INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite constitucional, que establece normas sobre el Estado Mayor Conjunto.

BOLETÍN Nº 6.640-02

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Defensa Nacional tiene el honor de presentaros su informe, respecto del proyecto de reforma constitucional de la referencia, iniciado en Mensaje de S. E. la señora Presidenta de la República, con urgencia calificada de suma.

A la sesión en que se trató este asunto asistieron, especialmente invitados, el Ministro de Defensa Nacional, señor Francisco Vidal; el Subsecretario de Guerra, señor Gonzalo García; el Jefe de Gabinete del Ministro, Coronel, señor Guido Montini; la Jefa de Prensa, señora Deborah Bayle, el asesor, señor Carlos Molina; y de la Biblioteca del Congreso Nacional, la Coordinadora de Relaciones Internacionales, señora Verónica Berríos, y la Analista, señorita Bárbara Horzella.

Por tratarse de un proyecto de artículo único, en conformidad con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y en particular a la vez.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Se hace presente que la modificación que este proyecto propone al texto de la Carta Fundamental que recae en el Capítulo IV, Gobierno, requiere de un quórum de aprobación de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio. Asimismo, las que dicen relación con los Capítulos XI, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y XII, Consejo de Seguridad Nacional, necesitan del voto favorable de las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 127 de la Constitución Política.

- - -

OBJETIVO

El proyecto de reforma constitucional comprende los siguientes objetivos fundamentales: incorporar la figura del Jefe del Estado Mayor Conjunto en la Constitución Política de la República; normar su designación y remoción, como atribución especial del Presidente de la República; fijar su duración en el cargo y el régimen de incompatibilidades y de llamado a retiro con arreglo al inciso primero del artículo 104 de la Carta Fundamental, y disponer su calidad de integrante del Consejo de Seguridad Nacional.

Esta reforma constitucional representa una condición indispensable para el proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa Nacional (Boletín N° 3.994-02).

- - -

ANTECEDENTES

I. Antecedentes Jurídicos

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

Artículo 32

"Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

16º.- Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros en conformidad al artículo 104, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 105;."

Artículo 104

"Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo.

El Presidente de la República, mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período.”.

Artículo 106

“Habrá un Consejo de Seguridad Nacional encargado de asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional y de ejercer las demás funciones que esta Constitución le encomienda. Será 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.”.

II. Antecedentes de Hecho

El Mensaje señala que la reforma de la organización y funcionamiento del sistema de defensa representa una aspiración del Ministerio de Defensa Nacional y de las instituciones que componen dicho sector, ya que contar con una nueva estructura no sólo le permitirá a estos organismos desarrollar de mejor forma sus actuales funciones, sino, además, acometer el amplio abanico de nuevos desafíos y tareas que la seguridad exterior de nuestro país demanda en el siglo que comienza.

Indica que un cambio de esta naturaleza facilitará el avance en múltiples áreas y asuntos de interés para esta cartera, las que en la actualidad, por las limitaciones y carencias de la normativa que las rigen, se enfrentan de un modo parcial, y sin referencia a una concepción sistémica de la defensa nacional.

Manifiesta que consciente de esa necesidad, el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos ingresó a tramitación legislativa, en el año 2005, el proyecto de ley destinado a modernizar el Ministerio de Defensa Nacional.

Destaca que dicha iniciativa de ley, entre otras muchas materias, propone una nueva concepción de la organización de la conducción en el nivel estratégico, que sustituye el modelo adoptado en el año 1960, mediante el decreto con fuerza de ley Nº 181, que crea el Consejo Superior de Seguridad Nacional. Ello, manifiesta, fue necesario ya que la iniciativa deroga expresamente el mencionado cuerpo legal, por lo que esta nueva legislación ministerial debía contemplar, entre sus disposiciones, una solución al tema de la conducción estratégica.

Expresa que la opción del Gobierno en esta materia, consistió, más allá de una mera recepción o traspaso de dicha función a un nuevo cuerpo legal, en proponer una revisión completa del modo como se organiza y se ejerce la conducción estratégica. Esta solución, fundada en la idea de establecer una autoridad militar a cargo del ejercicio de la conducción estratégica y del mando castrense de las fuerzas que se empleen en una crisis o en la guerra, satisface los requerimientos propios de la conducción militar, tales como la unidad de mando en la guerra y la acción conjunta. Añade que dicha autoridad se denominará Jefe del Estado Mayor Conjunto, al que le corresponderá el ejercicio de las responsabilidades señaladas.

Resalta que el acuerdo sobre esta idea fundamental, representa un logro notable en la tramitación del referido proyecto de ley, y constituye una expresión de la madurez de nuestro sistema democrático y de la seriedad con que las funciones de la defensa han sido asumidas por las autoridades políticas y militares.

