

ANÁLISIS DE NORMAS APROBADAS POR LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL QUE AFECTAN MATERIAS DE SEGURIDAD, DEFENSA Y RELACIONES INTERNACIONALES

La Convención Constitucional entregó el texto que emanó del trabajo del organismo para iniciar las labores de armonización¹. Con este paso, se termina el trabajo de fondo y se inicia un proceso importante, pero más bien de forma, para obtener el documento final que será sometido a plebiscito el 4 de septiembre de 2022.

Las materias incluidas son aquellas que ya fueron aprobadas por más de dos tercios de los constituyentes y, por lo tanto, serán parte de la propuesta constitucional. En consecuencia, ya es factible analizar los temas reunidos en el borrador, por cuanto no se modificarán, eliminarán ni cambiarán aspectos de fondo, de la que se propone, sea la futura constitución política.

En las siguientes líneas se realizará un análisis de aquellas materias que tendrán un impacto relevante, controversial y directo en aspectos relacionados con las relaciones internacionales, seguridad y defensa, así como a las instituciones armadas y de orden y seguridad pública. En la medida que se avance en el trabajo, se expondrá el articulado nuevo, destacando las materias a analizar y, posteriormente, se presentarán las observaciones. La individualización de los artículos se realiza conforme a la numeración correlativa que tienen los 499 artículos contenidos en el borrador.

**Equipo AthenaLab
19 de mayo 2022**

¹ Ver propuesta de borrador en <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/05/PROPUESTA-DE-BORRADOR-CONSTITUCIONAL-14.05.22.pdf>

I. SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

a. América Latina y el Caribe como zona prioritaria

90.- Artículo 20.- Las relaciones internacionales de Chile, como expresión de su soberanía, se fundan en el respeto al derecho internacional, los principios de autodeterminación de los pueblos, no intervención en asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, multilateralismo, solidaridad, cooperación, autonomía política e igualdad jurídica entre los Estados. De igual forma, se compromete con la promoción y respeto de la democracia, el reconocimiento y protección de los Derechos Humanos, la inclusión e igualdad de género, la justicia social, el respeto a la naturaleza, la paz, convivencia y solución pacífica de los conflictos, y con el reconocimiento, respeto y promoción de los derechos de los pueblos y naciones indígenas y tribales conforme al derecho internacional de los Derechos Humanos.

Chile declara a América Latina y el Caribe como zona prioritaria en sus relaciones internacionales. Se compromete con el mantenimiento de la región como una zona de paz y libre de violencia, impulsa la integración regional, política, social, cultural, económica y productiva entre los Estados, y facilita el contacto y la cooperación transfronteriza entre pueblos indígenas.

Resulta innovador que el borrador de la constitución política mencione una determinada zona geográfica como “prioritaria” para las relaciones internacionales de Chile, puesto que genera una orientación de carácter permanente y obligatoria a las autoridades de turno y, por lo tanto, les resta libertad para decidir el área a la cual quieren asignar más recursos y atención. Es decir, se asume como materia constitucional un aspecto que debería ser propio de la conducción de la política exterior que debe efectuar el Ejecutivo.

El hecho de indicar a “América Latina y el Caribe”, en particular, como zona “prioritaria”, también tiene otras aristas. Partiendo por el hecho de que esa orientación no reconoce la realidad de la balanza comercial, la cual muestra que la mayoría de los principales socios estratégicos de Chile están justamente fuera del área definida: China, Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Japón. Es decir, no se asume la importancia de los mercados internacionales para un país exportador de materias primas.

También se está obviando la realidad de que el interés en distintas zonas geográficas puede cambiar en función de las circunstancias y el tiempo. El llamado Indo-Pacífico, por ejemplo, es el área que reúne el 60% de la población mundial, dos tercios del comercio global y siete de las 10 mayores fuerzas armadas. El hecho de que sea el centro de gravedad del siglo XXI explica que países como Australia, Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos y la UE hayan publicado amplias y detalladas estrategias de inserción orientadas a esta zona y no a otras.

