

Relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile:

Análisis y proposiciones

Mario Polloni, Arturo Contreras y Claudio Ortiz

Introducción

El presente trabajo estudia las relaciones entre el Congreso chileno y las instituciones de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y el rol que le cabe al Poder Ejecutivo en éstas. Su propósito es analizar de qué manera esta relación se materializa, establecer cuales son los problemas de orden jurídico y político que resultan de los procedimientos empleados y, finalmente, proponer soluciones a estos problemas.

La importancia de esta investigación radica en la necesidad de establecer una adecuada armonía entre el marco jurídico que regula estas relaciones con la necesidad política de materializarlas. En efecto, si de la investigación en la perspectiva jurídica se aprecia un cierto grado de rigidez normativa que impediría la materialización de estas en la forma requerida, entonces habría que formular propuestas para hacerlas más funcionales y eficientes. Esta necesidad se ve acrecentada, además, si se toma en cuenta el interés por avanzar en modelos más eficientes y participativos de convivencia democrática, en donde todos los actores institucionales se incorporen activamente en los procesos de decisiones políticas. Esta afirmación encuentra una especial aplicación en el caso del Poder Legislativo en Chile, poder del Estado que históricamente ha reclamado mayores niveles de participación en estos procesos. De ahí que, tomando en consideración que el país ya ha vivido una década bajo un sistema de gobierno democrático, sea oportuno hacer un análisis del marco jurídico que regula las relaciones entre las Fuerzas Armadas con el Congreso y extraer las conclusiones para hacerlas más productivas.

En este contexto, hay que señalar además, que en una sociedad democrática desarrollada, la normativa legal debiera asegurar al Poder Legislativo el contar con instrumentos acordes a su necesidad de poseer información suficiente para el cumplimiento de las tareas constitucionales que emanan de su propia naturaleza. Como corolario de lo anterior, esta normativa debiera también contemplar procedimientos que permitan a las instituciones de las Fuerzas Armadas relacionarse con el Congreso de manera tal de entregar su opinión técnica en el tratamiento de los temas pertinentes a este poder del Estado. En el marco político a proponer, estas opiniones no tendrían porqué alterar el cuadro de convivencia democrática imperante. Por el contrario, es

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

sobre la base del acuerdo y también del disenso por donde se puede consolidar la democracia en un país.

Para el cumplimiento del propósito formulado, la investigación entra al estudio de las normas jurídicas que regulan la relación de las Fuerzas Armadas con el Congreso. Finalmente, el trabajo entrega propuestas destinadas a hacer más eficiente estas relaciones.

El marco jurídico que impera en la actualidad

A partir de 1990, Chile ingresó en un proceso en el cual se buscó restablecer la tradición democrática del país, pero evitando caer en los vicios y con la nueva realidad política de la Constitución Política de 1980.¹ En efecto, entre 1990 y el presente, Chile ha vivido en lo político, un proceso gradual de aproximación a un régimen democrático, en el cual las instituciones que lo conforman funcionan con arreglo a un Estado de Derecho.

En el marco democrático en desarrollo, la estructura de separación de funciones y balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo se mantiene en una dimensión que otorga al Presidente de la República una gran autoridad sobre las Fuerzas Armadas y una muy limitada al Congreso Nacional. Este marco político, además, informa de manera importante al conjunto de normas jurídicas que regulan estas relaciones.

La influencia de lo cultural y político en el marco jurídico se evidencia especialmente en cómo la teoría de la separación de poderes ha ido quedando plasmada en los sucesivos textos constitucionales de Chile, desde su independencia hasta hoy. A diferencia de otros países, en donde la conformación del poder central se fue gestando gracias a la cesión de soberanía por parte de los núcleos componentes del estado nacional,² el caso chileno se caracteriza por el importante rol que le cupo a este poder central en la organización política del país.³ Este proceso de formación y consolidación del

¹ Antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989, se pactó entre el gobierno y la oposición una serie de reformas a la Constitución de 1980, pero que según los políticos fueron insuficientes para asegurar una democracia plena. Por ejemplo, el Presidente no podía remover a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros, con lo que estos al menos se aseguraban su permanencia por cuatro años. Además, estaba la conformación del Consejo de Seguridad Nacional, el sistema electoral binominal y los senadores designados, los que han sido considerados por importantes sectores del país como trabas para el proceso democrático pleno.

² El caso más notorio es de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde la conformación del Estado Federal es producto de la decisión soberana de cada uno de los estados de ceder parte de su poder para dar paso a la organización de un gobierno federal en 1789, 16 años después de que las 13 colonias declararan su independencia de Gran Bretaña, y dieran a paso a la creación de una Confederación sustentada en un estatuto jurídico llamado "Artículos de la Confederación."

³ Según el historiador Bernardino Bravo Lira, la principal característica del Estado Constitucional que emerge en Chile a partir de 1830 es un gobierno fuerte y centralizador, en donde la figura del presidente aparecía como clave en la estructuración del poder. Para Bravo, Diego Portales, el creador de esta visión de gobierno, "dejó subsistir la dualidad Presidente-Congreso de la Constitución de 1828, pero dio al presidente una primacía indisputable dentro del Estado y frente al Congreso". En Bernardino Bravo Lira, *Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986), p.136.

