

Base de Dictámenes

FFAA, reglas constitucionales, carácter de no deliberantes, abstención declaraciones de materias contingentes, directivas comunicacional ministerial

E123413N21	FECHA DOCUMENTO
NUEVO:	21-07-2021
SI	REACTIVADO:
	NO
RECONSIDERADO:	RECONSIDERADO
NO	PARCIAL:
ACLARADO:	NO
NO	ALTERADO:
APLICADO:	NO
NO	CONFIRMADO:
COMPLEMENTADO:	NO
NO	CARÁCTER:
	NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictamen 24886/95

Acción	Dictamen	Año
Aplica	024886	1995

FUENTES LEGALES

POL art/24 POL art/101 ley 18948 art/1 ley 18948 art/2 ley 20424 art/1 ley 20424 art/2

MATERIA

Las Fuerzas Armadas deben abstenerse de realizar declaraciones que afecten su carácter de no deliberantes, debiendo ajustarse a la directiva comunicacional del Ministerio de Defensa Nacional.

DOCUMENTO COMPLETO

Nº E123413 Fecha: 21-VII-2021

Se han dirigido a esta Contraloría General el senador Alejandro Navarro Brain, la diputada Carolina Marzán Pinto, el señor Luis Mariano Rendón Escobar y otras personas bajo reserva de identidad, solicitando un pronunciamiento respecto de lo que consideran una vulneración a la obligación de no deliberar prevista en el artículo 101 de la Constitución Política de la República, en que habrían incurrido, a su juicio, los Comandantes en Jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, al emitir diversos comunicados y opiniones en las materias de contingencia que exponen.

Requeridos de informe, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ejército de Chile, la Fuerza Aérea de Chile y la Armada de Chile los han emitido y se han tenido a la vista.

En primer término, es menester recordar que el artículo 24 de la Constitución Política de la República dispone que el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado y 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, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Su artículo 101, en relación con los artículos 1º y 2º de ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, establecen que las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. Agregan que, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes, además de profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Por su parte, los artículos 1º y 2º de la ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, prevén que el Presidente de la República tiene autoridad en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes, para lo cual dispone de la colaboración directa e inmediata del Ministro de Defensa Nacional, reiterando el carácter obedientes, no deliberantes, profesionales, jerarquizadas, disciplinadas de estas instituciones dependientes del Ministerio de Defensa Nacional.

De lo expuesto, aparece que es el Presidente de la República, como Jefe de Estado, quien posee la autoridad y el deber de velar por la seguridad externa de la República, disponiendo para ello de las fuerzas de aire, mar y tierra, que, como instituciones, son cuerpos armados esencialmente obedientes y no deliberantes, dependientes de forma directa e inmediata del Ministerio de Defensa Nacional, lo que importa una relación jerárquica entre este y las Fuerzas Armadas.

Es dable señalar que si bien el carácter de “no deliberantes” que constitucionalmente poseen las Fuerzas Armadas no se encuentra definido en nuestro ordenamiento jurídico, la doctrina constitucional lo ha contextualizado y precisado en base a la relación indisoluble de aquel con el “deber de obediencia” que dichas instituciones poseen.

En primer término, sobre el deber constitucional de obediencia que pesa sobre las Fuerzas Armadas, la doctrina ha manifestado que “La obediencia se debe directamente al superior, en la relación de dependencia o subordinación que señale el escalafón de la jerarquía” (Silva Bascuñán, Alejandro. “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo IX, Ed. 2003). Si bien, aquel es imperativo “para todo órgano estatal, por el monopolio de la fuerza que poseen los cuerpos armados, merece ser especialmente realzada respecto de las instituciones de la defensa nacional” (Cea Egaña, José Luis, “Derecho Constitucional Chileno”. Tomo IV. Ediciones LIC 2016)

En segundo término, la Real Academia de la Lengua Española define “deliberar” como el “considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos”.

Sobre la prohibición de deliberación, la doctrina ha señalado que “ninguno de los institutos armados, ni los diversos cuerpos que los forma, ni sus miembros individualmente invocados o reunidos en su calidad de tales (...) pueden debatir los problemas colectivos con miras a uniformar apreciaciones o coordinar actitudes que conduzcan a expresar aplausos o crítica a los órganos del poder político o pretendan indicarles o manifiesten intenciones de hacer prevalecer soluciones propias en cualquier aspecto”. Involucra “toda deliberación de carácter propiamente político, que incida en el curso que lleva la conducción del país o determinado asunto de preocupación política, la que queda prohibida a las Fuerzas Armadas y a Carabineros, porque la misión propia de esas instituciones no es dilucidar ni pronunciarse en torno a la dirección general del país, sino que su llamado consiste en servir, dentro del ordenamiento jurídico, aquella orientación que resulta del propio juego democrático” (Silva Bascuñán, Alejandro. “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo IX, Ed. 2003).

En similar sentido se pronuncian Mario Verdugo Marinkovic; Emilio Pfeffer Urquiaga, y Humberto Nogueira Alcalá, en “Derecho Constitucional”. Tomo II. Segunda Edición Actualizada. Editorial Jurídica de Chile; y Pablo Contreras y Sebastián Salazar Pizarro, “Obedientes y no deliberantes. Fuerzas Armadas, Autonomía y Control Democrático en Chile” (Revista Ius et Praxis, año 26 N°2, 2020).

