

FF.AA. Y DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

- En Chile existe consenso en la necesidad de contar con Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública para la existencia de la democracia, considerando que su deber llega más allá de sólo respetar el orden constitucional, sino que además tienen como misión garantizarlo.
- El primer artículo de nuestra Constitución Política dispone el deber del Estado de resguardar la seguridad nacional. Esto se incluye en el capítulo de las Bases de la Institucionalidad, junto con el reconocimiento de que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y la importancia de la familia y el rol del Estado frente a las personas, lo que demuestra la relevancia que históricamente le ha dado el constituyente.
- En la nueva Constitución, junto con mantener dicha relevancia, será necesario explicitar que el Estado ejerce el monopolio del uso de la fuerza para la protección de la población y la soberanía nacional, las cuales serán utilizadas en forma exclusiva por las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y de Seguridad Pública, debiendo quedar establecidas también, en este nivel normativo, las instituciones que las conforman.

En los países democráticos se reconoce la importancia de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública como un elemento fundamental de su estructura, pues “la forma más racional, lógica y justa de resolver el problema (de seguridad interior y exterior) es que cada persona, y la sociedad como un todo, renuncien al uso de la fuerza en legítima defensa y entreguen al Estado el monopolio de esa facultad. De esta forma, el Estado pasa a ser el responsable de garantizar a cada miembro de la sociedad su seguridad y cada persona renuncia a ejercer su derecho a la legítima defensa mediante la fuerza en forma individual o colectiva”¹.

En Chile existe consenso en la necesidad de contar con Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública para la existencia de la democracia, considerando que su deber va más allá de sólo respetar el orden constitucional, sino que además tienen como misión garantizarlo².

¹ Athena Lab: Debate constitucional: Fuerzas Armadas y defensa nacional. Página 1.

² “Artículo 6. Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República” (Constitución Política de la República).

En un Estado de Derecho, los poderes del Estado y los órganos que ejercen funciones de control y de pesos y contrapesos, así como sus funciones esenciales, deben estar reguladas en su texto constitucional, de manera que sirvan como marco y control para el ejercicio del poder de las autoridades. Es por esto que los redactores de la nueva Constitución tendrán que dar cuenta de cómo la sociedad delegará en el Estado el uso legítimo de la fuerza, las características de las instituciones que serán las responsables tanto de la seguridad interna, como externa, cuáles serán los controles de dichas instituciones y finalmente, los fundamentos de la legitimidad de su acción. Todo esto fundado en los principios democráticos que garanticen los derechos fundamentales de las personas.

Dado lo anterior y considerando la relevancia en la construcción institucional de los temas asociados al uso legítimo de la fuerza y los derechos ciudadanos asociados a éste, es predecible que el debate de la nueva Constitución incluya estos temas, por lo que es importante observar las experiencias comparadas y la tradición histórica constitucional de nuestro país.

LA CONSTITUCIÓN Y SUS DEFINICIONES RESPECTO A LAS FUERZAS ARMADAS, DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA

El primer artículo de nuestra Constitución Política dispone el deber del Estado de resguardar la seguridad nacional. Así, en el capítulo de las Bases de la Institucionalidad, junto con reconocer que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, la importancia de la familia y el rol del Estado frente a las personas, el constituyente da relevancia a este deber del Estado.

Lo anterior no obsta a que luego, en el Capítulo XI, artículos 101 y siguientes, se defina a las Fuerzas Armadas y a Carabineros como cuerpos armados con específicas características, a saber: esencialmente obedientes (sometidas a un orden institucional y organizados jerárquicamente) y no deliberantes (independientes del poder político). En el mismo artículo se establece que las fuerzas dependientes de los ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública, son además profesionales (a través de carreras formativas en sus propias escuelas), jerarquizadas (con una estructura de poder vertical) y disciplinadas (con derechos y deberes establecidos en un marco reglamentario propio)³.

³ Constitución Política de la República.

Asimismo, se consagra a nivel constitucional las instituciones que integran a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, sus respectivas misiones institucionales, el nombramiento, ascensos y retiros de sus mandos y jefes superiores, las regulaciones constitucionales en el uso de las armas, y su relación de dependencia del Presidente de la República, entre otros.