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Estado Nación—inicialmente con características claramente autoritarias—otorgó al sistema político chileno un fuerte rasgo presidencialista, el cual se refleja en el actual texto constitucional al ubicar al Poder Ejecutivo en una posición de preeminencia en la estructura jurídico-política nacional, por sobre el Congreso.

El carácter presidencialista del sistema político chileno, así como la posición de privilegio que el Poder Ejecutivo tiene en relación al Congreso, queda de manifiesto en las normas jurídicas que regulan las relaciones políticas entre ambos poderes del Estado en lo que respecta a las Fuerzas Armadas. En efecto, el Presidente de la República cuenta con una serie de facultades constitucionales que le permiten orientar la política de defensa y militar sin mayores contrapesos del Congreso, comenzando por la establecida en el artículo 24 de la Constitución Política, en donde se señala el rol que le cabe al Presidente de la República como Jefe de Estado, cuya autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República. Además, la dependencia de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República, configura el marco general en el cual se dan las relaciones Fuerzas Armadas-Congreso Nacional.

No obstante lo señalado, y al contrario de lo que en una primera aproximación se pudiera pensar, pareciera que la existencia de un fuerte presidencialismo no impide la existencia de una relación fluida y constructiva entre las ramas de las Fuerzas Armadas con el Congreso. En efecto, al revisar las normas en esta materia, aparece con nitidez un conjunto de alternativas procesales que permiten establecer adecuados lazos entre estos entes, los que permiten al Poder Legislativo cumplir con las labores para las que fue creado, y dentro de los parámetros normales en los que se inscribe una sociedad democrática. Lo afirmado no implica adscribir totalmente al sistema normativo que regula estas relaciones. Como se verá, existen situaciones en que el Congreso queda totalmente desprovisto de herramientas para poder interactuar con las Fuerzas Armadas, pero esto no impide constatar la existencia de un marco general propicio a estas relaciones.

Lo que procede a continuación es describir y analizar el marco jurídico que regula las relaciones entre el Congreso y las Fuerzas Armadas, así como poner en evidencia el rol que le cabe al Poder Ejecutivo en estas relaciones. Para estos efectos, se ha estimado conveniente realizar este trabajo distinguiendo estas relaciones según las áreas específicas en donde se materializan. De acuerdo a este criterio, estas áreas son: legislativa, fiscalizadora, acusatoria y seguridad nacional.

El área legislativa

En materia de formación de la ley, la Constitución Política⁴ asigna tanto al Presidente como al Congreso Nacional atribuciones de colegisladores. En efecto, el artículo 32, N° 1 establece que son atribuciones especiales del

⁴ *Constitución Política de la República de Chile* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile Ed. Oficial, 1998).

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Presidente de la República concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas. A la vez, el N° 3 del señalado artículo autoriza al Presidente para dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución. En cuanto a las atribuciones del Congreso, el artículo 42 establece, de manera general, que ambas cámaras del Congreso concurren a la formación de las leyes en conformidad a la Constitución.

Estas normas constitucionales, entregando facultades legislativas tanto al Presidente como al Congreso, encuentran un primer desbalance a favor del primero en relación a las Fuerzas Armadas cuando, en su artículo 62, entrega como exclusiva iniciativa presidencial el inicio de la tramitación de las normas que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempos de paz o de guerra y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él. La exclusiva iniciativa presidencial para dar inicio a la tramitación de estas normas implica que el Congreso no puede proponer ni introducir proyectos de ley relacionados con estas materias. Esta norma, unida a las limitadas facultades del Congreso en materia de presupuesto, restringe de manera relevante la participación del Parlamento en la formulación de las políticas de defensa del país.

Ahora bien, dividido en dos cámaras—el Senado y la Cámara de Diputados—el Congreso Nacional realiza su labor legisladora organizándose para tales efectos en comisiones permanentes de estudio de los proyectos de ley, según se señala en el artículo 17 de la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional,⁵ para informar los proyectos sometidos a su consideración a la respectiva cámara, para efectos de su aprobación o rechazo. En cumplimiento de lo anterior, los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados crean las comisiones de defensa como instancias permanentes de estudio para fines legislativos en materias relacionadas con el sector. La Ley 18.918, además, ordena en su artículo 9 a los organismos de la Administración del Estado—las Fuerzas Armadas están comprendidas dentro de esta expresión—proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las Cámaras o por los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos, con excepción de aquellos que por expresa disposición de la ley tengan el carácter de secretos o reservados. En este último caso, tal como en aquellos donde el carácter de secreto o reservado provengan de su sola naturaleza o por disposición especial que no tenga fuerza de ley, la información será proporcionada por medio del Ministro del que dependa dicho organismo, en sesión secreta. Es decir, sólo en estos últimos casos, las ramas de las Fuerzas Armadas quedan legalmente impedidas de concurrir directamente al Congreso a entregar esta información, debiendo hacerse a través del Ministro de Defensa Nacional, como parte del Poder Ejecutivo.

