

LAS FF.AA. EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1980

Miguel A. Vergara Villalobos
Capitán de Navío

Introducción.

La Constitución Política de Chile, promulgada en 1980, se originó como una reacción a la traumática experiencia de los 1.000 días del gobierno socialista de don Salvador Allende G., en que se demostró en forma patente que la Constitución de 1925 era absolutamente insuficiente para encauzar y conservar la institucionalidad del país. Por la vía de los "resquicios legales", que en realidad eran "vicios legales", fue posible hacer tabla rasa del espíritu y de los principios estipulados en la Carta Fundamental de 1925.

Tan pronto asumió el Gobierno Militar el 11 de septiembre de 1973, manifestó su intención de elaborar una nueva Constitución Política, para cuyos efectos creó una Comisión para que propusiera un anteproyecto. Esto era consecuente con lo expresado en el Decreto Ley Nº 1 de la Junta Militar de Gobierno, en el sentido de que su objetivo era resguardar y defender al país en lo que se refiere a **"su integridad física y moral y su identidad histórico-cultural"**. En el mismo Decreto agregaba que **"su misión suprema es la de asegurar por sobre toda otra consideración la supervivencia de dichas realidades y valores, que son lo superiores y permanentes de la nacionalidad chilena"**.

Consecuentemente, la Constitución de 1980 no es neutral en cuanto a la institucionalidad que se desea para Chile. Por el contrario, se identifica claramente con un conjunto de principios y valores cristiano-occidentales que conforman la esencia de nuestra nacionalidad. Obviamente, las Fuerzas Armadas no sólo no son ajenas a aquellos principios sino que tienen el deber constitucional de defenderlos, en caso que sean sobrepasados.

Bases de la Institucionalidad.

Los principios y valores que enmarcan a la Constitución de 1980, están indicados, en lo fundamental, en su Capítulo I, "Bases de la Institucionalidad", Artículos 1 al 8. Específicamente el Artículo Primero que es el más contundente:

"Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad (...).

(...) El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el Bien Común (...).

(...) Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, (y) propender al fortalecimiento de ésta".

Es decir, el Estado y consecuentemente todas sus autoridades y organismos, tienen por finalidad la protección y promoción de la persona humana, de la familia, y del Bien Común en su vertiente material y espiritual. En tal contexto, las Fuerzas Armadas de Chile, en su calidad de Instituciones fundamentales y permanentes de la Nación, tienen en la Constitución un papel no sólo en la defensa contra amenazas externas, sino también como garantes de la Institucionalidad de la República. No obstante, esta delicada y sensible tarea, tiene como contrapeso el hecho de ser **"esencialmente obedientes y no deliberantes"**.

Aspectos Constitucionales relacionados con las FF.AA.

La Constitución Política de Chile, plebiscitada y aprobada por amplia mayoría en 1980 y modificada, posteriormente en 1989, producto de un amplio acuerdo político que contó con el apoyo de prácticamente todo el país, explicita en sus Capítulos X y XI los aspectos más importantes en lo que dice relación con las atribuciones y deberes de las FF.AA., los que se comentarán más adelante. A esto habría que sumar el Capítulo IV que establece los "**Estados de excepción Constitucional**" (Arts. 39, 40 y 41), donde se especifica que:

"Declarado el estado de emergencia o catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe, quien asumirá el mando con las atribuciones y deberes que la ley señala" (Art. 42, Nº 6).

Asimismo, merece citarse el Artículo Nº 22, que establece que corresponde a todo chileno "**honrar a la Patria, defender su soberanía y contribuir a preservar la seguridad nacional**"; es decir, se destaca claramente que la defensa del país no es sólo responsabilidad de las FF.AA., sino de todos los ciudadanos. También es importante el Artículo Nº 24, que indica que la autoridad del Presidente de la República "**se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público y la seguridad externa de la República**", lo que significa que la responsabilidad última de la Defensa Nacional recae sobre el Jefe del Estado.

Por otra parte, el Artículo Nº 31 (Párrafos 18 al 21), considera entre las atribuciones especiales del Presidente de la República, designar a los Comandantes en Jefe conforme al Artículo Nº 93, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales conforme al Artículo Nº 94. Asimismo, el Presidente tiene la atribución de "**disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional**" (Nº 19); asumir la jefatura suprema de las FF.AA. en caso de guerra (Nº 20); y declarar la guerra, previa autorización por ley y habiendo oído al Consejo de Seguridad (Nº 21).

