

## PROPUESTA PARA LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN CHILE

Marisol Peña Torres<sup>1</sup>

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Un país como Chile, que ha atravesado por diversos episodios en que las Fuerzas Armadas han ejercido el poder político más allá de sus competencias específicas, tiene el legítimo derecho a preguntarse si en una nueva Carta Fundamental estos órganos deben seguir siendo regulados en un capítulo específico, o bien, cabría hacer mención a sus potestades a raíz de la regulación constitucional atinente a la función ejecutiva y/o a la función legislativa.

Frente a este dilema debe tenerse en consideración que la Constitución Política de 1822 introdujo, por primera vez, un capítulo denominado “De la Fuerza Militar” que consideraba diversas disposiciones relativas a la tropa de línea como a las milicias. En este sentido, la Constitución de 1980 no es pionera, sino que, más bien, sigue una tradición en esta materia que se había interrumpido a partir de la Constitución de 1833, pero que fue retomada precisamente en la Carta actualmente vigente.

Por otro lado, no caben dudas que los procesos de transición a la democracia en América Latina han traído como consecuencia la necesidad de repensar las atribuciones de las Fuerzas Armadas como de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y su plena inserción dentro de las restauradas democracias llevando a redefinir el ámbito de las relaciones civiles-militares<sup>23</sup> En este contexto, la subordinación democrática de los militares e integrantes de los cuerpos policiales a las autoridades civiles debidamente investidas se erige como uno de los focos principales de la regulación constitucional aplicable a las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. En este sentido, debe tenerse presente la necesidad de equilibrar la autoridad que indiscutiblemente ejerce el Presidente de la República sobre los miembros de los cuerpos armados con el imperativo de evitar la politización de los mismos en función de los deseos coyunturales de gobernantes que, eventualmente, puedan actuar en forma incompatible con el Estado de Derecho.

La propuesta que se detalla a continuación asume que, siguiendo la tradición constitucional histórica, parece conveniente destinar un capítulo especial de la nueva Carta Fundamental a la

---

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Investigadora del Centro de Justicia Constitucional UDD. Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de número y Secretaria Académica de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile y Miembro correspondiente de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina. Ex Presidenta del Tribunal Constitucional de Chile.

<sup>2</sup> STEPAN, Alfred (1988). Rethinking military politic: Brazil and the Southern Cone. Princeton University Press.

<sup>3</sup> HUNTINGTHON, Samuel P. (1995). El Soldado y el Estado. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

regulación de las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.<sup>4</sup> Las ideas precisas que informarían este capítulo son las siguientes:

- 1.- La soberanía es un concepto que ha venido siendo relativizado por los avances del proceso de globalización. De allí que asociar las misiones de las Fuerzas Armadas a la defensa de la “soberanía” nacional no resulta acorde con las dinámicas del mundo actual.
- 2.- La noción de “seguridad nacional”, a través de todos estos años de democracia, no ha logrado ser desvinculada de sus orígenes asociados al esquema propio de la Guerra Fría y de la formación impartida, desde la década de los años 70, por la Escuela de las Américas sirviendo, además, de sustento al ejercicio de regímenes autoritarios de carácter militar. De esta manera cabría revirar su mención a propósito de las funciones asignadas por la Constitución a las Fuerzas Armadas.
- 3.- En el mundo contemporáneo, las Fuerzas Armadas no sólo deben ejercer sus funciones en conformidad a lo dispuesto por la Constitución y la ley, sino que también en forma acorde a los principios de derecho internacional que regulan el uso de la fuerza, lo que debiera figurar expresamente en la Constitución, tal y como se recoge en la Carta Fundamental de Sudáfrica de 1996 (Art. 200.2).
- 4.- Atendida la dinámica de integración e interdependencia que el desarrollo de la globalización ha traído consigo resulta importante recoger en la Constitución, el aporte que las Fuerzas Armadas de cada Estado puedan realizar a la paz y seguridad internacionales siguiendo los propósitos delineados en la Carta de la ONU. Entre otras ventajas, una regulación de esta naturaleza aleja todo cuestionamiento sobre su participación en operaciones de paz y en labores humanitarias que son expresión de la solidaridad internacional.
- 5.- La dramática realidad de delincuencia y victimización vividas en la macrozona sur de nuestro país lleva a considerar la posibilidad de que las Fuerzas Armadas tengan injerencia en materias de orden público interno, sólo en casos excepcionales, y cuando así lo determine el Presidente de la República con acuerdo del Congreso Nacional. Se trata de situaciones puntuales que no conllevan la declaración de un estado de excepción constitucional, pero que deben ser abordadas por el Jefe del Estado en cumplimiento de su misión de conservar el orden público interno y la seguridad exterior de la República, en conformidad con la Constitución y las leyes. Del mismo modo parece aconsejable que la regulación constitucional considere la participación de las Fuerzas Armadas en programas destinados a promover el desarrollo económico y social del país como ha ocurrido con la construcción de la carretera austral y el desarrollo de las políticas antártica y aeroespacial de Chile.

---

<sup>4</sup> En la actualidad, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están reguladas en el Capítulo XI de la Constitución, artículos 101 y ss.