⁵ Ley 18.918, *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, publicada en el Diario Oficial de 5 de Febrero de 1990.

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

En la misma línea, el artículo 22 de este cuerpo legal dispone que las comisiones permanentes podrán solicitar a las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en la situación de ilustrar sus debates, hacerse asesorar por cualquier especialista y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen convenientes.

De lo señalado, queda claramente establecido que las ramas de las Fuerzas Armadas, en cuanto organismos de la Administración del Estado, primero, están obligadas a informar a las comisiones de estudio sobre aspectos que tengan que ver con los proyectos en revisión, sea a través de la remisión de informes escritos, o sea a través de la concurrencia personal de las autoridades a las sesiones a que se cite para estos efectos; y, segundo, por lo mismo a mantener una relación directa con el órgano legislativo. La única excepción a la regla señalada opera en el caso de que los antecedentes sean secretos o reservados, en cuyo caso aparece la figura del Ministerio de Defensa Nacional como ente portador de los mismos ante el Congreso.

Otra materia que cabe incluir dentro del ámbito legislativo es lo relacionado con la aprobación de los tratados internacionales. Al respecto, señala el artículo 32, N° 17, de la Constitución, que es una atribución especial del Presidente de la República el conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime conveniente para los intereses del país, los que deberán estar sometidos a la aprobación del Congreso. A su vez, el artículo 50, N° 1 de la Carta Fundamental establece como atribución exclusiva del Congreso el aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. Agrega la citada norma que la aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley, de lo que se desprende que todo tratado internacional, debidamente aprobado, ratificado y tramitado según lo establecido para una ley, se incorpora al derecho positivo nacional con rango legal.

De esta última afirmación se concluye que para el trámite de aprobación o rechazo de un tratado internacional el Congreso se organiza de la misma manera que lo hace para efectos de tramitar una ley. De aquí que a las comisiones de estudio les caben las mismas responsabilidades y facultades, quedando por tanto autorizadas para solicitar en forma directa informes y antecedentes a las ramas de las Fuerzas Armadas, en tanto estas son organismos de la Administración del Estado, con la excepción de antecedentes de carácter secreto o reservado, en cuyo caso debe hacerse a través del Ministerio de Defensa Nacional, o bien solicitar la comparecencia de las autoridades correspondientes.

Un tercer aspecto de orden legislativo que interesa describir es el de la ley de presupuesto. Es conveniente tratarlo de manera separada porque, en primer lugar, el carácter anual de esta norma legal y el proceso prelegislativo que conlleva origina un programa de trabajo muy intenso y normado. Esto hace interactuar de manera estrecha a las ramas de las Fuerzas Armadas con el

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Ministerio de Defensa Nacional, y también con la Dirección Nacional de Presupuestos,⁶ antes de que el proyecto sea aprobado por el Presidente de la República y enviado al Congreso. Las normas que regulan este proceso prelegislativo están establecidas en Decreto Ley 1.263 de Administración Financiera del Estado,⁷ y por la propia Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, al disponer que, con el objeto de incluir los recursos que requieren las Fuerzas Armadas en la Ley de Presupuestos, los Comandantes en Jefe de las respectivas instituciones propondrán al Ministerio de Defensa Nacional sus necesidades presupuestarias, dentro del plazo y de acuerdo con las modalidades establecidas para el sector público.

En segundo lugar, es conveniente tratar esta materia aparte porque la discusión legislativa que conlleva se ciñe a un procedimiento distinto en términos de plazos y trámite. En cuanto a plazos, señala el artículo 64 de la Constitución que el proyecto de Ley de Presupuesto deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir (el primero de enero de cada año); y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. En lo relativo al trámite, según se establece en la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, este proyecto se debe estudiar exclusivamente por una comisión mixta especial, integrada con el mismo número de diputados y senadores que establezcan las normas reglamentarias que acuerden las Cámaras.

Finalmente, es sugerente su trato separado debido al limitado rol que le cabe al Congreso en materia de discusión presupuestaria. Como lo señala el artículo 64 de la Constitución, el Poder Legislativo no puede aumentar ni disminuir la estimación de ingresos, sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo aquellos establecidos por leyes permanentes, excepción última que precisamente se aplica a las Fuerzas Armadas. Esto es así, debido a que la Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas,⁸ en su artículo 96, establece que la Ley de Presupuestos deberá asignar como mínimo, para los gastos que no sean en personal, un aporte en moneda nacional no inferior al asignado en la Ley de Presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor (IPC) del año en que rija la Ley de Presupuestos y el promedio del

⁶ La Dirección Nacional de Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda, es el organismo encargado de coordinar y consolidar el proyecto de Ley de presupuesto que el Presidente de la República somete a consideración del Congreso todos los años. En comparación con el proceso presupuestario de los Estados Unidos de Norteamérica, la Dirección Nacional de Presupuesto equivale a la Office for Management and Budgeting (OMB), dependiente del Poder Ejecutivo federal.