En lo que se refiere a las atribuciones de la Cámara de Diputados, que dicen relación con las FF.AA., podrá acusar a cualquier General o Almirante que, a juicio de no menos de diez ni más de 20 de sus miembros, haya comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación. La propia Cámara será quien declare si han o no lugar las acusaciones (Art. 48).

Cabe hacer notar que en la historia del ordenamiento jurídico fundamental chileno es la primera vez que una Constitución Política recoge en forma tan clara y amplia las normas esenciales que deben regir a las FF.AA. La Constitución de 1925, sólo después de la reforma de 1971, aprobada como consecuencia del "**Estatuto de Garantías Constitucionales**", en razón de la elección por el Congreso Pleno del Sr. Salvador Allende G. como Presidente de la República, incorporó una normativa más amplia respecto de las FF.AA. En dicho Estatuto, entre otros aspectos, se reconoció a nivel constitucional que las FF.AA. son "**profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes**", y se reguló con rango constitucional la forma en que debe producirse la incorporación a las plantas y dotaciones de las FF.AA., criterios todos que se mantuvieron en la Constitución de 1980.

Composición, Dependencia y Funciones de las FF.AA.

Lo substancial respecto de las FF.AA. está expresado en el Capítulo X, Artículos 90 al 94. A esto habría que agregar lo indicado en el Capítulo XI Artículos 95 y 96, que aun cuando trata de

la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, tiene relación con las FF.AA., como lo veremos más adelante. En concreto, el Artículo 90 expresa que las FF.AA. están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, son profesionales, jerarquizadas y disciplinadas, y dependen **"del Ministro encargado de la Defensa Nacional"**. Indica además que:

"(...) existen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República".

Más adelante, el mismo Artículo agrega que las FF.AA.

"(...) como cuerpos armados son esencialmente obedientes y no deliberantes".

Este es el Artículo más importante de la normativa constitucional en tanto y cuando fija la composición, dependencia y tareas fundamentales de las FF.AA. El articulado siguiente, incluido el Consejo de Seguridad, no intenta sino hacer operativo lo que ya ha sido estipulado, particularmente en lo que se refiere a ser garantes del orden institucional. En efecto, el Artículo 91 fija las normas para ingresar a las FF.AA.; el Artículo 92 les asigna el monopolio de las armas; el Artículo 93 determina el proceso para designar a los respectivos Comandantes en Jefe y establece que **"durarán cuatro años en sus funciones"**; por último el Artículo 94 regula los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales. Después sigue lo relacionado con el Consejo de Seguridad, en los Artículos 95 y 96, del Capítulo XI.

Las Fuerzas Armadas como garantes del Orden Institucional.

Independientemente de que las anteriores Constituciones no hayan sido muy explícitas en cuanto a normas respecto de la composición, dependencia y funciones de las FF.AA., es un hecho que siempre han existido leyes o reglamentos que, de una u otra forma, han regulado el accionar de los Institutos armados. La Constitución de 1980 no hizo sino incorporar en su articulado, lo que era ya tradición y costumbre, y estaba incluido en fuentes jurídicas de menor rango. Lo verdaderamente novedoso de la Constitución de 1980 es haber formalizado como una tarea de rango constitucional que las FF.AA. **"garantizan el orden institucional de la República"**. Esto va mucho más allá de su tradicional función en la defensa exterior y de su participación en los Estado de Excepción. Su inclusión ha sido producto de una traumática y dolorosa experiencia histórica, cuya repetición se quiere evitar. Al respecto, Don Mario Duvauchelle R. expresa:

"La misión de garantizar el orden institucional de la República significa, para las FF.AA., el velar por el normal funcionamiento de las instituciones del Estado, es decir, que en el país rija efectivamente un estado de Derecho".