Por todo lo anterior, se está limitando el margen de maniobra para la política exterior, desde el punto de vista de que el gobernante que opte por priorizar relaciones con otras áreas, como podrían ser los países emergentes de África, estaría desconociendo su obligación constitucional, con las implicancias que eso trae.

b. Publicidad de las negociaciones de los tratados internacionales

91.- Artículo 21.- *Corresponde a la Presidenta o Presidente de la República la atribución de negociar, concluir, firmar y ratificar los tratados internacionales. En aquellos casos en que los tratados internacionales se refieran a materias de ley, ellos deberán ser aprobados por el Poder Legislativo. No requerirán esta aprobación los celebrados en cumplimiento de una ley.*

Se informará al Poder Legislativo de la celebración de los tratados internacionales que no requieran de su aprobación.

El proceso de aprobación de un tratado internacional se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley de acuerdo regional.

La Presidenta o Presidente de la República enviará el proyecto al Congreso de Diputadas y Diputados e informará sobre el proceso de negociación, el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formular.

Una vez recibido, el Congreso de Diputadas y Diputados podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional.

Aprobado el tratado por el Congreso de Diputadas y Diputados, éste será remitido a la Cámara de las Regiones para su tramitación.

Las medidas que el Ejecutivo adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor, no requerirán de nueva aprobación del Poder Legislativo, a menos que se trate de materias de ley.

El acuerdo aprobatorio de un tratado podrá autorizar a la Presidenta o Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia del tratado, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, sujeto a las limitaciones previstas en el inciso segundo del artículo 25.

Será necesario el acuerdo del Poder Legislativo para el retiro o denuncia de un tratado que haya aprobado y para el retiro de una reserva que haya considerado al aprobarlo. La ley fijará el plazo para su pronunciamiento.

Serán públicos, conforme a las reglas generales, los hechos que digan relación con el tratado internacional, incluidas las negociaciones del mismo, su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva y su retiro, la denuncia o retiro del tratado, la suspensión, la terminación y la nulidad del mismo. Al negociar los tratados o instrumentos internacionales de inversión o similares, la o el Presidente de la República procurará que las instancias de resolución de controversias sean, preferentemente, permanentes, imparciales e independientes.

Los tratados internacionales tienen aspectos complejos que explican los largos períodos que se toman para llegar a acuerdos, ya sean multilaterales o bilaterales; incluso cuando los encargados son negociadores especializados, en su mayoría diplomáticos de carrera y técnicos.

La efectividad de los países para imponer sus términos o lograr sus objetivos depende de muchos factores, como son la experiencia de sus negociadores, la solvencia de sus posturas, la sintonía de propósito con las otras partes involucradas y la oportunidad. Si bien es deseable siempre la transparencia en la gestión pública, revelar posiciones durante el proceso de negociación o dar a conocer herramientas de presión puede debilitar a la parte que las exhibe y, por el contrario, fortalecer a la parte que no tiene la obligación de hacer públicas sus estrategias. También la misma publicidad de las negociaciones puede convertirse incluso en un desincentivo para las contrapartes.

Una cosa es tener mecanismos previos de participación ciudadana mientras se negocian tratados, que ya existen, y otra es buscar dejar registro de todo el proceso y limitar así la capacidad de maniobra de los negociadores.

c. País oceánico

*110.- Artículo 9 M.- **Chile es un país oceánico.** Es deber integral del Estado la conservación, preservación y cuidado de los ecosistemas marinos y costeros continentales, insulares y antárticos.*

Según se interpreta, la condición oceánica de Chile obedecería a su geografía y a las responsabilidades que de ello se derivan en materia medioambiental. Sin embargo, lo que hace realmente oceánico a un país no es su configuración territorial ni el hecho de que su economía se base en el comercio marítimo, sino la dependencia de sus intereses marítimos, la vinculación de su economía con el transporte marítimo, los recursos que el mar provee y la energía que se puede extraer del mar, así como una profunda relación con el mar como referente de su cultura y sociedad, según afirma el historiador británico Andrew Lambert. De este modo, el artículo se queda solo en lo declarativo.