Sin embargo, ya antes de su capítulo particular, en el Capítulo IV sobre Gobierno, en sus artículos 24° y 32°, y dado el rol fundamental que cumplen estas instituciones, se establecen las relaciones específicas de dependencia de estos órganos del Estado con el poder político. El primero de estos artículos define que el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República y expresamente señala que su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público al interior del país y a la seguridad externa de la República. En el artículo 32°, se detallan distintas atribuciones presidenciales donde se definen relaciones de subordinación específicas, tales como declarar los estados de excepción constitucional; designar y remover a los Comandantes en Jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile; disponer de las fuerzas de aire, mar, y tierra, organizadas y distribuidas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional; asumir en caso de guerra la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas y declarar la guerra, previa autorización por ley.

De este modo se consagra constitucionalmente la relación de subordinación de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, existiendo referencias directas respecto a estas materias ya en la Constitución de 1833. En la actual Constitución, esta supeditación queda claramente establecida a través del rol asignado al Presidente de la República. Ahora bien, es probable que en la discusión constitucional se debata sobre la actual relación establecida y es de esperar que se plantee la necesidad de fortalecer esta supeditación.

FF.AA. Y DE ORDEN Y SEGURIDAD EN LA DISCUSIÓN PREVIA A LA REDACCIÓN DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

La seguridad, tanto en su ámbito interno como externo, y la regulación, características y estatus de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad en la Carta Magna han sido objeto de debate previo al inicio de la Convención Constitucional.

En este contexto, constituyentes de diversas tendencias y coaliciones han expuesto variados puntos de vista. Desde sectores más de izquierda se ha propuesto fundamentalmente eliminar el capítulo específico de la Constitución, incluso llegando -algunas personas específicas- a la eliminación de las Fuerzas Armadas.

Desde la otra vereda, la centroderecha ha expresado la intención de consagrar el monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte de los cuerpos armados y avanzar, a nivel legislativo, en la creación de políticas públicas que promuevan la modernización de las estrategias técnicas y tácticas de nuestras fuerzas de seguridad.

Sin embargo, existe consenso en la mayoría de quienes están mandatados a escribir el nuevo texto constitucional, que éstas deben tener una subordinación clara al poder civil, lo cual debe explicitarse en la nueva Constitución.

LA TRADICIÓN CONSTITUCIONAL CHILENA EN MATERIA DE FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA

Las materias propias de las Fuerzas Armadas y, más tarde, las de Orden y Seguridad Pública, han estado presentes en la historia constitucional del país, dado la relevancia de la regulación constitucional del uso legítimo de la fuerza por parte de instituciones altamente especializadas y su subordinación al poder político.

En la Constitución Política de 1823 se incluye un título especial destinado a regular a la Fuerza Pública. En él -y a diferencia de los textos precedentes- se le confía la misión de velar por la seguridad interior y la defensa exterior. Asimismo, se señalan las características de la Fuerza Pública como esencialmente obediente y no deliberante. Estas características se mantienen en la historia constitucional nacional, a las que se les agregan, en la reforma constitucional de 1971, que sean profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Así, si bien las características se mantuvieron inalterables, no fue así con las misiones que se le habían establecido a las instituciones de las Fuerzas Armadas en la Carta Fundamental de 1823, las que fueron cambiando en las diferentes constituciones posteriores. En este contexto, la Constitución de 1980 retoma la tradición iniciada en 1823 y precisa las misiones o atribuciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros⁴.

Otro elemento importante que se integra en la Constitución del año 1925, en su Artículo 71, es que se establece que es el Presidente de la República el responsable de la seguridad externa del país. En el Artículo 24° de la actual Constitución se extiende la autoridad del Presidente “a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República” y a fin de permitirle al Presidente gestionar los recursos requeridos para ello, se considera la

⁴ Peña Torres, Marisol. (2002). Funciones de las Fuerzas Armadas Y del Consejo De Seguridad Nacional en Chile y Propuestas de Reforma Constitucional. *Ius et Praxis*, 8(1), 95-116.

atribución establecida en el numeral 17⁵, en lo que dice relación con “disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas”.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Un estudio reciente sobre experiencia de países OCDE y Sudamérica, donde se analizan 43 constituciones, concluye que la gran mayoría de los países consideran materias sobre defensa y las Fuerzas Armadas en sus respectivas constituciones. Asimismo, 15 de los países integrantes de la OCDE (44%) y 6 de los países de Sudamérica (75%) destinan un apartado especial a la defensa y/o Fuerzas Armadas⁶. Asimismo, cerca del 80% de los países OCDE y sudamericanos contemplan establecer el mando superior de las FF.AA. y la autoridad encargada de la defensa con rango constitucional, y un 40% de los miembros de la OCDE y un 75% de los países sudamericanos contemplan regulaciones sobre estados de excepción (ver tabla al final del documento).

Sin embargo, los contenidos observados en este estudio no se limitan a la defensa y las Fuerzas Armadas, sino también se “abordan las fuerzas encargadas del orden público y la seguridad interior, así como se entregan antecedentes generales y regulación sobre una estructura de seguridad de los estados”⁷.

PROPUESTAS PARA LA DISCUSIÓN

En un trabajo colaborativo entre 12 centros de estudio, en los que participaron especialmente el Instituto Libertad, Instituto de Estudios de la Sociedad y Libertad y Desarrollo, se plantearon distintas iniciativas tendientes a abordar la temática constitucional de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública. Entre ellas se destacan las impulsadas en la discusión por Libertad y Desarrollo. Los siguientes puntos deben ser considerados como esenciales al momento de redactar el nuevo texto constitucional:

1. Explicitar que el Estado ejerce el monopolio del uso de la fuerza para la protección de la población y la soberanía nacional, las cuales serán utilizadas en forma exclusiva por las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y de Seguridad

⁵ Artículo 32.- Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

17º.- Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional;

⁶ Marcelo Maselleras, “Las Fuerzas Armadas en la Constitución”, 2021.

⁷ Id anterior.

Pública, debiendo quedar establecido en la Constitución las instituciones que las conforman.

2. Mantener la regulación constitucional del uso de armas por parte de las personas, grupos u organizaciones y bajar a ley simple el quorum para las normas que establezcan el control de las armas. A su vez, su dependencia deberá quedar en el ministerio a cargo de la seguridad pública.
3. Agregar en el artículo destinado a fijar las atribuciones del Presidente de la República, las siguientes disposiciones constitucionales que actualmente están establecidas en el Capítulo XI, entendiéndose que con esto se refuerza la dependencia de estas instituciones al poder político representado por el Presidente de la República:
 - a. Dentro de la atribución relacionada a designar y remover a los Comandantes en Jefe de las FF.AA. y al Director General de Carabineros, agregar a la Policía de Investigaciones de Chile. Es fundamental hacer referencia a las respectivas Leyes Orgánicas Constitucionales para efectos de designar y remover a las máximas autoridades de las instituciones y disponer de los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de estas instituciones.
 - b. Imponer la obligación constitucional al Presidente de la República de desarrollar una estrategia de seguridad interna y externa que contenga una apreciación de los principales riesgos a la seguridad y que oriente y defina las medidas que adoptará para abordarlos.
 - c. Sustituir la referencia a la seguridad nacional y asociar esta función con la estrategia de seguridad externa e interna que debiera formular cada Presidente al iniciar su mandato.
 - d. Mantener las atribuciones del Presidente de la República en lo que dice relación con asumir, en caso de guerra, la Jefatura Suprema de las FF.AA. y declarar la guerra, previa autorización por ley.
4. Se propone que en el capítulo destinado a Gobierno (actual Capítulo IV) se cree un nuevo apartado denominado “Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública” en el que debieran recogerse las siguientes ideas matrices:
 - a. La subordinación de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública a la autoridad del Presidente de la República, el cual ejercerá ese deber con la colaboración de los ministerios respectivos.
 - b. La responsabilidad constitucional del Presidente de la República de conducir estas instituciones y resguardar la seguridad interna y externa en su calidad de Jefe de Estado.

- c. Mantener la definición de que las Fuerzas Armadas existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad externa de la nación y que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública existen para dar eficacia al derecho y garantizar el orden y la seguridad pública.
- d. Mantener los contenidos del actual Artículo 102° que define que las incorporaciones a las distintas instituciones sólo se pueden hacer a través de sus propias escuelas de formación, lo que garantiza la profesionalización de sus dotaciones, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley.
- e. Se propone considerar en el texto constitucional que las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública pueden contribuir al mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacional en conformidad a la Constitución y las leyes.
- f. Adicionalmente, contemplar entre sus cometidos todo lo referente a su contribución en catástrofes naturales, según lo determine la ley.

La historia constitucional en materias de Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública han permitido que las instituciones cumplan un rol relevante en el contexto de la seguridad externa e interna, con políticas de Estado compartidas en los aspectos fundamentales en distintos momentos del tiempo. La nueva Constitución debe reconocer la necesidad de mantener a nivel constitucional aquellos elementos fundamentales antes expuestos y así permitir que, a nivel legislativo, se avance en la superación de los problemas que la ciudadanía demanda respecto a los temas de seguridad.