⁷ *Decreto Ley 1.623, Administración Financiera del Estado*, publicada en el Diario Oficial de 28 de Noviembre de 1975.

⁸ *Ley 18.948, Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas*, publicada en el Diario Oficial de 27 de Febrero de 1990.

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

año 1989. Con esta norma, por tanto, el Congreso si bien puede rebajar los gastos para las Fuerzas Armadas, sólo puede hacerlo sin sobrepasar el límite mínimo establecido en el cuerpo legal citado.

Los tres elementos descritos—la fase prelegislativa, los plazos y trámites, y el limitado rol del Congreso en la discusión presupuestaria—introducen cambios en la forma como las Fuerzas Armadas se relacionan con el Poder Legislativo y en el rol que le cabe al poder ejecutivo, representado por el Ministerio de Defensa Nacional, en el proceso presupuestario en cuestión. En lo fundamental, estos cambios llevan a concluir que las ramas de las Fuerzas Armadas definen sus necesidades, y prácticamente aseguran el contar con los recursos necesarios provenientes del presupuesto público, en la discusión prelegislativa, sea con el Ministerio de Defensa Nacional, sea con la Dirección Nacional de Presupuestos, dejando al Congreso un rol más bien notarial. Por lo mismo, el debate legislativo no está orientado a un análisis a fondo de los distintos ítemes y programas que contiene la partida “Defensa Nacional” del presupuesto y no origina, por tanto, una discusión sustancial en lo relativo a los recursos considerados en ésta. Sin perjuicio de lo anterior, la comisión especial que se forma para tratar esta materia cuenta con las facultades para solicitar en forma directa los informes y antecedentes a las ramas de las Fuerzas Armadas, como la comparecencia de sus miembros, sin requerir la participación del Ministerio de Defensa Nacional, con la excepción ya comentada en lo relativo a informaciones de carácter reservada o secreto.

El área fiscalizadora

Una de las tareas más importantes que le cabe cumplir al Congreso Nacional es la de fiscalizar los actos del Gobierno. Esta misión es entregada en forma exclusiva por la Constitución a la Cámara de Diputados, al señalar su artículo 48, N°1, que para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. Agrega esta norma constitucional que, en ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros, y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta. Finaliza esta disposición facultando a cualquier diputado solicitar determinados antecedentes al gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara.

Además de lo señalado en la Constitución, la función fiscalizadora la ejerce el Congreso a través de la constitución de comisiones que se crean especialmente para abordar este tipo de materias. Su regulación está radicada en la Cámara de Diputados, y regulada en su reglamento, el que señala en su artículo 297 que las comisiones investigadoras podrán citar a los Ministros de Estado si sus exposiciones se estiman necesarias para esclarecer irregularidades en el funcionamiento de los Servicios de su dependencia y para

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

responder a las observaciones que los diputados les formulen al respecto. Asimismo, el reglamento de la Cámara de Diputados se remite a lo preceptuado en el artículo 9 de la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en lo referido a la solicitud de informes y antecedentes específicos que estimen pertinentes o que sean requeridos.

De las normas descritas, y no obstante reconocer que éstas asignan a los ministros de estado un rol protagónico como contrapartes del Congreso (i.e., Cámara de Diputados), queda abierta la posibilidad de que en el ejercicio del rol fiscalizador que cumple el Poder Legislativo, éste solicite a las Fuerzas Armadas, como organismos partes de la Administración del Estado, la remisión de determinados informes, o derechamente la concurrencia de algunos de sus miembros para declarar ante una determinada comisión investigadora.

El área acusatoria

La Constitución Política entrega al Congreso la tarea de declarar si ha lugar una acusación constitucional y juzgar a determinados funcionarios del Estado que aparezcan cometiendo actos que la Carta Fundamental considera reñidos con el cargo de que son investidos. En el ejercicio de esta responsabilidad, según lo dispone el artículo 48, N°2 de la Constitución, a la Cámara de Diputados se le asigna la atribución exclusiva de declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las autoridades señaladas en el texto constitucional.⁹ A su vez, el Senado, conforme lo dispone la Constitución en su artículo 29, N°1), tiene la atribución de conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable, resolviendo como jurado.

A su vez, en cuanto al modo de operar de la Cámara de Diputados, la Ley del Congreso Nacional dispone la constitución de una comisión de cinco diputados para que informe si procede o no la acusación. Este informe, según se señala en su artículo 41, deberá contener, al menos, una relación de las actuaciones y diligencias practicadas por la comisión; una síntesis de la acusación, de los hechos que le sirvan de base y de los delitos e infracciones o abusos de poder que se imputen en ella; una relación de la defensa del o de los acusados; un examen de los hechos y de las consideraciones de derecho, y la o las resoluciones adoptadas por la comisión. Este informe es visto por la Cámara, la que vota por su admisibilidad.

De lo colegido en esta materia, pareciera que no existe disposición alguna que impida a la comisión encargada de investigar una determinada acusación constitucional el solicitar antecedentes o informes a las ramas de las Fuerzas Armadas e, incluso, disponer la comparecencia de alguno de sus representantes a las sesiones con el objeto de ilustrar los debates, en particular a los

⁹ Dentro de las autoridades que quedan sujetas a una acusación constitucional, según establece el artículo 48, letra d) de la Constitución, están los generales y almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación.

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

comandantes en jefe. Lo afirmado se deduce del hecho de que ni la Ley del Congreso Nacional, ni el Reglamento de la Cámara de Diputados, prohíben tales requerimientos. A mayor abundamiento, el texto reglamentario ni siquiera define lo que es una comisión investigadora constituida para el estudio de una acusación constitucional. En efecto, la comisión investigadora definida en el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su artículo 1, sólo se refiere a aquella encargada del ejercicio de las facultades fiscalizadoras del Congreso, y no de las tareas que se derivan de una acusación constitucional. De ahí que, en esta materia, jurídicamente es posible establecer una relación directa entre el Congreso y las ramas de las Fuerzas Armadas, sin la intervención y participación de las autoridades políticas del Poder Ejecutivo.

El área de la seguridad nacional

Por consideraciones de seguridad nacional, según lo establece la Constitución en su artículo 39, el país puede vivir una de las siguientes situaciones de excepción constitucional: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública. Todas estas situaciones ameritan la declaración de los estados constitucionales de excepción constitucional, lo que implica restricciones al ejercicio de los derechos y garantías individuales reconocidas en la Constitución. En casos de guerra externa, corresponde el estado de asamblea; en casos de guerra interna o conmoción interior, el de sitio; en casos de emergencia, el de emergencia; finalmente, en casos de calamidad pública, el de catástrofe. De estas situaciones de excepción, interesa describir la relación entre el Congreso y las Fuerzas Armadas en el de guerra externa y de guerra interna o conmoción interior. Las otras dos corresponden a decisiones que adopta el Presidente de la República sin la participación del Congreso, sólo con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional.

Con respecto a la primera, el artículo 32, Nº 21, de la Constitución Política entrega al Presidente de la República la atribución especial de declarar la guerra, previa autorización por ley, dejando constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional, este último órgano de rango constitucional 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. La necesidad de que la declaración de guerra deba ser autorizada por ley emana del propio texto constitucional, de acuerdo a norma expresa que aparece en el artículo 60, Nº15. Una vez declarada la guerra, dispone la Constitución en su artículo 40, Nº1, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea.

De lo señalado se infiere que para declarar la guerra, en tanto se requiere de una ley para esta declaración, las Fuerzas Armadas podrían eventualmente ser llamadas para efectos de dar su opinión en la materia, en los términos requeridos para la formación de la ley. Lo anterior, eso sí, con la consideración de que el Presidente de la República, en el ejercicio de sus facultades

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

colegisladoras, debiera solicitar trámite de discusión inmediata al proyecto, lo que implicaría que la cámara requerida debiera despachar la ley en un plazo máximo de tres días. Esta urgencia, unido a la materia objeto del proyecto, hace poco probable que el Congreso solicite la opinión de las Fuerzas Armadas en esta instancia. Por otra parte, la participación de los comandantes en jefe y el presidente del Senado en el proceso que lleva a la declaración de guerra no implica una relación Congreso-Fuerzas Armadas, ya que esta participación es en virtud de su condición de miembros del Consejo de Seguridad Nacional, órgano que adopta sus acuerdos en forma colegiada, por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto, según lo señala el artículo 95 de la Constitución. Además, los acuerdos que en este sentido adopta el Consejo de Seguridad Nacional no son vinculantes para el Presidente de la República, ya que la Carta Fundamental sólo lo obliga a oír a este Consejo, pero no a actuar en función de sus acuerdos.

En lo que dice relación a la situación de guerra interna o conmoción interior, señala el artículo 40, N° 2, que, una vez constatada la existencia de esta situación, el Presidente de la República podrá, con acuerdo del Congreso, declarar todo o parte del territorio nacional en estado de sitio. En términos de procedimiento, el Congreso dispone de diez días para pronunciarse, aceptando o rechazando la proposición. Sin embargo, el Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá aplicar el estado de sitio de inmediato, mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración. Sin perjuicio de lo anterior, el Congreso está facultado para, en cualquier tiempo y por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara, dejar sin efecto el estado de sitio que hubiere aprobado.

Aparentemente, y sin perjuicio de constatar que el acuerdo del Congreso para declarar el estado de sitio no implica la dictación de una ley, sí puede inferirse que para el estudio de estas materias una de las comisiones de las cámaras debiera abocarse al análisis de los antecedentes que contribuyan a adoptar una decisión más informada, lo que requeriría de la opinión de las Fuerzas Armadas. De ahí que se estime que en estos casos, las instituciones castrenses pueden ser invitadas al Congreso para los efectos mencionados.