d. Soberanía antártica

*316.- Artículo 12.- **El territorio chileno antártico, incluyendo sus espacios marítimos, es un territorio especial y zona fronteriza en el cual Chile ejerce respectivamente soberanía y derechos soberanos, con pleno respeto a los tratados ratificados y vigentes.** El Estado deberá conservar, proteger y cuidar la Antártica, mediante una política fundada en el conocimiento y orientada a la investigación científica, la colaboración internacional y la paz.*

Resulta positivo tanto que se haga referencia a la Antártica como el hecho de que se mencione que Chile ejerce soberanía sobre sus territorios en ese continente. Si bien los límites del territorio chileno entre los meridianos 53°O y 90°O están contemplados en el decreto presidencial 1.747 de 1940, también podrían haberse incorporado en este artículo, de forma de precisar aún más ese espacio, los legítimos derechos de Chile sobre el territorio marítimo, el suelo, subsuelo, plataforma continental y plataforma continental extendida.

II. SOBRE LA DEFENSA NACIONAL Y LAS FUERZAS ARMADAS

a. Jefatura de las Fuerzas Armadas y las políticas públicas

85.- Artículo 15.- Jefatura suprema de las Fuerzas Armadas y Política de Defensa Nacional.

A la o el **Presidente de la República le corresponde la conducción de la defensa nacional** y es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas. Ejercerá el mando a través del ministerio a cargo de la defensa nacional.

La disposición, organización y criterios de distribución de las Fuerzas Armadas se establecerán en **la Política de Defensa Nacional y la Política Militar**. La ley regulará la vigencia, alcances y mecanismos de elaboración y aprobación de dichas políticas, las que deberán comprender los principios de cooperación internacional, de igualdad de género y de interculturalidad, y el pleno respeto al derecho internacional y los derechos fundamentales.

Respecto de las materias de Defensa, lo primero que destaca es la definición de la jefatura suprema de las fuerzas armadas (FF.AA.) por parte del Presidente de la República, agregando que le corresponde la conducción de la defensa nacional. Esto no es algo novedoso, pues no existen dudas ni cuestionamiento sobre la autoridad presidencial respecto de las instituciones y funciones de la defensa. Lo que sí es llamativo, es que se especifique que le corresponde la conducción de la defensa y no de la guerra, en tanto y cuanto conducción política del instrumento militar del poder nacional, limitando su quehacer a solo un aspecto de la conducción política de los conflictos, dejando fuera a otros elementos del poder nacional que no se mencionan.

Del mismo modo, resulta poco comprensible que, por un lado, se defina la tarea de establecer una Política de Defensa Nacional y una Política Militar, y por otro, sin embargo, se renuncie una vez más a la necesidad de contar con una política o estrategia de seguridad para el Estado. Es decir, se dispone la elaboración de las políticas subsidiarias, pero se omite el normar la política matriz que, de hecho, es eminentemente de carácter política, incluso más que las otras mencionadas. No obstante, puedan existir aprensiones, porque la evidencia internacional demuestra que la inmensa mayoría de las democracias modernas y desarrolladas cuenta con este tipo de documentos y arquitectura. Además, resulta ilógico elaborar políticas sectoriales, incluida una Política de Seguridad Pública, sin tener un elemento central que coordine e integre los distintos elementos que dispone el Estado, para proveer seguridad y desarrollo.

b. Designación y remoción de Comandantes en Jefe

56.- Artículo 48.- Serán atribuciones de la Presidenta o Presidente de la República:

10. **Designar al jefe del Estado Mayor Conjunto, a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas;**

11. **Remover al Jefe del Estado Mayor Conjunto y a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas;**

Otro elemento que se debe notar, es que se deja fuera de la propuesta constitucional la exigencia que la elección de los Comandantes en Jefe (CJ) de las FF.AA. se realice dentro de los cinco oficiales de mayor antigüedad y, por otro lado, que para llamar a retiro a estas autoridades, se elimina la participación del Congreso Nacional.

