

LA MODERNIZACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

*Jorge Correa*¹

Introducción

En el umbral de la incorporación de Chile al mundo desarrollado, la variable constituida por la seguridad y la defensa se ha sabido mantener como una de sus grandes fortalezas, debido a que las distintas Administraciones han estado de acuerdo en que la defensa y la mantención del aparato disuasivo que se requiere para conservar la paz son materias en extremo delicadas, que exigen la mayor cautela y el mejor consenso en su estructura legal.

La seguridad es una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la Nación, particularmente los del desarrollo social y económico. La defensa contribuye a la seguridad del país por medio de su preparación para el empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la participación en misiones de cooperación internacional.

Los principios del orden institucional republicano y democrático de nuestro país y los objetivos nacionales desempeñan un papel crucial dentro de los elementos en que se basa la defensa nacional. Ellos sustentan su arquitectura, orientan la acción del Estado en tal sentido y hacen posible apreciar la importancia de los desafíos de seguridad que el país enfrenta en el entorno internacional y del proceso de conducción para superarlos exitosamente.

¹ Abogado, Magíster en Derecho con mención en Derecho Administrativo y Magíster en Derecho con mención en Seguridad Social, ambos por la Universidad de Chile. Obtuvo la maestría en el Curso de Defensa Continental del Interamerican Defense College. Actualmente elabora su tesis doctoral en la Universidad de Lleida, España. Profesor Derecho Administrativo, Universidad Diego Portales.

Diversos supuestos en la Constitución Política de la República (en adelante la Constitución) contribuyen a encauzar y dar coherencia a la actividad global del Estado y, en especial, a la defensa. Entre ellos se pueden mencionar los siguientes: la preservación de la nación, el mantenimiento de su independencia política, la soberanía e integridad del territorio nacional; concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común; contribuir al desarrollo nacional y cooperar al logro equilibrado y armónico de las distintas capacidades del país; mantener y promover la paz y la seguridad internacional, de acuerdo con el interés nacional. Además, están los intereses políticos o institucionales, como son los de preservar la institucionalidad de Chile como República democrática y el Estado de Derecho. También están aquellos que forman parte de los propósitos históricos que animan a alguna de sus instituciones públicas, tales como el mantenimiento de las relaciones internacionales afines con el desarrollo nacional, las necesidades de cooperación y la proyección internacional del país. De la misma manera, ciertas aspiraciones se encuentran en el propio acervo político-cultural. En esta categoría se incluye la preservación de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria; la conservación y enriquecimiento de la identidad nacional y del patrimonio cultural; el logro de un desarrollo económico sustentable, sostenible y acorde con el desarrollo social, sobre la base de la capacidad individual e igualdad de oportunidades para todos. Todos éstos son objetivos de la defensa nacional.

En este escenario, en que la defensa se orienta a ser un factor de desarrollo, las Fuerzas Armadas han pasado a tener como rol natural primordial ser instrumentos de paz y seguridad, y estar capacitadas para participar activamente en misiones internacionales de paz.

Para definir los planes, políticas y acciones que conduzcan a tales propósitos, en el año 2009 se puso término a un arduo trabajo legislativo de reestructuración del Ministerio de Defensa Nacional, que se materializó al dictarse la ley N° 20.424, que fijó su Estatuto Orgánico, texto publicado en el Diario Oficial de 4 de febrero de 2010. Ha sido ésta su mayor reforma desde comienzos de la década de los años treinta del siglo XX. El diseño estructural y funcional que mantuvo durante setenta años tuvo solo dos modificaciones: la creación del Estado Mayor de la Defensa en 1942 y la incorporación de las Subsecretarías de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile en 1976.

Este trabajo tiene por finalidad explicar en qué consisten las transformaciones efectuadas a esa Secretaría de Estado y analizar si ellas se adecúan a los requerimientos del sector.

I. Criterios Fundamentales

La defensa nacional “*es el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores*”². En tanto función estatal, requiere para su materialización de una estructura orgánica capaz de planificarla y ejecutarla, de mecanismos de control de gestión, de una legislación de respaldo, de financiamiento y de políticas orientadoras.

Sobre la base de estos conceptos, la elaboración de la legislación que transforma y moderniza el Ministerio de Defensa Nacional tuvo en consideración los siguientes criterios fundamentales:

A. Innova en la institucionalidad política de la defensa al consolidarla como un área de políticas públicas del Estado sujeta, por ende, a condiciones generales de formulación, implementación y verificación por parte de las demás políticas públicas, incluidos los requerimientos de transparencia y participación ciudadana. Por tal motivo, se concibe como suprapartidista y basada en un amplio consenso nacional.