Conclusiones que se derivan del marco jurídico

Hasta aquí la descripción del marco jurídico que regula la relación con las Fuerzas Armadas-Congreso. Resumiendo, en cada una de las áreas analizadas se da un tipo de relación entre las ramas de las Fuerzas Armadas y el Congreso. Cada una presenta matices y distinciones en función de la naturaleza de las materias que tratan y las normas jurídicas que las regulan. Sin perjuicio de reconocer estas diferencias de fondo y forma, lo que queda claro es que el marco jurídico considera las alternativas para establecer una relación directa entre estos entes, lo que permite al Congreso informarse debidamente para el cumplimiento de sus deberes legislativos, fiscalizadores, acusatorios y aquellos relacionados con el tratamiento de materias de Seguridad Nacional.

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Esta realidad, sin embargo, encuentra algunas excepciones notables. Una de éstas, como se vio, es la que se da en la discusión de la Ley de Presupuesto, en donde la labor del Congreso se ve limitada a un rol prácticamente notarial, sin poder influir significativamente en la formulación del presupuesto público. Otra está marcada por la falta de atribuciones del Congreso en materia de disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional, aspecto que la Constitución entrega en forma exclusiva al Presidente de la República.

Es legítimo preguntarse hasta dónde es posible avanzar hacia el otorgamiento de mayores poderes al Congreso en materias como las indicadas. Por lo pronto, en forma creciente se aprecian esfuerzos, aislados todavía, de miembros del Congreso haciendo presente la necesidad de una mayor capacidad del Poder Legislativo para participar en los procesos de toma de decisiones relacionados con políticas de defensa. Lo afirmado quedó en evidencia con ocasión del actual proceso de compra de aviones F-16, en el marco de la renovación de material para la Fuerza Aérea, respecto del cual diputados de la coalición de gobierno—entre ellos el presidente de la comisión de Defensa de la Cámara—solicitaron la suspensión de esta operación en tanto no se realice un intenso debate nacional y parlamentario en relación al tema, en particular, como lo señalaron los parlamentarios, tomando en consideración los niveles de pobreza y las urgentes necesidades de inversión social.¹⁰ No obstante estos esfuerzos, no se aprecian iniciativas orientadas a modificar el marco legal de manera tal de permitir al Congreso intervenir en estos procesos con una real capacidad decisoria.¹¹

Conclusiones finales de la investigación

De acuerdo a lo planteado en el presente trabajo, para entender y proyectar las relaciones que se dan entre diversos actores en el sistema político-institucional chileno, se ha desarrollado un marco global incluyendo las variables que inciden en la forma como estas relaciones ocurren. En este contexto, se ha pensado que un marco como el descrito requiere incorporar los elementos culturales, políticos y jurídicos que lo informan. En el caso del estudio, este esquema global ha estado dirigido al análisis de las relaciones Fuerzas Armadas con el Congreso y al rol que le cabe al Poder Ejecutivo en éstas.

Lo anterior, como fue advertido en la parte introductoria, se ha realizado teniendo presente que su propósito final es dual. Por una parte, está la necesidad de que el Congreso, para el eficaz cumplimiento de sus tareas señaladas en la Constitución, cuente con la información oportuna originada en los órganos de la Administración Pública, incluidas en éstos a las Fuerzas

¹⁰ “Piden Suspender Compra de F-16”, diario La Tercera, 21 de Marzo del 2001.

¹¹ Como se ha comentado en este trabajo, el Congreso podría solicitar a las ramas de las Fuerzas Armadas o al Ministerio de Defensa Nacional la concurrencia de autoridades políticas y militares para explicar las razones de una u otra decisión en el proceso de compra—lo que efectivamente ha ocurrido—pero sólo para los efectos de debatir en la materia, sin ningún tipo de efectos vinculantes.

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Armadas. Por otra parte, está la conveniencia de que las ramas castrenses cuenten con los mecanismos legales para que dentro de los límites impuestos por un sistema democrático, un Estado de Derecho y la propia prudencia, puedan dirigirse al Poder Legislativo y hacer presente las opiniones en las materias que profesionalmente les competen. En una perspectiva jurídica, se ha visto que las áreas en donde las Fuerzas Armadas pueden brindar su aporte al Congreso son las relacionadas con las funciones legislativas, fiscalizadoras, acusatorias y las que dicen respecto a la Seguridad Nacional.

Este enfoque jurídico, por cierto, se hace cargo y responde al basamento cultural de la sociedad chilena. En este ámbito, se puede decir que el elemento cultural constituye una variable cuyos componentes proyectan al régimen jurídico y político en una línea de continuidad, tomando en cuenta los factores del pasado y proyectándolos al futuro. Esta continuidad cultural se manifiesta en la importancia que el sistema otorga a la figura del Presidente de la República, ejerciendo ésta un rol conductor de primer orden en la marcha política del país. Siguiendo una línea marcada por la estructura legal y administrativa heredada del período colonial, esto fue así desde que Chile conquistó su independencia y lo sigue siendo sin mayores variaciones en el presente. Por lo mismo, la figura del Presidente de la República representa para las Fuerzas Armadas en Chile el símbolo máximo de autoridad política, el cual debe ser respetado y obedecido en todo aquello que se ajusta a las normas jurídicas que regulan su accionar como encargado de conservar el orden público en el interior y la seguridad externa de la República. Por lo mismo, esta impronta presidencialista en la sociedad chilena, y en las Fuerzas Armadas en particular, representa un factor que circunscribe de manera relevante la relación de éstas con el Congreso Nacional.