El hecho de que el Presidente de la República pueda, en cualquier momento y sin mediar contrapeso de otro poder del Estado, llamar a retiro a un CJ y, al mismo tiempo, pueda designar a cualquier oficial general o almirante en el máximo cargo, debilita la institucionalidad; especialmente, si se considera que la elección de un oficial de menor antigüedad significaría el retiro de todos aquellos superiores, generando un impacto negativo en las instituciones. Esta condición podría incluso politizar a las FF.AA., situación que ya se ha presentado en la historia de Chile.

Se reconoce la importancia de la atribución presidencial de destituir a las Comandantes en Jefe de las FF.AA.; sin embargo, se estima conveniente también que existan balances entre las actuaciones de los poderes del Estado, especialmente en materias sensibles, como pueden ser aquellas relacionadas con las instituciones que administran el poder de las armas; en este caso, el rol que le puede corresponder al Congreso Nacional.

Adicionalmente, resulta favorable para la institucionalidad y para las FF.AA. que se asegure que quien se desempeñe en el cargo de CJ cuente con experiencia en el generalato, la que se obtiene mediante el ejercicio del cargo, asumiendo distintos roles y responsabilidades, antes de ocupar la jefatura máxima institucional. Es esta circunstancia la que entregará mejores condiciones para contar con jefes castrenses con el conocimiento y la experiencia adecuadas.

c. Empleo exclusivo ante agresiones externas

86.- Artículo 16.- Fuerzas Armadas. *Las Fuerzas Armadas están integradas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Dependen del ministerio a cargo de la defensa nacional y son instituciones destinadas para el resguardo de la soberanía, independencia e integridad territorial de la República, ante agresiones de carácter externo, según lo establecido en la Carta de Naciones Unidas. Colaboran con la paz y seguridad internacional, conforme a la Política de Defensa Nacional.*

Las Fuerzas Armadas deberán incorporar la perspectiva de género en el desempeño de sus funciones, promover la paridad en espacios de toma de decisión y actuar con pleno respeto al derecho internacional y los derechos fundamentales garantizados en esta Constitución.

Son instituciones profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y por esencia obedientes y no deliberantes.

Las instituciones militares y sus miembros estarán sujetos a controles en materia de probidad y transparencia. Sus integrantes no podrán pertenecer a partidos políticos, asociarse en organizaciones políticas, gremiales o sindicales, ejercer el derecho a huelga, ni postularse a cargos de elección popular.

El ingreso y la formación en las Fuerzas Armadas será gratuito y no discriminatorio, en el modo que establezca la ley. La educación militar se funda en el respeto irrestricto a los derechos humanos.

La ley regulará la organización de la defensa, su institucionalidad, su estructura y empleo conjunto, sus jefaturas, mando y la carrera militar.

En esta materia, quizás el punto de mayor preocupación es que se limita la labor de las FF.AA. solo a “agresiones de carácter externo”. Caben dos observaciones aquí. Primero, esta disposición impediría que las FF.AA. actúen en el marco de los estados de excepción constitucional de sitio y de catástrofe — consagrados en este mismo borrador —, lo que claramente es una contradicción en la misma propuesta.

Es especialmente complejo, si se revisa que durante el estado de sitio es cuando se enfrenta una situación “de conflicto armado interno”, por lo que la disposición aprobada estaría renunciando al uso de las FF.AA. en un escenario como este, en circunstancias que lo que estará en riesgo es la viabilidad del Estado. Si en los casos de Colombia y Perú hubiese existido una regulación como esta, el desenlace de sus conflictos armados internos con grupos terroristas y guerrilleros podría haber sido muy distinto.

