

CARABINEROS, FUERZAS ARMADAS Y ESTADOS DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL

Una de las materias constitucionales que concitan mayor atención ciudadana es el tratamiento de las Fuerzas Armadas (FFAA) y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en el texto que propone la Convención. Esto se debe, entre otros motivos, a la creciente sensación de inseguridad que perciben los chilenos, así como a la crisis en la Macrozona Sur y a los problemas asociados al control de las fronteras en el norte del país. ¿Cómo aborda el proyecto constitucional estas temáticas? Veamos.

I. Se habla de manera genérica de “las policías”

Junto con eliminar el capítulo dedicado a las FFAA y Fuerzas de orden y seguridad pública, la Convención suprimió la referencia a Carabineros y a la Policía de Investigaciones (PDI) en el proyecto constitucional. De hecho, Carabineros como institución sólo es mencionado a propósito de la acusación constitucional al General Director (otra innovación) y en una disposición transitoria. Esto contrasta con el tratamiento de las FFAA, las cuales sí son detalladas, por separado, en los artículos respectivos.

En cualquier caso, la propuesta constitucional contiene una separación tajante entre las FFAA y las policías, dividiendo sus ámbitos de acción de un modo tal que dificultaría su colaboración recíproca ante los distintos problemas que enfrentamos y que requieren del uso de la fuerza legítima del Estado.

II. Una arquitectura institucional deficiente

Al analizar la propuesta constitucional, queda de manifiesto que las policías pasarían a estar sujetas a tres autoridades distintas, las cuales pueden pugnar entre sí. Por un lado, estaría la autoridad del Presidente de la República, que dirigiría la política nacional de seguridad, además de vincularse con las policías mediante el ministerio de Interior. Por otro lado, los diputados podrían presentar acusaciones constitucionales en contra del General Director, creando un nuevo flanco de responsabilidad. Y, finalmente, el Ministerio Público también podría impartir órdenes directas a la autoridad policial.

A todo esto se agrega la posibilidad de que los jueces de todos los sistemas de justicia contemplados por el proyecto también impartan instrucciones a las policías. Naturalmente, del análisis de estas disposiciones se desprende la existencia de una policía con múltiples cabezas que carecen de la debida articulación, lo cual puede interferir con el correcto desempeño de sus labores.

III. Limitación de las FFAA al ámbito internacional

El artículo 299 de la propuesta de la Convención establece que a las FFAA les corresponde exclusivamente el “resguardo de la soberanía, independencia e integridad territorial de la república ante agresiones de carácter externo”. De esta manera, parece excluirse la posibilidad de que cooperen con las policías en las tareas que hoy desempeñan, tales como el decomiso de drogas en los puertos nacionales o la construcción de obras públicas.

IV. *Pérdida del carácter militar de Carabineros*

Aunque la Constitución vigente no hace referencia al carácter militar de Carabineros, esta definición sí se encuentra contenida en la ley orgánica de la institución. En cambio, el proyecto de la Convención establece de modo explícito que se trata de “instituciones policiales, no militares”. Al analizar el transcurso del debate constitucional, no se observan argumentos de peso que justifiquen esta declaración, más allá de satisfacer las preferencias de ciertos colectivos.

Si la finalidad del cambio es establecer mecanismos de mayor control institucional, este no es el camino correcto, pues el carácter militar no impide tener mejores instancias de supervigilancia o rendición de cuentas. Por otra parte, la disposición no logra dar cuenta de la institución uniformada ya existente, con aproximadamente 60 mil funcionarios formados en tal disciplina. Por lo mismo, pareciera ser un enunciado de carácter declarativo, sin mayor correlato con la realidad efectiva de la institución.

V. *Eliminación del estado de excepción constitucional de emergencia*

Los crecientes desafíos en materia de resguardo del orden público han hecho necesario el uso de herramientas excepcionales por parte de los sucesivos gobiernos, y en particular, del estado de excepción de emergencia. Basta recordar los hechos del 18 de octubre de 2019, los atentados recurrentes en la Macrozona sur o las dificultades para establecer el orden y resguardo en las fronteras del norte del país. Este tipo de situaciones demandan un uso más intenso de la fuerza legítima del Estado, así como las capacidades operativas de las FFAA.

El proyecto constitucional, sin embargo, elimina este estado de excepción, manteniendo los restantes con redacciones similares a la Constitución vigente. Para comprender el motivo de esta eliminación es útil recordar las palabras de los convencionales al redactar estas normas, quienes hablaron de la “desmilitarización del conflicto social”. Asimismo, la convencional Rosa Catrileo sostuvo expresamente que “se ratifica la exclusión del estado de emergencia, eliminándose con él el reflejo de la doctrina de la seguridad nacional”. Todo indica que se buscaba evitar a toda costa que las FFAA intervinieran en conflictos internos.

VI. *¿Son lo mismo “calamidad pública” y “grave alteración del orden público”?*

En este escenario, los defensores del texto de la Convención han sostenido que la situación anterior no quita herramientas al Presidente de la República, pues se podría utilizar el estado de catástrofe. Esto es un error por dos motivos. Primero, el estado de catástrofe es más laxo y menos restrictivo que el de emergencia, y permite suspender más derechos fundamentales. Segundo, la noción de “calamidad pública” ha sido claramente distinguida de la alteración del orden público¹, y de ahí que hasta ahora existan dos tipos de estados de excepción diferentes. Por lo mismo, la tesis de que la calamidad incluye otras posibilidades no cuenta con suficiente sustento.

Estamos, entonces, ante un concepto oscuro y cuya interpretación, si gana el Apruebo, generará nuevos conflictos, en una materia donde se requieren certezas y no confusiones.

¹ Ver, por ejemplo, Fernando Jiménez, “El régimen jurídico del estado de catástrofe”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XVIII (1997), y Emilio Pfeffer, “Estados de Excepción Constitucional y Reforma Constitucional”, *Ius et Praxis*, 8 (1), 2002.