Tabla
Temas abordados en distintas constituciones en el mundo⁸

	AÑO	ÚLTIMA MODIFICACIÓN	HDI 2020	DEM. INDEX 2019	TIPO DE GOBIERNO	INCL. MATERIAS DFF./FAS	APARTADO DEFENSA / FAS	IDENT. MISIÓN / CARAC / TAREAS	DEFINE MANDO	NOMBRAMIENTO	ESTADOS EXCEPCIÓN	SERVICIO MILITAR	TOTAL
Alemania	1949	2014	6	13	República Parlamentaria	Blue	Red	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	6
Australia	1901	1985	8	9	Monarquía Parlamentaria	Blue	Red	Red	Blue	Red	Red	Red	2
Austria	1920	2013	18	16	República Parlamentaria	Blue	Blue	Blue	Blue	Red	Red	Blue	5
Bélgica	1831	2014	14	33	Monarquía Parlamentaria	Blue	Blue	Red	Blue	Blue	Red	Red	4
Canadá	1987	2011	16	7	Monarquía Parlamentaria	Blue	Red	Red	Blue	Red	Red	Red	2
Chile	1980	2015	43	21	República Presidencial	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	7
Colombia	1991	2015	83	45	República Presidencial	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	7
Dinamarca	1953		10	7	Monarquía Parlamentaria	Blue	Red	Blue	Red	Red	Red	Blue	3
Eslovenia	1991	2016	22	36	República Parlamentaria	Blue	Blue	Red	Blue	Red	Blue	Blue	5
España	1978	2011	25	16	Monarquía Constitucional	Blue	Blue	Red	Blue	Blue	Blue	Blue	6

⁸ Marcelo Maselleras, "Las Fuerzas Armadas en la Constitución", 2021.

Finlandia	1999	2011	11	5	República Parlamentaria	Blue	Blue	Red	Blue	Blue	Red	Blue	5
Estados Unidos	1788	1992	17	25	República Presidencial	Blue	Red	Red	Blue	Blue	Red	Red	3
Estonia	1992	2015	29	27	República Parlamentaria	Blue	Blue	Red	Blue	Blue	Blue	Blue	6
Finlandia	1999	2011	11	5	República Parlamentaria	Blue	Blue	Red	Blue	Blue	Red	Blue	5
Francia	1958	2008	26	20	República Presidencial	Blue	Red	Red	Blue	Blue	Red	Red	3
Grecia	1975	2008	32	39	República Parlamentaria	Blue	Red	Red	Blue	Blue	Blue	Blue	5
Holanda	1814	2008	8	11	Monarquía Constitucional	Blue	Red	Blue	Red	Red	Blue	Blue	4
Hungría	2011	2016	40	55	República Parlamentaria	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	7
Irlanda	1937	2019	2	6	República Parlamentaria	Blue	Red	Red	Blue	Blue	Red	Red	3
Islandia	1944	2013	4	2	República Parlamentaria	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	0
Italia	1947	2012	29	35	República Parlamentaria	Blue	Red	Red	Blue	Red	Red	Blue	3
Japón	1946		19	24	Monarquía Constitucional	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	0
Letonia	1922	2016	37	38	República Parlamentaria	Blue	Red	Red	Blue	Red	Red	Red	2

Argentina	1853	1994	46	48	República Presidenci al	■	■	■	■	■	■	■	4
Bolivia	2009		107	104	República Presidenci al	■	■	■	■	■	■	■	7
Brasil	1988	2017	84	52	República Presidenci al	■	■	■	■	■	■	■	7
Ecuador	2008	2015	86	67	República Presidenci al	■	■	■	■	■	■	■	7
Paraguay	1992	2011	103	70	República Presidenci al	■	■	■	■	■	■	■	6
Perú	1993	2009	79	58	República Presidenci al	■	■	■	■	■	■	■	6
Uruguay	1966	2004	55	15	República Presidenci al	■	■	■	■	■	■	■	3
Venezuela	1999	2009	113	140	República Presidenci al	■	■	■	■	■	■	■	7
SUBTOTAL SUDAMÉR ICA						8	6	6	8	8	6	5	
						100	75	75	100	100	75	62.5	
TOTAL						40	21	19	35	28	20	28	
						95.2	50	45.2	83.3	66.7	47.6	66.7	

■ Criterios presentes en la Constitución

■ Criterios no evidenciados en la Constitución

Fuente: Athena Lab.