Segundo, al incorporar esta limitación, se impide, sin razón aparente, la participación de las FF.AA. en un sinnúmero de tareas que desarrollan en cumplimiento a mandatos legales o en apoyo a las autoridades. Dentro de estas, cabe destacar las funciones que actualmente cumplen organismos dependientes de las instituciones, tales como: la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DGTM), la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), el Cuerpo Militar del Trabajo (CMT), el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA), el Instituto Geográfico Militar

(IGM), el Servicio Fotogramétrico de la Fuerza Aérea (SFFA), el Instituto de Investigación y Control (IDIC), entre otros.

Punto aparte es lo referido al ingreso y los procesos de formación, pues se especifica que debe ser gratuito y no discriminatorio, pero evita incluir la exclusividad de ingreso a través de sus institutos matrices. Lo que pareciera algo menor reviste trascendencia, pues se abre la posibilidad de que, a través de leyes simples, se creen alternativas de ingreso a las FF.AA., las que podrían obedecer a intereses políticos, situación que se contrapone con el carácter profesional de las FF.AA. consagrado en la misma propuesta constitucional.

III. SOBRE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL (EEC)

92.- Artículo 22.- Estados de excepción constitucional. Sólo se podrá suspender o limitar el ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas **bajo las siguientes situaciones de excepción: conflicto armado internacional, conflicto armado interno según establece el derecho internacional o calamidad pública.** No podrán restringirse o suspenderse sino los derechos y garantías expresamente señalados en esta Constitución.

La declaración y renovación de los estados de excepción constitucional respetará los principios de proporcionalidad y necesidad, y se limitarán, tanto respecto de su duración, extensión y medios empleados, a lo que sea estrictamente necesario para la más pronta restauración de la normalidad constitucional.

93.- Artículo 23.- Estado de asamblea y estado de sitio. **El estado de asamblea, en caso de conflicto armado internacional, y el estado de sitio, en caso de conflicto armado interno,** serán declarados por la Presidenta o Presidente de la República con la autorización del Congreso de Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones, en sesión conjunta. La declaración deberá determinar las zonas afectadas por el estado de excepción correspondiente.

El Congreso de Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones, en sesión conjunta, dentro del plazo de veinticuatro horas contadas desde el momento en que la Presidenta o Presidente de la República someta la declaración de estado de asamblea o de sitio a su consideración, deberá pronunciarse por la mayoría de sus miembros aceptando o rechazando la proposición. En su solicitud y posterior declaración, se deberán especificar los fundamentos que justifiquen la extrema necesidad de la declaración, pudiendo el Congreso y la Cámara solamente introducir modificaciones respecto de su extensión territorial. Si el Congreso y la Cámara no se pronunciaron dentro de dicho plazo, serán citados por el sólo ministerio de la Constitución a sesiones especiales diarias, hasta que se pronuncien sobre la declaración.

Sin embargo, la Presidenta o Presidente de la República, en circunstancias de necesidad impostergable, y sólo con la firma de todas sus Ministras y Ministros, podrá aplicar de inmediato el estado de asamblea o de sitio, mientras el Congreso de Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones se pronuncien sobre la declaración.

En este caso, sólo podrá restringir el ejercicio del derecho de reunión.

La declaración de estado de sitio sólo podrá extenderse por un plazo de quince días, sin perjuicio de que la Presidenta o Presidente de la República solicite su prórroga, para lo cual requerirá el pronunciamiento conforme de cuatro séptimos de las diputadas, los diputados y representantes regionales en ejercicio para la primera prórroga, de tres quintos para la segunda y de dos tercios para la tercera y siguientes.

El estado de asamblea mantendrá su vigencia por el tiempo que se extienda la situación de conflicto armado internacional, salvo que la Presidenta o Presidente de la República disponga su término con anterioridad o el Congreso de Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones retiren su autorización.

