



# Las Fuerzas Armadas en la experiencia constitucional Sudamericana



Claudio Fuentes S.  
Académico Universidad Diego Portales

contexto+

# Resumen

En este trabajo se aborda comparativamente el lugar que ocupan las Fuerzas Armadas (FFAA)  en las constituciones vigentes de 10 países sudamericanos. Se abordan cuatro cuestiones que serán claves en el proceso constituyente,  chileno: 1) la decisión de incorporar un articulado detallado o más bien genérico sobre las instituciones armadas; 2) las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre el tema, 3) la definición de las misiones de las Fuerzas Armadas, y 4) lo concerniente a los conceptos que se utilizarán en el texto constitucional. Finalmente, se presenta una propuesta de principios generales orientadores sobre este tema.

**Palabras claves:** Fuerzas Armadas, Estados de excepción, Inteligencia militar, Seguridad, Defensa.

1. La Asamblea o Convención Constituyente es un órgano cuya función exclusiva es redactar una nueva constitución, usualmente integrada por ciudadanos/as elegidas por sufragio popular. Una vez finalizada su tarea de redactar la nueva constitución, este órgano se disuelve.

# Introducción



Desde el punto de vista comparativo, existe una gran variedad de fórmulas para incorporar a las FFAA en un texto constitucional. Al observar constituciones vigentes, se observan diferencias significativas en la cantidad de contenidos que se incluyen respecto a las FFAA con el propósito de identificar el modo en que se incorpora este tema en las constituciones. Entre las temáticas frecuentes que aparecen en los textos constitucionales se destacan cuestiones asociadas a atributos presidenciales, funciones que cumple el Poder Legislativo, y limitaciones establecidas para los militares en asuntos no castrenses (Cuadro 1). No obstante, observaremos en el acápite siguientes que se dan considerables variaciones en la cantidad y contenidos sobre FFAA en los textos constitucionales analizados.

**Cuadro 1:**

Temas recurrentes en constituciones sobre FFAA.

	<b>Poderes específicos</b>
<b>Atribuciones Presidenciales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder presidencial sobre FFAA (Cmdte en Jefe)</li> <li>• Poderes de designación/mando/ascenso</li> <li>• Declaración de Guerra</li> <li>• Poderes de estados de excepción</li> </ul>
<b>Atribuciones del poder Legislativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poderes legislativos en materia FFAA</li> <li>• Autorización entrada/salida de tropas</li> <li>• Designación de autoridades</li> <li>• Acusación constitucional</li> <li>• Autorización estados de excepción</li> </ul>
<b>Inhabilidades, incompatibilidades limitaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para ejercer ciertas funciones</li> <li>• Para competir para elecciones</li> <li>• Para participar en partidos, sindicalización.</li> </ul>
<b>Institucionalidad y funciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimita qué instituciones son las armadas</li> <li>• Delimita funciones</li> <li>• Delimita carácter de instituciones</li> </ul>
<b>Otras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio militar</li> </ul>

Elaborado por el autor. Basado en análisis de Constituciones de sudamérica.

En efecto, en el debate sobre las FFAA y lo que debe considerarse en una Constitución sobre ellas, deben considerarse cuatro niveles de preguntas:

1. Cuánto de las funciones y roles de las FFAA debe expresarse en una Constitución? Aquí hay posturas minimalistas y maximalistas.
2. Qué tipo de modelo de supremacía civil debe primar? Uno parlamento-céntrico o uno ejecutivo-céntrico.
3. Qué funciones y roles de las FFAA deben expresarse en la Constitución? Uno acotado a funciones específicas u otro que considera funciones amplias.
4. Qué conceptualización de seguridad y defensa debe considerarse en el texto constitucional? Defensa en su sentido estricto o un concepto más amplio de seguridad.

## **1) ¿Se incorporan los temas de FFAA y de Defensa en la Constitución? Minimalismo vs. maximalismo.**

Una primera cuestión a resolver es qué nivel de detalle se requiere especificar sobre las FFAA en una Constitución. Existe una postura minimalista, que ha considerado muy pocas menciones al rol y funciones de las instituciones castrenses en el texto constitucional. En esos casos, usualmente aparece la mención de las instituciones castrenses en las funciones del gobierno donde se explicita que el Presidente es el Comandante en Jefe o sostiene el mando supremo de las FFAA, y algunas funciones específicas del Congreso o del Ejecutivo sobre declaración de guerra, entrada y salida de fuerzas

del país, designación de oficiales, y eventualmente algunos asuntos relacionados con limitaciones de las instituciones armadas para participar de la vida pública. Las Constituciones de Colombia y Uruguay son ejemplos de aquello. En el caso de Chile, las Constituciones de 1833 y 1925 son ejemplos de aquella tendencia. Por su parte, gran parte de las constituciones de Europa también siguen esta tendencia también.