B. Simplifica la estructura superior de la defensa, procurando un funcionamiento más efectivo, al suprimir o modificar organismos y competencias cuya existencia respondía a una concepción heredada de la Guerra Fría, donde se confundía la seguridad interior con la exterior, en lo que se refiere a planes y acciones.

C. Fortalece la autoridad presidencial y la autoridad ministerial –nivel político– en la gestión de los procesos de seguridad y defensa. Se prioriza otorgar coherencia a la posición del Ministro de Defensa Nacional, dado que es necesario guardar la debida correspondencia entre la relación de dependencia del Ministro con las jefaturas militares que le están subordinadas. A su vez, se

² Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, (Ministerio de Defensa Nacional) 107.

establece –como en casi todos los países– una corta cadena de mando en el desarrollo de las operaciones militares, lo que permite identificar con rapidez los problemas y sus costos. Ésta comienza en el Presidente de la República, quien se relaciona con los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas a través del Ministro de Defensa Nacional.

D. Sustenta las respectivas normas, por una parte, en la figura del Presidente de la República, a quien, en su condición de Jefe del Estado, le corresponde conservar el orden público en el interior y la seguridad externa de la República, todo ello, a través de procedimientos políticos o gubernativos; y, por otra, en el Ministerio de Defensa Nacional, que tiene algunas funciones específicas que lo distinguen del resto de la Administración Pública, por cuanto cumple tareas exclusivas y excluyentes relacionadas con el uso de la fuerza militar del Estado, mediante procedimientos administrativos.

E. Incrementa la eficacia y eficiencia de la gestión de los aludidos procesos administrativos, de manera de evitar duplicidades, esto es, que unas mismas funciones sean realizadas por más de un órgano.

F. Fortalece la institucionalidad conjunta, tanto en el ámbito de la asesoría y planificación estratégica como de las operaciones, posibilitando de esta manera una visión global de la defensa a la que deberán supeditarse las decisiones de cada rama de las Fuerzas Armadas, precisándose las funciones que se radican en cada órgano. Se gesta, así, un *sistema de defensa*, nombre que engloba a los organismos que participan tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de las acciones en que se materializa la defensa. Integran este sistema todas las instituciones y autoridades que conforman los niveles político, estratégico y operacional: específicamente, el Presidente de la República y el Ministro de Defensa Nacional, en el primero; el mencionado Secretario de Estado, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, el Consejo de Seguridad Nacional, la Junta de Comandantes en Jefe, en el segundo; y el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la industria de la defensa, en el tercero. Interactúan en un entorno normativo en las decisiones y acciones de los procedimientos relevantes, fundamentalmente legislativos, el Ejecutivo y el Congreso Nacional.

G. Integra el mundo civil y militar en las tareas de la defensa nacional, respetando y cautelando las competencias políticas y profesionales, en especial con respecto al elemento humano que formará parte de las dotaciones del Ministerio de Defensa Nacional.

II. Estructura y contenidos de la ley N° 20.424

A. Estructura

Esta ley consta de 38 artículos permanentes y 8 transitorios. Los artículos permanentes se encuentran divididos en cinco títulos, denominados “De la Organización de la Defensa Nacional”, “De las Subsecretarías del Ministerio de Defensa Nacional”, “Del Estado Mayor Conjunto, de su Funcionamiento y Organización”, “Del Personal del Ministerio de Defensa Nacional” y “De la Fiscalización de las actividades del Sector Defensa”, respectivamente, además de un párrafo titulado “Disposiciones Finales”.

B. Contenidos

I. La conducción superior

Como cuestión previa, es necesario formular algunas precisiones. La conducción de la defensa se materializa en el ejercicio del mando, proceso mediante el cual se adoptan las decisiones para dirigir la defensa del país. Las decisiones sobre la conducción de la defensa se agrupan en tres niveles. El primer nivel es el político, el más alto del Estado, que corresponde al Presidente de la República, quien recibirá del Ministerio de Defensa Nacional las propuestas de soluciones para enfrentar posibles riesgos y amenazas que se hubieren establecido. La resolución presidencial que en tal sentido se adopte se denomina *planificación primaria de defensa* y estará destinada a preparar al país y sus medios para oponerse a tales eventualidades. El segundo nivel es el estratégico, el cual se basa en las decisiones adoptadas en el ámbito político; es un proceso militar y conjunto denominado *planificación secundaria*, esto es, de desarrollo y preparación de la fuerza. El tercer nivel es el operacional, fundado en las decisiones adoptadas en el ámbito estratégico; corresponde específicamente al empleo de la fuerza.