94.- Artículo 24.- Estado de catástrofe. *El estado de catástrofe, en caso de calamidad pública, lo declarará la Presidenta o Presidente de la República. La declaración deberá establecer el ámbito de aplicación y el plazo de duración, el que no podrá ser mayor a treinta días.*

La Presidenta o Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso de Diputadas y Diputados de las medidas adoptadas en virtud del estado de catástrofe. La Presidenta o Presidente de la República sólo podrá declarar el estado de catástrofe por un período superior a treinta días con acuerdo del Congreso de Diputadas y Diputados. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 23.

Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata de la Jefa o Jefe de Estado de Excepción, quien deberá ser una autoridad civil designada por la Presidenta o Presidente de la República. Ésta asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.

Sobre los estados de excepción constitucional (EEC), es necesario hacer tres observaciones. Una, es que estos se reducen de cuatro a tres, eliminando el EEC de emergencia. Esta medida resulta ilógica y desconoce la realidad nacional, pues se excluye una herramienta del poder político para resguardar el orden e imponer el Estado de Derecho. El propio gobierno actual, a pesar de sus aprensiones, ha debido ceder ante la realidad y emplear este recurso, cuya finalidad no es otra que intervenir ante la “grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación”. Dadas las condiciones de seguridad actual en zonas como La Araucanía, donde existen grupos que llaman a levantarse en armas contra el Estado, no se aprecia que las amenazas al orden público vayan a detenerse por simples buenas intenciones.

Segundo, como ya fuera mencionado en el apartado de Defensa y FF.AA., estas instituciones no estarían facultadas, por la misma constitución, para actuar en caso de conflicto armado interno (estado de sitio), renunciando así el Estado a emplear parte de los instrumentos mejor preparados para enfrentar este tipo de amenazas, lo que resulta incomprensible.

La tercera observación se refiere a la definición de que debe ser una autoridad civil la encargada del EEC de catástrofe. En este sentido, no existe reparo de que el encargado sea un civil, así como tampoco debería existir objeciones de que sea un militar, como ha ocurrido reiteradamente durante los últimos años. Más que indicar que la autoridad debe obligatoriamente ser civil, se debería asegurar de que

cuenta con la formación, competencias, experiencia y facultades para desempeñar el cargo, apropiadamente.

El desempeño de dicha autoridad, además de las atribuciones que se le otorgan, acarreará las responsabilidades de la acción de las tropas a su cargo en el desempeño de sus funciones y en cumplimiento de las tareas asignadas. Asimismo, se espera que esta autoridad atienda a las particularidades del mando operativo de las FF.AA., entregando las tareas y resultados esperados y dejando la preparación y ejecución de las acciones a las autoridades militares delegadas. Se estima conveniente resaltar que esa autoridad civil, cuando ejerza la conducción directa de las FF.AA., quedaría sujeta al código de justicia militar y la tipificación de faltas y delitos que ese código establece; especialmente, el incumplimiento de deberes militares.

IV. SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LAS POLICÍAS

88.- Artículo 18.- Conducción de la Seguridad Pública y Política Nacional de Seguridad Pública. *A la Presidenta o Presidente de la República le corresponde la conducción de la seguridad pública a través del ministerio correspondiente.*

*La disposición, organización y criterios de distribución de las policías se establecerá en la **Política Nacional de Seguridad Pública**. La ley regulará la vigencia, alcances y mecanismos de elaboración y aprobación de dicha política, la que deberá comprender la perspectiva de género y de interculturalidad, y el pleno respeto al derecho internacional y los derechos fundamentales.*

89.- Artículo 19.- Policías. *Las policías dependen del ministerio a cargo de la seguridad pública y son instituciones policiales, no militares, de carácter centralizado, con competencia en todo el territorio de Chile, y están destinadas para garantizar la seguridad pública, dar eficacia al derecho y resguardar los derechos fundamentales, en el marco de sus competencias.*

Las policías deberán incorporar la perspectiva de género en el desempeño de sus funciones y promover la paridad en espacios de toma de decisión. Deberán actuar respetando los principios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza, con pleno respeto al derecho internacional y los derechos fundamentales garantizados en esta Constitución.