Connota que, por primera vez en nuestra historia republicana, el Congreso Nacional ha tramitado una iniciativa en este ámbito específico –tratado en el pasado en normas de rango reglamentario o mediante la delegación de facultades legislativas-, realizando aportes y perfeccionamientos al articulado propuesto por el Ejecutivo.

Manifiesta que de la tramitación de dicha iniciativa legal, emanan con claridad los acuerdos adoptados en materia de organización y funcionamiento de la defensa, los cuales se han logrado construir durante las últimas décadas en nuestro país. Resulta también evidente que el tema que ha concitado mayor debate es el relativo a la futura conducción estratégica, lo cual contempla aristas relevantes para la seguridad exterior de la República y el ordenamiento institucional.

Advierte que la fórmula para materializar esta nueva organización estratégica debe conjugar los requerimientos propios de la conducción militar y las aspiraciones de modernización del sector de la defensa, con la debida atención de los factores culturales e institucionales que se deben contemplar en un proceso de cambio de esta envergadura, así como la necesaria gradualidad en su implementación.

Pone de relieve que durante el curso de la tramitación de la referida iniciativa de ley, se llegó al acuerdo que el Jefe del Estado Mayor Conjunto sea escogido por el Presidente de la República de entre los oficiales generales que se encuentren desempeñando la función de Comandante en Jefe de alguna de las ramas de las Fuerzas Armadas.

Indica que lo anterior plantea la exigencia de que el Comandante en Jefe elegido deba dejar ese cargo para pasar a desempeñarse como Jefe del Estado Mayor Conjunto, lo que supone una dificultad derivada del hecho de que el estatuto constitucional de la figura del Comandante en Jefe no permite dicha designación, sin el previo paso a situación de retiro y su posterior llamado al servicio activo. Dado que este mecanismo no se considera conveniente en razón de las normas y tradiciones vigentes en nuestras Fuerzas Armadas en materia de jerarquía, grado, antigüedad y rango, se hace imprescindible introducir cambios en el texto constitucional que permitan implementar la fórmula acordada.

El Mensaje expresa que el proyecto de reforma constitucional consta de un artículo único con tres numerales: en primer lugar, se propone modificar el número 16º del artículo 32, perteneciente al Capítulo IV de la Constitución Política, referido al Gobierno, y que atañe a la atribución exclusiva del Presidente de la República de designar y remover a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros de Chile, en conformidad con el artículo 104, con el objeto de incluir al Jefe del Estado Mayor Conjunto.

En segundo término, se modifica el artículo 104, correspondiente al Capítulo XI de la Constitución Política, referido a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, que versa sobre normas relativas al estatuto constitucional de los Comandantes en Jefe, donde se agrega un nuevo inciso que tiene el propósito de instaurar al nuevo Estado Mayor Conjunto.

Dicho inciso dispone que tal entidad será regulada por la ley y que su máxima autoridad sea designada por el Presidente de la República de entre los Comandantes en Jefe en ejercicio. Manifiesta, además, que el Jefe del Estado Mayor Conjunto durará hasta cuatro años en sus funciones, precisando que su cargo será incompatible con el de Comandante en Jefe. Asimismo, sujeta su remoción y llamado a retiro por el Presidente de la República, a los mismos procedimientos aplicados a los Comandantes en Jefe institucionales.

Finalmente, se propone modificar el artículo 106, del Capítulo XII de la Constitución Política, referido al Consejo de Seguridad Nacional, para incluir como miembro al nuevo Jefe del Estado Mayor Conjunto, por la relevancia de sus funciones para la seguridad exterior del país.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Subsecretario de Guerra señor Gonzalo García manifestó que el presente proyecto de reforma constitucional tuvo su origen en el análisis del proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa Nacional (Boletín N° 3.994-02), ocasión en la cual, luego de un análisis pormenorizado del articulado, se concluyó en la necesidad de efectuar una reforma a la Carta Fundamental destinada a consagrar en su texto normativo la figura del nuevo Jefe del Estado Mayor Conjunto, señalando su forma de designación, plazo de desempeño del cargo, incompatibilidad, retiro y su integración al Consejo de Seguridad Nacional.

Recordó que durante la tramitación en general de la referida iniciativa legal, la Comisión escuchó la opinión de diferentes invitados, los cuales formularon observaciones al texto del proyecto. Una de éstas consistió, precisamente, en la necesidad de establecer constitucionalmente a esta nueva autoridad, considerando la trascendencia de sus funciones y del hecho de que, en la práctica, se le aplicaría la misma regulación consignada a los Comandantes en Jefe institucionales.

El Honorable Senador señor Zaldívar estuvo por enunciar de un modo general la existencia de esta nueva autoridad castrense en la Carta Fundamental, sin entrar en mayores precisiones, de manera de no rigidizar el estatuto de este personero, así como también, se mostró partidario de que el plazo de duración del cargo fuese limitado a dos años.