Considerando estos conceptos, la ley se aboca, en primer lugar, al tratamiento del Presidente de la República y los organismos y órganos de trabajo en materias propias de la defensa nacional, como son el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministro respectivo.

Se establece que la conducción superior de la defensa nacional corresponde al Jefe del Estado, quien desarrollará lo dispuesto en la Constitución sobre la base del deber que le asiste de resguardar la seguridad exterior del país y dar protección a su población. Para ejercer dichas funciones, el Presidente de la República cuenta con la colaboración directa e inmediata del Ministro de Defensa Nacional y dispone de las fuerzas de aire, mar y tierra —las cuales dependen de esa Secretaría de Estado—, las organiza y distribuye, de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional.

En segundo término, se regulan las funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras del Ministerio de Defensa Nacional, siendo dable destacar, entre ellas, las de proponer y evaluar la política de defensa, la política militar y la planificación de la Defensa Nacional; estudiar, proponer y evaluar las políticas y normas aplicables a los órganos que integran el sector defensa y velar por su cumplimiento; estudiar las necesidades financieras y presupuestarias del sector, proponer el anteproyecto de presupuesto anual y supervisar la inversión de los recursos asignados a los correspondientes organismos, servicios e instituciones; fiscalizar las actividades del sector defensa y velar por una eficiente administración en los organismos que lo componen; e informar al Congreso Nacional respecto de las políticas y planes de la defensa nacional, especialmente sobre la planificación de desarrollo de la fuerza y los proyectos específicos en que se materialice.

De este modo, se procura satisfacer dos objetivos: primero, actualizar las disposiciones orgánicas de acuerdo a los estándares previstos por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y, segundo, contemplar una estructura capaz de llevar a cabo el ciclo completo de políticas públicas del sector.

Como complemento de lo anterior, la ley señala que la organización del Ministerio de Defensa Nacional será la siguiente: El Ministro de Defensa Nacional; la Subsecretaría de Defensa; la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, y el Estado Mayor Conjunto.

En seguida se explicitan las diversas funciones que corresponden al Ministro de Defensa Nacional, quien tendrá la responsabilidad de la conducción del Ministerio, en conformidad con las políticas e instrucciones que el Presidente

de la República imparta. Especial mención merecen las de proponer, para conocimiento y aprobación del Presidente de la República, la política de defensa nacional, la política militar³ y las restantes políticas públicas del sector defensa, así como la documentación de la planificación primaria de la defensa nacional; aprobar, en conformidad con las instrucciones que el Presidente de la República imparta, la planificación secundaria de la defensa nacional; colaborar con el Presidente de la República en la conducción de la defensa nacional en situación de guerra externa o crisis internacional que afecte la seguridad exterior de la República, en el ejercicio de la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas y en las restantes atribuciones que la Constitución confiere a aquél en materias de defensa y seguridad exterior; proponer al Jefe del Estado para su resolución los objetivos estratégicos propios de la función de las Fuerzas Armadas y sus prioridades; determinar las necesidades de personal, financieras, de bienes y servicios para el funcionamiento del Ministerio, y proponer al Primer Mandatario los proyectos de adquisición e inversión de material de guerra.

Para las funciones de enlace permanente entre el Ministro y las Fuerzas Armadas, de ayudantía militar y para llevar a cabo las tareas de seguridad y protocolo del Ministerio, la ley contempla la existencia de una Ayudantía Militar del Ministro, integrada por un Oficial Superior o Jefe de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, quienes se desempeñarán como sus ayudantes. El Jefe de la Ayudantía Militar del Ministro será el oficial más antiguo de entre ellos.

A continuación, la ley regula la subrogación del Ministro, estableciendo que en caso de ausencia o inhabilidad será subrogado por el Subsecretario de Defensa y, en caso de ausencia o inhabilidad de éste, por el Subsecretario para las Fuerzas Armadas, sin perjuicio que el Presidente de la República, cuando lo estime pertinente, designe a otro Ministro de Estado como subrogante.