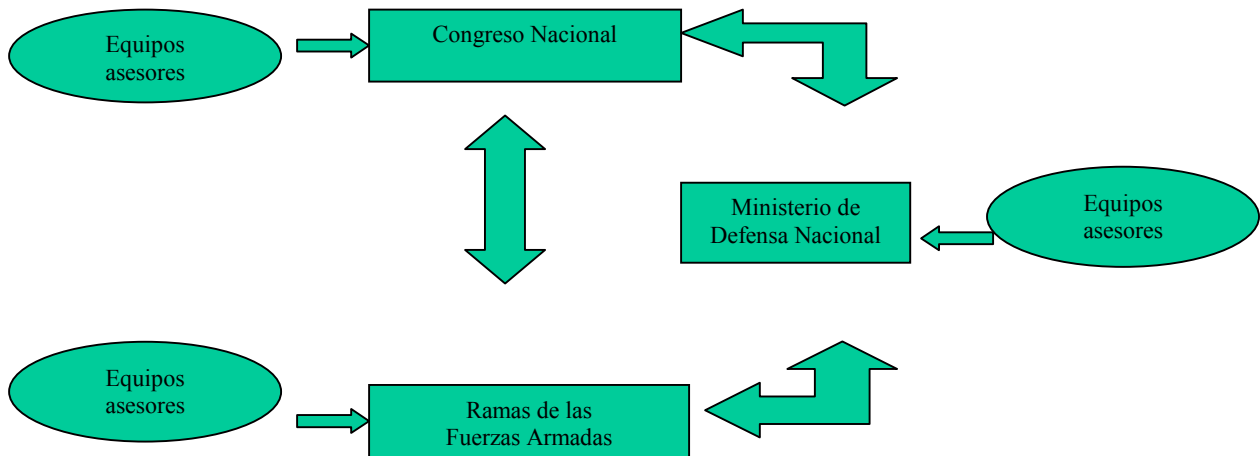
En el contexto señalado, se estima que el actual marco jurídico contribuye a hacer fluidas las relaciones Congreso-Fuerzas Armadas. En efecto, al contrario de lo que pudiera pensarse, las normas que las regulan permiten adecuadamente este propósito dual que se mencionaba. En efecto, de su análisis no se perciben grandes dificultades para que el Congreso cuente con la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, ni tampoco se aprecian obstáculos de consideración que impidan a las Fuerzas Armadas dirigirse al Congreso y plantear sus puntos de vista profesionales. Lo afirmado, por cierto debe ser matizado en el contexto cultural descrito, el que configura un tipo de relación muy distinto al de otras sociedades democráticas con un sistema presidencial.

Sin embargo, si bien el marco jurídico para regular estas relaciones es el adecuado, sí se aprecia una carencia de ciertas normas que, en un sentido procedimental, podrían contribuir a hacer estas relaciones más ordenadas, coordinadas y eficaces. Esta carencia se observa en las estructuras organizacionales de los tres entes que participan en esta relación. Por parte del Congreso, hay que decir que no existe en el Poder Legislativo un cuerpo de asesores permanentes y expertos en defensa, de manera de poder cooperar a los parlamentarios en el trabajo que se origina de las tareas propias de este órgano del Estado. La no existencia de este cuerpo de asesores dificulta el

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

análisis de los temas e impide, por tanto, una adecuada asesoría a los congresistas. Por parte de las ramas de las Fuerzas Armadas, tampoco se observa una estructura y recursos destinados a fortalecer esta relación sobre bases permanentes, lo que requeriría organizar un cuerpo de manera de mantener en forma estable una coordinación con los distintos organismos del Congreso (i.e., asesores, comisiones, parlamentarios). Esta coordinación habría que entenderla en el nivel técnico y no en el político, materia que, por cierto, debiera canalizarse a través de las instancias formales (i.e., Ministerio de Defensa, comandantes en jefe). Finalmente, en el Ministerio de Defensa Nacional tampoco se evidencia la existencia de una organización que articule las relaciones y participe de éstas según sea necesario o conveniente.

Este último aspecto—la participación del Ministerio de Defensa Nacional—es de especial relevancia, ya que de no ser éste considerado en el modelo de relaciones Fuerzas Armadas-Congreso, el sustento cultural, político y jurídico en que éstas se sostienen tiende a quebrarse. En esta materia, el Presidente del Senado, Senador Andrés Zaldívar Larraín opina, “Un punto que no debiéramos soslayar...es no perder de vista la constitucionalidad democrática, en el sentido que las tres ramas de las Fuerzas Armadas dependen y son parte de otro poder del Estado—el Poder ejecutivo; su relación con el Congreso Nacional, en estricto rigor constitucional debiera darse a través del Ministerio de Defensa Nacional o, a lo menos, siempre con su información y conocimiento previo, y a través de conducto regular interinstitucional”.¹² Así, el modelo podría quedar representado de la siguiente manera:



¹² Andrés Zaldívar, *El Congreso y la Defensa Nacional: Una Mirada de Futuro*, conferencia dictada en la Academia de Guerra Naval, el 2 de octubre de 2000, p.16.