El Honorable Senador señor Arancibia destacó la importancia de integrar al Jefe del Estado Mayor Conjunto al Consejo de Seguridad Nacional.

Añadió que el presente proyecto de reforma constitucional viene a constatar en la Carta Fundamental el estatuto del Jefe del Estado Mayor Conjunto, cuyos detalles relativos a la forma de nombramiento, plazo de duración en el cargo, incompatibilidad y retiro, entre otras, fueron ampliamente debatidas, analizadas y convenidas en el seno de la Comisión, con ocasión de la tramitación del proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa Nacional (Boletín N° 3.994-02), como consta en el segundo informe de esta Comisión recaído en dicha iniciativa.

Puesto en votación el proyecto de reforma constitucional fue aprobado, en general, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Arancibia, Flores, Gazmuri y Prokurica.

Durante el estudio en particular de las normas propuestas, en especial, la número 2) del artículo único, que establece que el Jefe del Estado Mayor Conjunto durará hasta cuatro años en sus funciones, la Comisión, concordando con el criterio del Ejecutivo, resolvió reemplazar la expresión “hasta cuatro”, por “tres”, de manera de que la reforma constitucional sea coherente con la propuesta aprobada por la Comisión en la discusión del proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa Nacional (Boletín N° 3.994-02), ocasión en la cual se optó por el referido período.

Respecto al numeral 3), la Comisión acordó modificar la denominación referida al “Jefe de Estado Mayor Conjunto” por la de “Jefe del Estado Mayor Conjunto”, por ser ésta su expresión oficial.

Puesto en votación el proyecto de reforma constitucional fue aprobado en particular, con las modificaciones señaladas, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Arancibia, Flores, Gazmuri y Prokurica.

\- - -

En conformidad con los acuerdos adoptados, vuestra Comisión de Defensa Nacional os propone las siguientes modificaciones al proyecto de reforma constitucional:

ARTÍCULO ÚNICO

Número 2

Sustituir en la segunda oración la expresión “hasta cuatro”, por la palabra “tres”.

Número 3

Reemplazar la expresión “Jefe de Estado Mayor Conjunto” por “Jefe del Estado Mayor Conjunto”.

(Unanimidad 4x0. Artículo 121, inciso final, del Reglamento del Senado).

\- - -

En virtud de las modificaciones consignadas precedentemente, vuestra Comisión de Defensa Nacional tiene el honor de proponeros la aprobación del proyecto de reforma constitucional en los siguientes términos:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1) Intercálase en el número 16º del artículo 32 a continuación de la palabra “remover” la siguiente expresión: “al Jefe del Estado Mayor Conjunto,”.

2) Agrégase el siguiente inciso tercero nuevo al artículo 104:

“Habrá un Estado Mayor Conjunto, regulado por la ley, cuyo Jefe será designado por el Presidente de la República de entre los Comandantes en Jefe en ejercicio. El Jefe del Estado Mayor Conjunto durará tres años en sus funciones, su cargo será incompatible con el de Comandante en Jefe y podrá ser llamado a retiro según el inciso anterior.”

3) Agrégase al artículo 106, después de “Corte Suprema,” la expresión “por el Jefe del Estado Mayor Conjunto,”.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el 12 de agosto de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señores Jorge Arancibia Reyes (Presidente), Fernando Flores Labra, Jaime Gazmuri Mujica, Baldo Prokurica Prokurica y Adolfo Zaldívar Larraín.

Sala de la Comisión, a 18 de agosto de 2009.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretaria Accidental de la Comisión

RESÚMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE EL ESTADO MAYOR. (BOLETÍN Nº 6.640-02).

I.- PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:
Incorporar la figura del Jefe del Estado Mayor Conjunto en la Constitución Política de la República; normar su designación y remoción, como atribución especial del Presidente de la República; fijar su duración en el cargo y el régimen de incompatibilidades y de llamado a retiro con arreglo al inciso primero del artículo 104 de la Carta Fundamental, y disponer su calidad de integrante del Consejo de Seguridad Nacional.

II. ACUERDOS: aprobado en general y en particular, por unanimidad **(4X0).**

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único, con tres numerales.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: la modificación que este proyecto propone al texto de la Carta Fundamental que recae en el Capítulo IV, Gobierno, requiere de un quórum de aprobación de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio. Asimismo, las que dicen relación con los Capítulos XI, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y XII, Consejo de Seguridad Nacional, necesitan del voto favorable de las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 127 de la Constitución Política.

V. URGENCIA: suma.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje.

VII TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primer trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 5 de agosto de 2009.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general y en particular.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Constitución Política de la República.

Valparaíso, a 18 de agosto de 2009.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretaria Accidental de la Comisión