Otro modelo es la de Constituciones donde se explicitan una serie de roles y funciones de las instituciones castrenses. Al respecto, existen dos tendencias: la primera que explicita una serie de limitaciones y controles de la autoridad civil sobre las FFAA (Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela), mientras en otros casos se explicitan funciones del Ejecutivo y Legislativo sobre las Fuerzas Armadas, además de poderes específicos de las mismas instituciones castrenses (Chile). De esta manera, tenemos tres modelos constitucionales que ilustramos analizando el caso de constituciones sudamericanas (Cuadro 2).

**Cuadro 2:**

Tipología de Constituciones de acuerdo a referencias a FFAA en texto.

	<b>Mayor control sobre las FFAA</b>	<b>Mayor poderes Para las FFAA</b>
<b>Maximalista</b>	Brasil Bolivia Perú Paraguay Venezuela Ecuador	Chile
<b>Minimalista</b>	Argentina Colombia Uruguay	

\*Construido a partir de revisión de textos constitucionales en [constituteproject](http://constituteproject.org). Ver Cuadro 4 que explicita las dimensiones que se consideran.

Para profundizar en este punto observaremos algunas de estas constituciones. En el caso de Uruguay se trata de una Constitución establecida en 1966 que fue restituida en 1985 y que contiene modificaciones importantes hasta el año 2004. El texto no considera un capítulo específico para las FFAA y solo menciona los poderes del Ejecutivo (Presidente) y del Congreso en relación a los mandos y supremacía civil. No se explicita en la Constitución la misión o funciones de las FFAA ni tampoco se entra en detalles sobre designaciones, remociones, ascensos u otros aspectos específicos.

En el caso de Brasil, que responde a un texto constitucional que aborda muchos aspectos de las FFAA, se encuentra la Constitución de 1988 y reformada hasta el año 2017. Esta contiene un título especial sobre "Defensa del Estado e Instituciones democráticas" y con capítulos

específicos sobre estado de defensa y de sitio, FFAA y seguridad pública. Allí se establecen misiones o funciones para las FFAA, se explicita quiénes las integran, se indican las atribuciones del Presidente y Congreso sobre las fuerzas armadas, y se establecen limitaciones para los militares, entre otros aspectos. El modelo aquí es de detallar una serie de prerrogativas, pero bajo el supuesto de establecer controles civiles sobre la autoridad militar y definir más explícitamente ciertos límites para la acción militar. De este modo, en la explicitación de funciones de la autoridad civil se busca definir con meridiana claridad los aspectos específicos del control civil sobre las instituciones armadas.

Finalmente en el caso de Chile –que responde a un modelo maximalista también– se detallan aspectos sobre sus misiones, así como atribuciones del Poder Ejecutivo y Legislativo, pero a diferencia de otras normas constitucionales, aquí se establecen algunas disposiciones que entregan poder a las instituciones armadas. Por ejemplo, se establece un Consejo de Seguridad Nacional como órgano asesor del Presidente, se permite que las FFAA opinen sobre las bases de la institucionalidad, se establecen períodos de mando de los comandantes en jefe de las instituciones castrenses y, entre otros aspectos, se menciona en diversos capítulos la cuestión de la seguridad nacional.



## 2. Qué tipo de modelo de supremacía civil debe primar?: Pro-parlamento vs. Pro-ejecutivo.



Un segundo aspecto que la Convención Constituyente deberá resolver se refiere a quién concentrará el poder de decisión superior; si este poder de decisión residirá en el poder Ejecutivo, si en cambio residirá en el poder Legislativo, o bien será una combinación de balances y contrapesos para determinadas decisiones.