Son instituciones profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes.

Las policías y sus miembros estarán sujetos a controles en materia de probidad y transparencia en la forma y condiciones que determine la Constitución y la ley. Sus integrantes no podrán pertenecer a partidos políticos, asociarse en organizaciones políticas, gremiales o sindicales, ejercer el derecho a huelga, ni postularse a cargos de elección popular.

El ingreso y la formación en las policías será gratuito y no discriminatorio, del modo que establezca la ley. La educación y formación policial se funda en el respeto irrestricto a los Derechos Humanos.

Sobre las fuerzas que componen la seguridad pública, lo primero que llama la atención, es que no se especifica cuáles son y solo se generaliza empleando el término policías. Lo anterior podría suceder, pero no en el contexto de un borrador que tiene 499 artículos y un sinnúmero de detalles. Por lo tanto, esta falta de precisión se entiende deliberada, lo que obligará a definir estas materias mediante una o varias leyes. Nuevamente, el problema se centra en que dichas leyes simples podrán ser aprobadas por mayorías simples circunstanciales y no producto del consenso transversal, generando inestabilidad en instituciones vitales para el Estado. Del mismo modo, podrán eventualmente aparecer iniciativas que creen distintos tipos de organizaciones policiales, para satisfacer los fines de determinados grupos.

Otro elemento relevante es que se establece la condición de “no militares”, en abierta relación a Carabineros de Chile. No es posible comprender esta disposición, más allá de motivos exclusivamente ideológicos. Lo llamativo es que la redacción de las normas relacionadas con la seguridad pública son sensiblemente parecidas a las empleadas para la función defensa y FF.AA. A modo de ejemplo, ambas materias están contenidas en siete párrafos seguidos, artículos 85 y 86 para la defensa y artículos 88 y 89 para las policías. En los dos casos, el primer párrafo se refiere a que la conducción de la función radica en el Presidente, a través del ministerio correspondiente; el segundo agrega materias relacionadas con la organización y distribución; el tercero las define y establece las tareas fundamentales; el cuarto dispone la incorporación de perspectiva de género y paridad, además del respeto a los derechos humanos; el quinto las caracteriza como profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y por esencia obedientes y no deliberantes; el sexto indica que estarán sometidas a controles de probidad y transparencia, indicando la limitación de algunos de los derechos ciudadanos para sus miembros, y el séptimo se refiere al ingreso y formación de sus cuadros.

En pocas palabras, se les trata de manera similar a las FF.AA., se les define textualmente como “instituciones profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes” —al igual que las otras—, pero no se acepta que respondan, de alguna manera, a una organización de tipo militar, lo que no resulta coherente.

Finalmente, al igual que lo que sucede con los procesos de ingreso y formación para las FF.AA., esto no queda circunscrito a sus propios institutos matrices, pudiendo llegar a definirse soluciones complementarias, incluso fuera del marco exclusivo de las instituciones.

V. SOBRE EL MONOPOLIO DEL USO DE LA FUERZA

84.- Artículo 14.- Monopolio estatal de la fuerza. *El Estado tiene el monopolio indelegable del uso legítimo de la fuerza, la que ejerce a través de las instituciones competentes, conforme a esta Constitución, las leyes y con pleno respeto a los derechos humanos.*

La ley regulará el uso de la fuerza y el armamento que pueda ser utilizado en el ejercicio de las funciones de las instituciones autorizadas por esta Constitución.

Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer, tener o portar armas u otros elementos similares, salvo en los casos que señale la ley, la que fijará los requisitos, autorizaciones y controles del uso, porte y tenencia de armas.