3 *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010*, (Ministerio de Defensa Nacional) 167. Define la política militar como el conjunto de lineamientos que el Ministerio de Defensa Nacional dirige a las Fuerzas Armadas para materializar las normas propiamente militares de la política de defensa. Ella orienta su quehacer como un todo armónico y coordinado, por lo que tiene un carácter conjunto. En otras palabras, sienta las bases de las políticas institucionales específicas, como, por ejemplo, fijar estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones, procedimientos de tipo logístico y gestión de recursos, procedimientos operativos normales, entrenamiento conjunto y cumplimiento de tareas comunes. Los ámbitos en que se desarrolla la política militar son la conducción, el empleo de la fuerza y materias de personal, caso este último que comprende la formación profesional de las instituciones militares, la creación de las plantas de personal y todo lo concerniente al Servicio Militar Obligatorio.

2. La conducción estratégica

A este respecto, la ley se estructuró teniendo en consideración las causas de excepción constitucional de origen externo que reconoce el ordenamiento jurídico, como son la guerra externa y los casos de crisis internacional que afecten la seguridad exterior del país.

Es así como, en caso de guerra externa, el Presidente de la República, junto con asumir la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, activa una organización de mando de naturaleza operativa que, planificada, prevista y entrenada en tiempos de paz, se haga cargo de las operaciones militares sean o no conjuntas. En los casos de crisis internacional, el Jefe del Estado activará los planes de defensa nacional. En ambas circunstancias ordenará el empleo de las fuerzas militares, entregando el mando de la conducción estratégica de los medios asignados al Jefe del Estado Mayor Conjunto.

En otras palabras, el mando que se confiera al conductor estratégico sobre las fuerzas que se asignan a las operaciones es un mando militar, por lo que el Oficial General que lo ejerza estará en una relación de mando directa con los órganos de maniobra en los que se organicen las fuerzas, sea que tengan el carácter de conjuntos o no.

El mando y la organización de las fuerzas que sean asignadas a las operaciones, serán los previstos en la planificación secundaria de la defensa nacional, en cuya elaboración participan tanto las autoridades políticas del Ministerio como las autoridades militares de nivel institucional y conjunto, lo que permite dar, en este nivel estratégico de integración mixta, la necesaria flexibilidad organizativa y de estructura a tales fuerzas.

3. Junta de Comandantes en Jefe

Aun cuando no integra la organización del Ministerio de Defensa Nacional, sino que del sector defensa, se estimó necesario mantener este organismo como consultor del Ministro de Defensa Nacional en materias comunes de las Fuerzas Armadas relativas al desarrollo y empleo de los medios militares.

Entre otras materias, el Ministro de Defensa Nacional deberá requerir opinión de la Junta de Comandantes en Jefe sobre la planificación primaria y secundaria, doctrina y reglamentación conjunta; creación o activación de coman-

dos, fuerzas u órganos de maniobra, reparticiones o unidades de naturaleza conjunta; asignación de medios terrestres, navales, aéreos o conjuntos a las operaciones que se lleven a cabo en situaciones de guerra externa o crisis internacional, o sobre la asignación de medios a misiones de paz; adquisiciones institucionales, comunes y conjuntas de material de guerra; u otras materias que el Ministro estime conveniente someter a su consideración.

La Junta de Comandantes en Jefe será convocada por dicho Secretario de Estado, quien la presidirá, y estará integrada por el Comandante en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y por el Jefe del Estado Mayor Conjunto.

En suma, la ley en comento asigna a la Junta de Comandantes en Jefe el carácter de organismo permanente de consulta del Ministro de Defensa Nacional, cuyo pronunciamiento obligatorio en las materias que se indican lo es tanto en tiempos de paz como de guerra.

4. Las Subsecretarías

La ley rediseña el esquema de las Subsecretarías del Ministerio de Defensa Nacional, constituyendo una de las reformas más significativas, ya que incide en la organización misma de dichas Secretarías de Estado y en los procedimientos por los que darán cumplimiento a sus tareas.

En efecto, se suprimen las Subsecretarías de Guerra, de Marina y de Aviación y la Dirección Administrativa del Ministerio, sustituyéndose por la Subsecretaría de Defensa y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Estas modificaciones se formulan sobre la base del principio de que cada Subsecretaría se abocará a un ámbito de competencia propio y específico, sin superposiciones ni duplicidades. De este modo, se crea la Subsecretaría de Defensa, encargada de la preparación y elaboración de las propuestas políticas y planes del sector, y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, que pasa a tener las funciones que correspondían a las tres que se suprimen, vale decir, que estará dedicada a las tareas administrativas ministeriales que para el cumplimiento de sus misiones requiere cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, pero desarrollándolas de manera integrada.