Partamos por analizar quién será el Comandante en Jefe de las FFAA. En todos los países de la región le corresponde al Presidente asumir la autoridad máxima de las instituciones armadas en tiempos de paz y guerra, ya sea indicando que el Presidente es el Comandante en Jefe de las FFAA o indicando que es la suprema autoridad en relación a las FFAA. Chile constituye la única excepción al no indicar aquello, salvo en situaciones de guerra donde es el Presidente quien asume la jefatura suprema de las FFAA. Aquí se requerirá establecer una línea de mando desde la máxima autoridad del poder Ejecutivo -en tiempos de paz y guerra- hasta llegar a las FFAA.

En relación al balance entre poder Ejecutivo y Legislativo, se observan algunas atribuciones como las decisiones sobre **(1)** la declaración de guerra, **(2)** la definición de estados de excepción, **(3)** la designación y promoción de altos oficiales, **(4)** la fijación de normas y organización de las FFAA y **(4)** la autorización de la salida/ingreso de tropas. Aquí la pregunta es si el Ejecutivo será un actor dominante o, en cambio, si el Legislativo cumplirá un rol crucial en estos temas. De nuevo, aquí también observamos diferencias

marcadas en los países que son objeto de este análisis. En el caso de Argentina y Uruguay se observan altos niveles de involucramiento del Congreso en la definición de los ámbitos señalados. En el extremo opuesto se observan los casos de Perú y Ecuador donde las legislaturas tienen poco o nada involucramiento en los temas indicados. El resto de los países poseen un nivel intermedio de decisión por parte de sus legislaturas en estos ámbitos (Cuadro 3).

### Cuadro 3:

Relaciones de poder Ejecutivo y Legislativo en relación a las FFAA.

	Ejecutivos con Mayor poder	Mixtos	Legislaturas con Mayor poder
Maximalista	Perú Ecuador	Brasil Bolivia Chile Paraguay Venezuela	
Minimalista	Colombia		Argentina Uruguay

Fuente: elaborado por el autor a partir de análisis de constituciones vigentes. Ver cuadro 4 para detalles de dimensiones.

Al respecto se puede pensar en diferentes fórmulas. Por ejemplo, en algunos casos el poder Legislativo puede tener una opinión ratificatoria en las designaciones del alto mando. En otros casos, le corresponde solo a la autoridad del Ejecutivo, y en otros aquello es reservado a la autoridad militar. Respecto del nombramiento y remoción de comandantes en jefe sucede lo mismo. En el caso de Chile

sabemos que la fórmula para la remoción de comandantes en jefe es mediante un Decreto Presidencial informando de la decisión al Congreso. Allí el involucramiento de este último poder es tenue.

Para algunos, el involucramiento del Legislativo implicaría un riesgo de "politización" de las FFAA, cosa que no sucedería si es la autoridad del Ejecutivo. No obstante, ese argumento es contradictorio toda vez que la autoridad del Ejecutivo también es política. Entonces, el asunto central es si el poder Legislativo tendrá un involucramiento en estas materias y cómo será (mas o menos intrusivo). El tema es crucial por cuanto involucra aspectos sobre la definición de decisiones que involucra ratificar ciertos mandos y oficiales, la atribución de iniciativa exclusiva para iniciar normas, o la decisión de movilizar tropas.

Algo similar respecto del diseño institucional ocurre con la definición de los Estados de excepción. Aquí las preguntas se refieren a quién los autoriza (¿Solo el Presidente? ¿Presidente con acuerdo del Congreso?), ¿quién ejerce la autoridad máxima de la zona bajo estado de excepción?; ¿cuándo y quién tiene la capacidad de establecer controles sobre la actuación de la fuerza en estado de excepción? (¿durante el estado de excepción? ¿ex post?); ¿quién define los derechos que se limitan en un estado de excepción? (¿sólo el poder ejecutivo?)<sup>2</sup>.

Finalmente, un asunto importante a definir es quién ejercerá el control sobre las instituciones de la inteligencia civil y militar, ¿será el Presidente directamente? ¿se realizará a través de un ministerio específico?. Pero además, se requieren establecer funciones específicas del Congreso Nacional en materia de control de la inteligencia civil y militar.

---

2. (Al respecto ver también Quintana 2021).

**Cuadro 4:**

Principales temas asociados a FFAA en la Constitución

	Arg	Br	Bo	Ch	Col	Ecu	Par	Per	Ven	Uru
Capítulo especial FFAA?		Si	Si	Si	Si	Si*	Si*		Si	
Capítulo Organo asesor de Pte República?		Si		Si					Si	
FFAA integran órgano asesor Pte República?		Si		Si						
Establece duración en mando de FFAA?				Si						
Pueden FFAA opinar sobre bases institucionalidad?				Si						
Presidente Cmte en Jefe o Supremo de FFAA?	Si	Si	Si		Si	Si	Si	Si	Si	Si
Presidente puede remover Cmdtes en jefe?	Si		Si	Si		Si	Si			
Presidente puede distribuir FFAA?	Si	Si	Si	Si			Si	Si		
Presidente puede fijar número tropas?	Si	Si		Si				Si	Si	
Presidente declara guerra?										
Presidente nombra oficiales superiores?	Si	Si				Si		Si	Si	
Congreso autoriza Pte declarar guerra?	Si	Si		Si	Si			Si	Si	Si
Congreso participa de designación de oficiales?	Si		Si				Si			Si
Congreso fija normas y organización de FFAA?	Si									
Congreso autoriza entrada/salida de FFAA del país?	Si	Si	Si	Si	Si		Si		Si	Si
Congreso: acusación const. A cmdtes jefe?		Si		Si						

<b>FFAA definidas como subordinadas, no deliberantes?</b>			Si	Si	Si	Si	Si	Si		
<b>Const. Establece servicio militar obligatorio?</b>		Si	Si	Si	Si		Si	Si	Si	
<b>Const. Define estados de excepción?</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si		Si	Si	
<b>Explicita límites para votar?</b>		Si								
<b>Explicita limitaciones para ser electo?</b>		Si	Si	Si		Si	Si	Si		Si
<b>Explicita límite a formación de sindicatos?</b>		Si					Si	Si		
<b>Explicita límite a integrar partidos políticos?</b>		Si					Si	Si	Si	Si
<b>Explicita límite a ser ministros de Estado?</b>						Si				
<b>Explicita límite a derecho a petición?</b>								Si		
	10	16	10	15	7	7	11	12	10	6

Fuente: elaborado por el autor a partir de constituteproject.

\*En Paraguay existe capítulo sobre "fuerza pública". En Ecuador se trata de una "sección".

### 3. Funciones de las FFAA en la Constitución Acotadas o amplias?



Un tercer ámbito alude a las funciones o misiones de las instituciones armadas. Al respecto hay tres opciones: **(1)** marcos constitucionales que introducen misiones amplias para las FFAA asociadas con la defensa de la soberanía nacional o territorial respecto de amenazas externas (función de defensa tradicional), **(2)** la protección de la institucionalidad democrática (función de seguridad nacional) y, **(3)** la participación en el desarrollo social del país.

Al respecto, observamos que Venezuela, Perú y Bolivia incluyen los tres ámbitos en las constituciones. Un segundo grupo de constituciones incorpora los roles de la Defensa y la defensa de la institucionalidad democrática. Allí se encuentran Paraguay, Ecuador, Colombia, Chile y Brasil (Cuadro 5).

Finalmente, están las constituciones donde no se hace explícita una mención a una misión de las Fuerzas Armadas. Argentina y Uruguay caben en esta categoría.

**Cuadro 5:**  
Misiones.

	No define misión	Roles Defensa e Institucionalidad democrática	Roles Amplios para FFAA (defensa, Institucionalidad y Desarrollo)
Maximalista		Paraguay Ecuador Colombia Chile Brasil	Venezuela Perú Bolivia
Minimalista	Argentina Uruguay		

Rol Defensa alude a defensa de soberanía y territorio. Institucionalidad alude a protección de la institucionalidad democrática, seguridad nacional, Seguridad integral del Estado. Desarrollo, alude a funciones vinculas a desarrollo social. Fuente: elaborado por el autor a partir de constituciones respectivas. Ver anexo 1 para ver textos.

## 4. La conceptualización de defensa y seguridad en la Constitución.

Un ámbito final que es necesario destacar se refiere al uso de terminologías asociadas a la defensa y seguridad que se expresa en las constituciones (ver también Varas 2020). Al respecto, salvo en el caso de Uruguay donde no se menciona ningún término, en todo el resto la terminología más frecuente es la de defensa nacional (territorial), y de seguridad del territorio (frontera, externa). En algunos otros casos se utiliza también el concepto de seguridad y defensa del Estado. En solo un caso se utiliza el concepto de seguridad común (Argentina), el de seguridad integral del Estado (Ecuador), y en tres casos se indica el concepto de seguridad nacional. En esta línea, solo en el caso de Chile se utiliza reiteradamente este último concepto, ya que en Brasil y Perú este se utiliza para fines mas bien acotados.