De acuerdo con lo expuesto puede concluirse, por una parte, que el deber de obediencia de las Fuerzas Armadas dice relación con ajustar su actuar a lo que disponga tanto la autoridad jerárquica institucional como la autoridad civil de la cual dependen, esto es, al Presidente de la República a través de su colaborador directo e inmediato, el Ministerio de Defensa Nacional.

Por otra parte, su carácter no deliberante implica que, como instituciones subordinadas al poder civil, les queda prohibido cuestionar o debatir sobre las órdenes, decisiones o instrucciones impartidas por la autoridad civil a la cual están subordinadas, debiendo abstenerse de manifestar injerencia o favoritismo sobre posiciones políticas o contingentes que puedan esgrimirse por determinados sectores en la deliberación pública. En consecuencia, sus funcionarios no pueden realizar actividades ajenas a sus cargos, como son las de carácter político contingente, ni tampoco valerse de aquellos para favorecer o perjudicar a una determinada tendencia de esa índole (aplica criterio de dictamen N° 24.886, de 1995).

Ambos deberes cumplen una función esencial en el sistema democrático, configurándose como contrapesos asociados al monopolio legítimo de la fuerza que se les ha entregado, pues su intervención en política interna y en asuntos contingentes podría perturbar el normal ejercicio del poder soberano que corresponde a las autoridades civiles.

Precisado el marco normativo y el sentido de las reglas constitucionales que perfilan a las instituciones armadas, corresponde analizar si, en las situaciones denunciadas, se observó o no lo previsto en esa regulación.

En la entrevista del Comandante en Jefe del Ejército publicada en el diario El Mercurio de 20

En la entrevista del Comandante en Jefe del Ejército publicada en el diario El Mercurio de 20 de septiembre de 2020, se contienen expresiones referidas a la tardía condena de la violencia en “todos los ámbitos” en el contexto del estallido social de 2019; a la calificación de “delincuentes” de quienes han participado en diversas manifestaciones en La Araucanía; apreciaciones sobre la forma en que deben ser tratadas las Fuerzas Armadas en el nuevo texto constitucional y a los principios que deben resguardarlas; y también una defensa del sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas, comparando el desempeño de la carrera militar con otros del sector civil.

Por otra parte, en la carta enviada al Director del diario El Mercurio por el mismo Comandante en Jefe del Ejército y el comunicado oficial de esa rama castrense emitido con motivo de actos efectuados contra la estatua del General Manuel Baquedano González, de fechas 16 de agosto y 16 de octubre de 2020, respectivamente, se alude a la “vandalización de diversos monumentos”; “personas que vuelcan su resentimiento y frustración”; “herida autoinferida” y “camino de la violencia y el vandalismo”, entre otras cuestiones.

Las expresiones vertidas en esas instancias, sin configurar una infracción al deber de obediencia ni implicar un cuestionamiento a las decisiones del poder civil al que se encuentra subordinado el Ejército de Chile, constituyen apreciaciones subjetivas y calificaciones sobre la contingencia nacional, que no guardan relación directa con las funciones propias de esa rama armada y que, de reiterarse, terminarán afectando el carácter no deliberante de las instituciones de la defensa nacional.

Sobre la carta enviada al director ejecutivo del canal La Red TV por el Comandante en Jefe del Ejército y los comunicados de prensa de la Armada y de la Fuerza Aérea, con ocasión de un programa humorístico emitido el 16 de abril de 2021, es dable indicar que en ellos no se aprecia una vulneración al deber de no deliberar en los términos expuestos en el presente pronunciamiento, puesto que no implicaron un involucramiento en cuestiones de política contingente, sino que fue una manifestación de su disconformidad con los hechos allí representados y que se refirieron directamente a esa institución, cuya evaluación queda en el ámbito del mérito o la conveniencia.

Del mismo modo, es útil mencionar que, según lo informado por el Ministerio de Defensa Nacional, todas las cartas, comunicados y declaraciones emitidas en las situaciones precedentemente referidas, contaron con la autorización de dicha autoridad civil, de la que dependen.

Finalmente, cabe indicar que con fecha 6 de julio de 2021, mediante la orden ministerial N° 6000/152, el Ministro de Defensa Nacional aprobó la directiva comunicacional de esa cartera de Estado y las Fuerzas Armadas, que tiene por objeto establecer los lineamientos para el manejo y difusión de las comunicaciones de tales entidades que permitan transmitir, a través de canales oficiales, las directrices institucionales para comunicar información a los medios de comunicación y la sociedad nacional e internacional sobre materias de interés de la defensa nacional, lineamientos que serán de aplicación obligatoria para el Gabinete del Ministro de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las ramas de las Fuerzas Armadas dependientes de dicha Secretaría de Estado.

En razón de lo anterior, en lo sucesivo las Fuerzas Armadas deberán ajustarse a lo establecido en la referida orden ministerial para los efectos de emitir las declaraciones que sean pertinentes en el ejercicio y dentro del ámbito de sus competencias, teniendo

además en consideración lo expuesto en el presente pronunciamiento.

Saluda atentamente a Ud.

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS