de las instituciones, la no deliberación busca que las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, especialmente, aunque no solo en asuntos contingentes u opinables se mantengan al margen de las instancias de decisión política y no incurran en acciones susceptibles de ser emprendidas planificadamente y en conjunto, o sea como cuerpos armados”³⁵.

Sobre la base de lo expresado, discrepamos de la opinión de Sergio Cea y Ricardo Coronado, pues aun cuando coinciden en el estrecho vínculo que existe entre las características de obediencia y no deliberación, relevan que la

³² SILVA (2003), p. 281.

³³ En un sentido muy similar, Fernando Jiménez (1986) sostiene que, al ser no deliberantes, las Fuerzas Armadas no pueden considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de una decisión, resolución u orden antes de adoptarla, extendiéndose esta prohibición a las deliberaciones de los problemas colectivos con miras a uniformar criterios o coordinar actitudes que conduzcan a expresar beneplácito o crítica a los órganos del poder político (p. 361).

³⁴ CEA y CORONADO (2011), p. 25.

³⁵ CEA (2016), p. 156.

correcta interpretación de ambas características es que aquellas constituyen un límite a los integrantes de dichos entes públicos, esto es, a las personas³⁶.

Más bien, postulamos que la exigencia de no ser “deliberantes”, que la Constitución impone a las Fuerzas Armadas y Carabineros, se aplica a las instituciones armadas, y no a sus miembros en particular. Nos basamos en el tenor literal del artículo 101 de la Constitución, cuyo inciso final señala: “Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes”. La noción de “cuerpos armados” solo puede entenderse en referencia a que las Fuerzas Armadas son órganos del Estado cuya expresión de voluntad, en el ejercicio de sus funciones propias, se imputa de manera directa al Estado. Esta es la razón precisa por la que, en tal calidad, no pueden “deliberar”, lo cual no se aplica, por cierto, a las opiniones que sus integrantes puedan manifestar, individualmente, sobre la contingencia en ejercicio de su libertad de expresión como de la facultad que les confiere el ordenamiento jurídico de ejercer el derecho de sufragio.

De allí que, en forma concordante con nuestra tesis, Giuseppe de Vergottini, afirme:

“la apoliticidad de las Fuerzas Armadas se entiende como imposibilidad de participación directa de las mismas, en cuanto cuerpo organizado, en la formación de las opciones políticas que pueden repercutir en la orientación imputable a los órganos constitucionales”³⁷.

CONCLUSIONES

1. Como ha quedado demostrado a lo largo de este análisis, la Constitución chilena compartió el temor que había rodeado al ordenamiento constitucional de otros países de nuestro continente, en orden a que las denominadas “prerrogativas militares” que los cuerpos armados procuraban mantener después de la reinstauración democrática, solo podía ser contrarrestado asegurando el control civil sobre los mismos. En ese contexto las diversas Constituciones de América Latina incluyen, como características aplicables a las Fuerzas Armadas, las de obediencia y no deliberación.
2. La obediencia, como hemos expresado, no es a personas determinadas, por mucho que detenten una autoridad indiscutida. Ello favorecería la existencia de un poder personalizado –y no institucional–.

³⁶ CEA (2016), p. 156.

³⁷ DE VERGOTTINI (1985), p. 296.

- lizado– que podría colocar a las Fuerzas Armadas bajo el riesgo de una manipulación antidemocrática, por ejemplo, si un gobernante intentare perpetuarse en el poder.
3. La obediencia, como también hemos argumentado, no se refiere al concepto de “mando” aplicable a la vida militar, sino que tiene relación con el ordenamiento institucional como un todo, del cual las Fuerzas Armadas, al igual que el resto de los órganos del Estado, son garantes, en el ámbito de sus respectivas competencias, como lo prescribe el artículo 6.º, inciso primero, de la Carta Fundamental. Esta es la verdadera garantía constitucional de sometimiento al poder civil que está precisamente distribuido en las diversas potestades de los poderes del Estado como son las que ejercen el Presidente de la República y el Congreso Nacional en el marco del ordenamiento jurídico vigente y que parte por el respeto del principio de supremacía constitucional.
 4. Precisamente, porque las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados son esencialmente obedientes, no pueden deliberar, esto es, apoyar, cuestionar, debatir o impugnar, en cuanto órganos del Estado, las posiciones que se derivan del ejercicio de la política contingente, ya sea que estas posiciones provengan de los órganos del Estado o de personas o grupos particulares de la sociedad. En efecto, al estar al servicio del bien común, como fin objetivo del Estado, no pueden parcializarse en favor de una mirada particular sobre este. Este es el sentido de la “apoliticidad” que se le exige a fin de que no pierdan de vista su objetivo de servir a los fines de la sociedad como un todo.
 5. La no deliberación no alcanza, por ende, a las opiniones que puedan expresar los miembros de las Fuerzas Armadas, individualmente considerados, frente a temas contingentes, pues no existe ninguna prohibición constitucional al respecto desde la perspectiva de la libertad de expresión que se asegura a todas las personas. Si no se compartiera esta mirada, sucedería que el ejercicio del derecho de sufragio de los militares y policías podría ser cuestionado, porque, evidentemente, se trata de un derecho político a través del cual se manifiesta una posición sobre temas contingentes.
 6. Las expresiones que emita el Comandante en Jefe de la respectiva rama de las Fuerzas Armadas o el General Director de Carabineros, en su caso, merecen una consideración especial. En lo que se refiere a las primeras, el artículo 46 de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas dispone:

“El mando superior de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas será ejercido por el Comandante en Jefe, con el grado de

General de Ejército, Almirante o General del Aire, según corresponda [...]”.