**Cuadro 6:**

Conceptualización de seguridad y defensa en las Constituciones.

	Arg	Br	Bo	Ch	Col	Ecu	Par	Per	Ven	Uru
<b>Defensa (nacional, territorial, de la soberanía, de la patria)</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	
<b>Seguridad Común</b>	Si									
<b>Seguridad del territorio (fronteriza, externa, exterior)</b>		Si	Si	Si	Si	Si		Si	Si	
<b>Seguridad y defensa del Estado.</b>			Si		Si	Si			Si	
<b>Seguridad integral del Estado</b>						Si				
<b>Seguridad nacional</b>		Si		Si				Si		

Fuente: elaborado por el autor en base a revisión de constituciones..



# Consideraciones finales



En el proceso constituyente se abordarán los temas vinculados a la defensa y las FFAA. Al respecto, convendría sugerir algunos aspectos que se derivan de la experiencia comparada:

- La Convención deberá definir si establece un detallado cuerpo de normas asociadas a las FFAA o bien opta por definir ciertos principios generales -usualmente en lo que se refiere a la función de gobierno- dejando para la ley los aspectos específicos de las instituciones castrenses.
- Suelen considerarse y explicitarse en las constituciones los principios ya tradicionales asociados a las FFAA vinculados a ser instituciones profesionales, no deliberantes y obedientes.
- Se requeriría reforzar la supremacía civil respecto de las FFAA en un contexto democrático explicitando que el mando superior civil superior le corresponde al Jefe de Estado.
- Enfatizar una visión acotada de misiones de las FFAA, vinculadas a la defensa. Evitar la expansión de roles.
- Establecer una noción de mayores pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y Legislativo para la definición de algunos aspectos claves del funcionamiento de la defensa (defi-

nición de mandos, autorización de decisiones para el poder Ejecutivo, control sobre la inteligencia militar)

- Establecer límites de la participación de las FFAA en el espacio político (designaciones, inhabilidades e incompatibilidades)
- Propiciar principios de no discriminación y respeto a los derechos humanos en el actuar de las instituciones castrenses.
- Definir un marco institucional adecuado para el vínculo entre FFAA y política exterior (eventualmente crear un Consejo de Defensa y Política Exterior asesor del Jefe de Estado y/o gobierno y eliminar el Consejo de Seguridad Nacional en su forma actual).
- Propiciar una mejor definición de Estados de excepción constitucional, más acotada, con mecanismos de control ex post, y que defina la línea de mando civil y militar dependiendo del Estado de excepción de que se trate.
- Incorporar en los principios de probidad y de control a las autoridades militares.
- Establecer conceptualizaciones adecuadas para referirse a funciones de seguridad y defensa.

# Anexo 1

## Misiones explicitadas en las constituciones sobre las FFAA

### Misiones

**Bolivia** "Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país".

**Brasil**, "Las fuerzas armadas (...) son instituciones nacionales, permanentes y regulares, organizadas sobre la base de jerarquía y disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República y destinadas a **defender a la nación, garantizar las ramas constitucionales del gobierno y por iniciativa de cualquiera de estas ramas, la ley y el orden**".

**Chile**: "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**".

**Colombia**: "Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, **la integridad del territorio nacional y del orden constitucional**".

**Ecuador**: "Las fuerzas armadas tienen como misión fundamental la **defensa de la soberanía e integridad territorial** y, complementariamente, **apoyar en la seguridad integral del Estado** de conformidad con la ley. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsa-

bilidad de la policía nacional (...). Las servidoras y servidores de las fuerzas armadas y la policía nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico".

**Paraguay:** "Las Fuerzas Armadas de la Nación constituye una institución nacional que será organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta constitución y de las leyes. Su misión es la de custodiar la **integridad territorial** y la de **defender a las autoridades legítimamente constituidas**, conformes con esta Constitución y las leyes. Su organización y sus efectivos serán determinados por la ley".

**Perú:** "Las fuerzas armadas están constituidas por el Ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea. Tienen como finalidad **primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República**. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución (...). Las fuerzas armadas y la policía nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley"

**Venezuela:** "La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para **garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico**, mediante la defensa militar, **la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional**, de acuerdo con esta Constitución y la

ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica. El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación (...)"

---

Fuente: ver Constituteproject.