- 6.- Desde el punto de vista de las características propias de las Fuerzas Armadas -extensibles también a los cuerpos policiales- resulta importante que la Constitución precise que el ser “obedientes” debe entenderse referido al orden institucional para evitar situaciones acaecidas en otros países en que el Presidente de la República ha exigido la sumisión (más que la obediencia) de las Fuerzas Armadas al gobierno de turno en circunstancias que éste ha vulnerado los principios esenciales del Estado de Derecho.
- 6.- Respecto a la regulación constitucional del control de las armas, la circulación masiva de éstas, según ha podido observarse en el último tiempo, hace aconsejable preservar las normas actuales agregando, eso sí, el fundamento de tal control, esto es, que es el Estado el único que puede ejercer el monopolio legítimo del uso de la fuerza.
- 7.- Siguiendo algunas tendencias presentes en el Derecho Comparado parece importante considerar que la formación que se imparte en las Escuelas Matrices de las Fuerzas Armadas otorgue especial importancia a los contenidos sobre democracia y derechos humanos.
- 8.- En lo que respecta al Consejo de Seguridad Nacional, es claro que se ha producido una mutación constitucional que ha llevado a que este órgano figure en la Carta Fundamental sin que tenga real operatividad. En este sentido, considerando los nuevos tipos de amenazas que se ciernen sobre el mundo (crimen organizado, narcotráfico, expansión de armas químicas) resulta importante que el Jefe del Estado cuente con un órgano de carácter asesor que, en forma no vinculante, ilumine las decisiones en que convergen los objetivos de la política exterior y de la política de defensa del país. De allí que se propone un nuevo órgano denominado Consejo Nacional de Política Exterior y Defensa siguiendo la tendencia existente en países como Brasil, Colombia, Estados Unidos y República Dominicana.

## II. PROPUESTA DE CAPÍTULOS EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

### FUERZAS ARMADAS, DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA

**Artículo xxx:** Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la independencia política y de la integridad territorial del Estado de conformidad con lo señalado por la Constitución, la ley y los principios de derecho internacional que regulan el uso de la fuerza. Lo anterior es sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos xx y siguientes de esta Constitución<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Contempla la necesaria remisión a la normativa constitucional sobre los estados de excepción y colaboración al desarrollo de los procesos electorales.

Las Fuerzas Armadas contribuyen al mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales en conformidad a los objetivos de la política exterior.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, dependientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que determine esta Constitución y sus respectivas leyes orgánicas.

Asimismo, y previo acuerdo del Congreso Nacional adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, el Presidente de la República, podrá disponer que las Fuerzas Armadas intervengan en programas destinados a promover el desarrollo social y económico del país y concurrir en auxilio de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública<sup>6</sup> para mantener o restablecer la seguridad pública interior.

**Artículo xxx:** Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes al poder institucional de la República y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios de Defensa Nacional y de Interior y Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

**Artículo xxx:** La incorporación a las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley. En la formación que se imparta en dichas Escuelas se incluirán siempre contenidos sobre democracia y derechos humanos.

**Artículo xxx:** El Estado ejerce el monopolio legítimo del uso de la fuerza a través de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer o tener armas u otros elementos similares que aquellos que señale la ley sin autorización otorgada en conformidad a ésta.

La ley determinará el Ministerio o los órganos de su dependencia que ejercerán la supervigilancia y el control de las armas. Asimismo, establecerá los órganos públicos encargados de fiscalizar el cumplimiento de las normas relativas a dicho control.

**Artículo xxx:** Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad de la respectiva institución. Deberán reunir las calidades que los estatutos institucionales exijan para tales cargos;

---

<sup>6</sup> Una disposición similar puede encontrarse en el artículo 7 de la Constitución de Croacia de 1991.

durarán cuatro años en sus funciones y no podrán ser renovados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo.

El Presidente de la República, mediante decreto supremo fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período.

**Artículo xxx:** Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a sus respectivas leyes orgánicas, las que determinarán las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, salud y previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

El ingreso, los nombramientos, ascensos y retiros en Investigaciones se efectuarán en conformidad a su ley orgánica.

### CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA

**Artículo xxx:** Habrá un Consejo Nacional de Política Exterior y de Defensa encargado de asesorar al Presidente de la República en la formulación de las políticas y estrategias vinculadas a la política exterior como a la seguridad interna y externa del Estado. Será presidido por el Presidente de la República y estará integrado por los Presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados, de la Corte Suprema, el Contralor General de República y por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros. Además, serán miembros del Consejo los Ministros del Interior y Seguridad Pública, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Defensa Nacional. La secretaría permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa estará radicada en el Jefe del Estado Mayor Conjunto.

En los casos que el Presidente de la República determine, podrán estar presentes en sus sesiones el Director General de la Policía de Investigaciones, el Director de la Agencia Nacional de Inteligencia y otros Ministros de Estado.

**Artículo xx:** El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa se reunirá, al menos, una vez al año y cada vez que sea convocado por el Presidente de la República. Para sesionar requerirá el quórum de la mayoría absoluta de sus integrantes.

Sus actas serán públicas, a menos que, por acuerdo de la mayoría de sus miembros, se determine la aplicación de excepciones a la publicidad en conformidad a lo establecido por el artículo 8° de la Constitución.

La ley establecerá las demás normas concernientes a su organización, funcionamiento y publicidad de sus debates, la que tendrá el carácter de quórum calificado.