Se trata de la máxima autoridad institucional de un órgano que, por ser parte de la Administración del Estado³⁸, puede entenderse como el jefe del servicio.

De lo anterior se desprende que, en tal calidad, representa al servicio o al órgano respectivo, de modo que, aun cuando se exprese, a título personal, va a ser muy difícil delimitar que no obliga a la institución como un todo, esto es, al “cuerpo armado”.

Por ende, si la obligación de no deliberar impuesta a las Fuerzas Armadas supone particular precaución en el ejercicio de la comandancia en jefe institucional, en necesario puntualizar que la no deliberación, en ningún caso, supone que tales autoridades no puedan manifestarse con opiniones o pareceres que tengan relación con las competencias que la propia Carta Fundamental les atribuye a los cuerpos armados en lo que se refiere a la defensa de la patria y ser esenciales para la seguridad nacional.

A modo de ejemplo, cabe recordar el debate que se suscitó a raíz de la aprobación de la Ley sobre Infraestructura Crítica³⁹, que permite, hasta hoy, la presencia de militares en zonas de frontera, en el norte del país, para colaborar con las policías en la contención de la migración irregular. ¿Por qué podría estimarse que los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, acompañados de la ministra de Defensa Nacional, estarían deliberando si ilustran a las Cámaras sobre temas que inciden en sus misiones constitucionales como ocurre con la preservación de la seguridad nacional vinculada estrechamente al desarrollo del país?⁴⁰.

³⁸ Artículo 1.º, inciso segundo, de la Ley n.º 18575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido fue fijado por el DFL 1/19.653, publicado en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 17 de noviembre de 2001.

³⁹ Ley n.º 21542, publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 3 de febrero de 2023, que modificó la Carta Fundamental con el objetivo de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente.

⁴⁰ La Política de Defensa Nacional de Chile del año 2020 precisa: “Una condición fundamental para lograr este desarrollo integral es mantener una paz estable, en un entorno de seguridad que permita a los chilenos desarrollar libremente sus proyectos de vida, con certeza respecto a las normas de convivencia democrática, el orden y el respeto al Estado de Derecho. Asimismo, este entorno de seguridad promueve e incentiva la inversión y la confianza en nuestro país por parte de la comunidad global, facilitando nuestra integración al mundo e impulsando nuestro desarrollo y bienestar como sociedad”. Disponible en www.defensa.cl/wp-content/uploads/POLITICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf [fecha de consulta: 3 de mayo de 2023].

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE GEYWITZ, Carlos (1971): *Elementos de derecho constitucional chileno* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, segunda edición).
- BERNASCHINA GONZÁLEZ, Mario (1955): *Manual de derecho constitucional* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).
- CAMPOS HARRIET, Fernando (1983): *Historia constitucional de Chile* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, sexta edición).
- CARRASCO ALBANO, Manuel (2016): “Comentarios sobre la Constitución Política de 1823. Tribunal Constitucional de Chile”, *Colección Obras de Derecho Público*, vol. 1 (Santiago).
- CEA EGAÑA, José Luis (2016): *Derecho constitucional chileno*, tomo IV (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile).
- CEA CIENFUEGOS, Sergio y CORONADO DONOSO, Ricardo (2011): *Derecho militar. Parte general*, tomo I (Santiago: Editorial Abeledo Perrot).
- CONTRERAS, Pablo y SALAZAR, Sebastián (2020): “Obedientes y no deliberantes; Fuerzas Armadas, autonomía y control democrático en Chile”, *Ius et Praxis*, año 26, n.º 2.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe (1985): *Derecho constitucional comparado* (Madrid: Editorial Espasa-Calpe).
- GARCÍA PINO, Gonzalo y MONTES IBÁÑEZ, Juan Esteban (1994): *Subordinación democrática de los militares. Éxitos y fracasos en Chile* (Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo).
- HUNEUSS, Jorge (2016): “Obras de don Jorge Huneuss. La Constitución ante el Congreso. Tomo II Tribunal Constitucional de Chile”, *Colección Obras de Derecho Público*, vol. III (Santiago).
- JIMÉNEZ LARRAÍN, Fernando (1986): “Bases constitucionales de las Fuerzas Armadas”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n.º 10.
- PEÑA TORRES, Marisol (2005): “Reformas al sistema de remoción de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y a la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional”, en Nogueira A., Humberto (coord.): *La Constitución reformada de 2005* (Santiago: Editorial Librotecnia).
- PFEFFER URQUIAGA, Emilio (2005): *Reformas constitucionales 2005. Antecedentes-Debates-Informes* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).
- RUIZ-TAGLE VIAL, Pablo (2017): “Fuerzas Armadas y democracia constitucional. Un debate entre federalistas y republicanos”, en Alvarado R., Claudio (coord.): *Imaginar la república. Reflexiones sobre el federalista* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad. Colección temas actuales).
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2003): *Tratado de derecho constitucional*, tomo IX (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).

STEPAN, Alfred (1988): *Rethinking Military Politics* (Princeton: Princeton University Press).

VÁSQUEZ, David (2001): *Las Fuerzas Armadas en el debate de las Constituciones de 1833, 1925 y 1980* (Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones), serie Estudios, año XI, n.º 256.