En la proposición de borrador constitucional sigue siendo el Estado el que detenta de manera indelegable el uso legítimo de la fuerza, lo que es positivo. No obstante, la propuesta no especifica en qué organizaciones se concentra el uso monopólico del uso de las armas, dejando solo establecido que será ejercido a través de “instituciones competentes”.

Esta falta de definición de materias que son trascendentes para el Estado implica un riesgo innecesario, ya que deja abiertas las posibilidades de múltiples alternativas y a la espera de que su definición sea por medio de una ley simple. Llevado a un caso extremo, el Congreso por medio de una ley podría generar un cuerpo armado especial para su defensa, pues sería “competente” y estaría a cargo de un poder del Estado, manteniéndose en la forma el monopolio exigido por la norma constitucional.

VI. AUSENCIAS NOTORIAS

El nuevo texto omite el concepto de “seguridad nacional” contenido en el artículo 101 de la Constitución vigente. Si bien no estaba precisado, porque la seguridad nacional nace de la definición de una política pública en circunstancias y tiempo particulares, como indica la vasta literatura al respecto, tampoco se propone algo a cambio.

Una estructura que desaparece es el Consejo de Seguridad Nacional sin que se proponga otra instancia formal que permita asesorar al Ejecutivo en la materia cuando se producen situaciones que comprometen gravemente la seguridad, bienestar y desarrollo del país. De este modo, se abre un vacío y, una vez más, no se propone nada a cambio.

De acuerdo al Artículo 106 de la actual Constitución de la República, el Consejo de Seguridad Nacional es “presidido por el Jefe del Estado y estará integrado por los Presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados 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. En los casos que el Presidente de la República lo determine, podrán estar presentes en sus sesiones los ministros encargados del gobierno interior, de la defensa nacional, de la seguridad pública, de las relaciones exteriores y de la economía y finanzas del país”.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

- En el borrador de la constitución no es capaz de proponer una arquitectura de seguridad del Estado para enfrentar los desafíos del siglo XXI y, a la vez, debilita la institucionalidad vigente en la materia que, sin ser perfecta, al menos daba un marco de referencia y organización claro.
- En lo referido al área de Relaciones Exteriores, se estima que la redacción del borrador entregado recientemente incurre en definiciones que son propias de políticas públicas o de la administración que hace cada gobierno para llevar adelante las relaciones exteriores, limitando el margen de maniobra para la política exterior e imponiendo una rigidez que pone en riesgo el interés y la seguridad de la república. Para agravar lo anterior, las materias y prioridades definidas no se sustentan en la realidad que vive Chile ni en evidencias que obliguen a generar cambios como los propuestos.
- Contrariamente, en una propuesta de constitución plena de detalles y normas específicas cuesta entender que se hayan omitido aspectos tan relevantes, como son la definición de las policías o la habilitación de la FF.AA. en tareas que los propios estados de excepción constitucional exigen. La conclusión más plausible es que dicha omisión es deliberada y para completar el trabajo a través de leyes simples. El problema surge cuando el mismo borrador elimina los *quorum* superiores y deja aspectos centrales para la estabilidad democrática, al arbitrio de mayorías que pueden ser circunstanciales, incluso de los diputados presentes en la sala.
- En general, se puede apreciar la eliminación de la participación de las FF.AA. en el máximo de aspectos de la vida nacional, con un fuerte componente ideológico. Además, hay una clara redacción aspiracional y no realista, donde se superponen materias legales-constitucionales con otras administrativas o de políticas públicas.
- La estabilidad y definición de aspectos relacionados con el uso de la fuerza, las instituciones policiales, los estados de excepción constitucional, entre otros, son materias que exigen que hubieran quedado establecidos en la norma legal superior, cosa que no ocurrió y que abre distintos escenarios, no todos auspiciosos.
- Dado que la Comisión de Armonización no puede modificar el fondo de las normas aprobadas, resulta altamente complejo que se solucionen los aspectos observados en este documento, lo que tendrá un impacto potencialmente negativo en las áreas revisadas.