Concordamos plenamente con el Sr. Duvauchelle en que, esa es, precisamente, la única forma como se podría interpretar la tarea de garantizar el orden institucional. Más todavía, siendo la Constitución Política la principal fuente jurídica que norma respecto a la organización del Estado, fija las atribuciones de sus distintos órganos y establece los derechos de cada cual, no cabe sino concluir que el orden institucional de la República se basa, principalmente, en su Constitución Política. Mientras no sea violada viviremos en un pleno Estado de Derecho; y las FF.AA. son la garantía última de que la Constitución será respetada.

Ahora bien, las propias FF.AA. están sometidas al imperio de la Constitución, por lo que su papel de **"garantes"** deberá enmarcarse dentro de las normas que ella misma estipula. En ningún caso podría tratarse de una intervención arbitraria que implicara inmiscuirse en las

tareas propias de otros organismos, o de apartarse del espíritu de la misma Constitución. Al respecto, hay dos Artículos que merecen destacarse:

Art. 6 "Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos, como a toda persona, institución o grupo (...)

Art. 7"(...) Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.(...)"

No obstante lo anterior, la Constitución Política de 1980, sabiamente, ha previsto la forma mediante la cual las FF.AA. pueden intervenir para garantizar la institucionalidad: el Consejo de Seguridad Nacional, que se comenta a continuación.

Consejo de Seguridad.

El Artículo 95 de la Carta Fundamental expresa textualmente:

"Habrá un 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" Más adelante agrega que:

"(...) podrá ser convocado por el Presidente de la República o a solicitud de dos de sus miembros y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes, (...) Los acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto".

En cuanto a sus funciones, en lo que específicamente nos interesa, el Artículo 96, letra b), dice:

"Hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o el Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente contra las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional".

"Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) (arriba citada) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo".

En consecuencia, la Constitución de 1980 considera un organismo en el cual las FF.AA. puedan ejercer su función de garantizar el orden institucional. La propia composición paritaria entre los miembros civiles y uniformados del Consejo y el hecho que pueda ser convocado a petición de dos de sus miembros, le otorga a las FF.AA. una cierta garantía de que su voz será escuchada. No sólo eso, también la inamovilidad de los Comandantes en Jefe y General Director de Carabineros, durante cuatro años a contar de su nombramiento por el Jefe del Estado, contribuye a darle eficacia a la tarea de **"garantizar la institucionalidad"**. Si se variara el número de integrantes del Consejo, o su forma de convocatoria, o la inamovilidad de los Comandantes en Jefe, se estaría limitando seriamente la posibilidad de que las FF.AA. pudieran cumplir con una parte importante de sus tareas constitucionales, por las vías legales. Llegando a lo contingente, un eventual cambio de la Ley Orgánica de las FF.AA. en el sentido que el Presidente

pueda llamar directamente a retiro a cualquier General o Almirante, también contribuiría a debilitar el dicho papel de **"garantes"**.

La Obediencia y la No Deliberación.

Por otra parte, el cumplimiento de la delicada tarea que comentamos, conlleva variadas responsabilidades para las FF.AA., entre ellas la de ser **"esencialmente obedientes y no deliberantes"**. (Art. 90). Este es un aspecto que usualmente se interpreta erróneamente. La primera pregunta que surge es: ¿Obediente respecto de quién o quiénes? Con lo que ya se ha comentado, parece claro que la obediencia de las FF.AA. es hacia la autoridad legítimamente constituida según lo establece la misma Constitución, en tanto y cuando dicha autoridad se enmarque en la legalidad vigente. No se trata de un sometimiento genérico y abstracto al **"poder civil"**, sino a la autoridad del Presidente de la República y del Ministro de Defensa, en los aspectos y en la forma que claramente establece nuestra Carta Fundamental. Que esa autoridad sea ejercida normalmente por un civil es algo circunstancial y no de la esencia de la subordinación de las FF.AA.; desde ya, en los Estados de excepción (Arts. 39 al 41) la autoridad de la zona afectada será ejercida por **"el Jefe de la Defensa Nacional"** que se designe.

En cuanto a la **"no deliberación"**, también se ha hablado bastante, con más apego a la retórica que a la realidad. De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española (1970), deliberar significa:

"Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de nuestras decisiones, antes de adoptarlas, y la razón y sin razón de los votos que se nos piden, antes de emitirlos".

Otra acepción es: **"Resolver una cosa con premeditación"**.