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Finalmente, hay que señalar que el elemento político, tercer componente de este modelo, ha representado lo más problemático de las relaciones desde el advenimiento de la democracia en Chile. La causa de esta situación obedece a factores que tienen relación con un proceso de transición complejo de un sistema autoritario a uno democrático, el cual no ha estado exento de dificultades. No obstante, sin dejar de reconocer que va ser siempre difícil, el componente político aparece como el más cambiante en términos positivos en una perspectiva de mediano plazo. Si bien, los hechos del pasado reciente en el país, unido a una histórica relación civil militar dificultosa, aconsejan tener una aproximación cautelosa en el tema, se constata, sin embargo, que Chile se encuentra en el umbral de un cambio cualitativo en estas relaciones. Los pasos que se han dado en orden a reconstruir relaciones entre el mundo político y castrense sobre la base de la franqueza y el respeto permiten avizorar una nueva dimensión en estas relaciones. Un claro ejemplo de lo anterior lo constituye el Libro de la Defensa 1997, en el cual reunió a un selecto grupo de representantes del mundo político, militar y académico,¹³ para analizar y concordar en los contenidos que ese Libro incluye.¹⁴

En suma, se estima que la propuesta aquí presentada, en todas sus partes, es compatible con la existencia de un sistema democrático y con un país que se desenvuelve en el marco de un estado de derecho. En este esquema, si bien las Fuerzas Armadas deben estar subordinadas al Poder Ejecutivo, representado en la figura del Presidente de la República, es perfectamente posible concebir un modelo en donde éstas mantengan una normal y directa relación con el Congreso. Cuán directa es una materia que debe aun definirse. Como se comentó, siempre va a ser necesario y conveniente crear un procedimiento a fin de que Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa, participe de alguna manera en esta relación, pero lo anterior no debiera significar una intervención en su contenido. Es más, pudiera ser que en esta labor asesora y de información las Fuerzas Armadas plantearan posiciones divergentes a la del Presidente en torno a un determinado tema de defensa, por ejemplo, la aprobación de un tratado de límites. Si bien este planteamiento es hipotético y, en consideración a elementos culturales ya explicados, aun poco probable en Chile, en el plano de una democracia desarrollada, donde las instituciones propias de un estado de derecho funcionan, la discrepancia en temas de alto contenido técnico no debiera significar necesariamente la fractura del sistema como un todo. Hacia ese estadio de cosas, es adonde la sociedad chilena debe dirigirse.

Queda pendiente en esta propuesta, eso sí, los constantes y crecientes reclamos del Congreso por mayores poderes de decisión en materias presupuestarias y de conformación de la fuerza militar. El presente trabajo, aun cuando no lo desarrolla en profundidad, reconoce el tema como importante y

¹³ Conocido como la "Comunidad de Defensa"

¹⁴ Actualmente está en desarrollo el proceso de preparación del Libro de la Defensa 2002, siguiendo para tal efecto un procedimiento similar al anterior.

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

concuera en la necesidad de abordarlo a futuro, en particular en la perspectiva de la teoría democrática de la separación de funciones y de la representación política.

Las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile

Bibliografía

1. Libros

- Bravo Lira, Bernardino. *Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986.
- Campos Harriet, Fernando. *Historia Constitucional de Chile*. Santiago, Ed. Jurídica de Chile. 3ª edición, 1960.
- Contreras P., Arturo. *Chile: Proceso Político y Rol Militar en el Siglo XIX*. Santiago, Ejército de Chile, EMGE, 1990.
- Godoy, Oscar. *El Carácter Chileno*. Santiago, Editorial Universitaria, 1987.

2. Periódicos

- *La Tercera*. Santiago de Chile. 21 de Marzo del 2001.

3. Documentos legales

- *Constitución Política de la República de Chile*. Santiago, Ed. Jurídica de Chile. Ed. Oficial. 1998.
- *Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*. Publicada en el Diario Oficial de 5 de Febrero de 1990.
- *Ley 18.948, Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas*. Publicada en el Diario Oficial de 27 de Febrero de 1990.
- *Decreto Ley 1.623, Administración Financiera del Estado*. Publicada en el Diario Oficial de 28 de Noviembre de 1975.

4. Otras fuentes

- Encuesta de opinión realizada por el equipo periodístico de Radio Chilena, el 27 de diciembre de 1992.
- Zaldívar, Andrés. *El Congreso y la Defensa Nacional: Una Mirada de Futuro*. Conferencia dictada en la Academia de Guerra Naval, el 2 de octubre de 2000.