Más todavía, la antigua tradición cristiana, e incluso antes, desde los tiempos de Aristóteles, considera a la "deliberación" como un proceso vital en todo acto moral de un ser humano. Mal podría, entonces, pretenderse que las FF.AA. fuesen no deliberantes en un sentido absoluto.

Tampoco la no deliberación podría interpretarse como que los miembros de las FF.AA. no pudieran sustentar individualmente ideas políticas, ni recabar antecedentes respecto de las posiciones y acciones de los distintos partidos y corrientes políticas. Su calidad de ciudadanos responsables les exige estar informados plenamente del acontecer nacional. Lo que no pueden ni deben hacer es proselitismo político, ni participar en actos u otras manifestaciones públicas de apoyo o rechazo a medidas de política contingente. Por el mismo hecho de ser jerarquizadas, sus inquietudes deben canalizarlas por conducto regular hacia los respectivos Comandantes en Jefe. En fin, las FF.AA. deben ser apolíticas.

Por último, la no deliberación tampoco debería entenderse como una actitud pasiva y sumisa de las FF.AA. cuando eventualmente fuesen agredidas verbalmente, en forma pública, por personeros políticos. Las FF.AA. están compuestas por hombres y como tales pueden cometer errores. No obstante, la Constitución especifica claramente las formas y conductas para canalizar las observaciones a la actividad pública de las FF.AA. El respeto mutuo y la discreción en el tratamiento de problemas sensibles es el mejor camino para solucionarlos. Enrostrar la no deliberación para atacar impunemente es un camino equivocado. La dignidad de las instituciones está por sobre cualquier no deliberación.

Conclusiones.

- a. La Constitución Política de 1980 es claramente producto de una traumática y dolorosa experiencia histórica. Su concepción general tiende a evitar la repetición de tales hechos.
- b. La normativa respecto de las atribuciones y deberes de las FF.AA. en la Constitución de 1980 es bastante extensa y detallada. No sólo se limita al Capítulo X (Artículos 90 al 94), sino que existe un variado articulado que las afecta directa o indirectamente.
- c. La Constitución estipula claramente la composición, dependencia y tareas de las FF.AA. Por lo tanto, están muy lejos de ser un poder autónomo dentro del Estado, como se escucha en ciertos círculos. Muy por el contrario, su campo de acción está claramente delimitado.
- d. Lo más novedoso de la Constitución de 1980, en lo que respecta a las FF.AA., es haber dado un rango constitucional a la tarea de garantizar la institucionalidad del Estado. Para el cumplimiento de esta tarea se visualiza al Consejo de Seguridad como el organismo más idóneo para que las FF.AA. expresen sus aprensiones, por la vía legal.
- e. Para que la tarea de garantizar la institucionalidad no sea algo meramente retórico, es importante que el Consejo de Seguridad mantenga su actual composición y forma de convocatoria. Asimismo la inamovilidad de los Comandantes en Jefe es consubstancial a este propósito.
- f. La "obediencia" de las FF.AA. debe entenderse como subordinación a las autoridades legítimamente constituidas, según lo dispone la propia Constitución. Es un sin sentido pretender un sometimiento a un abstracto y genérico "poder civil".
- g. La "no deliberación" debe interpretarse como la prohibición de los miembros de las FF.AA. para hacer proselitismo político, o participar en manifestaciones públicas de apoyo a uno u otro sector político. Es decir, son instituciones apolíticas.

BIBLIOGRAFIA

- Constitución Política de la República de Chile, 1980 (incluye reformas 1989 y 1991). Editorial Jurídica de Chile, 1994.
- Duvauchelle R., Mario: "Las FF.AA. y Carabineros de Chile: su Regulación Constitucional y Orgánica Constitucional". Editorial Jurídica, 1994.
- Molina J., Carlos: "Misión Constitucional de las FF.AA." Revista 'Política y Estrategia'; ene-dic 1990.
- García, Gonzalo: "Una interpretación democrática de las normas militares de la Constitución de 1980". Revista 'Fuerzas Armadas y Sociedad', ene-mar 1993.
- Agüero P., Felipe: "La Constitución y las FF.AA. en algunos países de América del Sur". Revista de Ciencia Política Nº 1-2, 1986.