4.a. Subsecretaría de Defensa

La Subsecretaría de Defensa se concibe como el órgano de colaboración inmediata del Ministro en los asuntos de política de defensa que sean propios de su competencia; su jefe superior será el Subsecretario de Defensa.

Sus funciones más relevantes son: proponer al Ministro la política de defensa, la política militar y la planificación primaria de la Defensa Nacional, asegurando su correspondencia con la planificación secundaria; efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior; proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la defensa nacional, en aquellas materias que sean de su competencia; proponer al Ministro la política de adquisiciones de material de guerra; proponer al Ministro la agenda de asuntos internacionales de la defensa y las políticas sobre cooperación internacional en materias de seguridad y defensa del Ministerio, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores; proponer al Ministro las políticas en materia de desarme, no proliferación, verificación y control internacional de armamentos, participación de medios militares chilenos en misiones de paz, y derecho internacional humanitario y de los conflictos armados; proponer al Ministro y coordinar las políticas sectoriales para el desarrollo científico, tecnológico e industrial de la defensa nacional; y evaluar los proyectos de desarrollo e inversión que de ellas se deriven, en coordinación con los órganos competentes del Estado.

Para el desempeño de esas funciones, se dota a la Subsecretaría de Defensa de cuatro divisiones –de planes y políticas, de evaluación de proyectos, de relaciones internacionales y de desarrollo tecnológico–, y se establece que las empresas estratégicas –Fábricas y Maestranzas del Ejército, Astilleros y Maestranzas de la Armada y Empresa Nacional de Aeronáutica– se relacionarán con el Supremo Gobierno por intermedio de la Subsecretaría de Defensa.

El jefe superior de la Subsecretaría será el Subsecretario de Defensa.

4.b. Subsecretaría para las Fuerzas Armadas

Esta Subsecretaría es definida como el órgano de colaboración del Ministro en aquellas materias que dicen relación con la formulación de políticas y con la

gestión de los asuntos y procesos administrativos que el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas requieran para el desarrollo de la fuerza y el cumplimiento de sus funciones.

Entre otras, le corresponden las siguientes funciones generales: realizar la gestión de los asuntos de naturaleza administrativa y la tramitación de la documentación respectiva proveniente de las Fuerzas Armadas o de los organismos del sector que corresponda; elaborar los decretos, resoluciones, órdenes ministeriales y oficios relativos a nombramientos, ascensos, retiros, renunciaciones, destinaciones, comisiones de servicio al extranjero y, en general, todos aquellos actos administrativos orientados a la resolución de solicitudes, beneficios u otros asuntos del personal de las Fuerzas Armadas, en servicio activo y en retiro, y a sus familias, que deban tramitarse por la Subsecretaría; proponer al Ministro la política sectorial de reclutamiento; proponer al Ministro la programación financiera y presupuestaria de largo plazo de los recursos del sector; formular y evaluar, en coordinación con el Subsecretario de Defensa, el anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, incluyendo los de las instituciones armadas; coordinar y supervisar la ejecución del presupuesto asignado al Ministerio; estudiar el financiamiento de los proyectos de adquisición e inversión para las Fuerzas Armadas; proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la defensa nacional, en aquellas materias de su competencia.

Para el desempeño de tales funciones, la Subsecretaría contará con cinco divisiones –de asuntos institucionales, administrativa, jurídica, de presupuesto y finanzas, y de auditoría–, precisándose que la Dirección General de Movilización Nacional, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y la Defensa Civil de Chile son organismos que dependerán o se relacionarán con el Ministro de Defensa Nacional, según corresponda, por intermedio de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

El jefe superior de la Subsecretaría será el Subsecretario para las Fuerzas Armadas.

5. El Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional

La ley crea un nuevo Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional, para suceder al denominado Estado Mayor de la Defensa Nacional, el cual define

como el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en aquellas materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas.

En este sentido, dos son los objetivos que persigue este organismo, por una parte, promover e impulsar “lo conjunto”, dentro del ámbito ministerial propio de su competencia, relacionado con la reorganización de la conducción estratégica y la Junta de Comandantes en Jefe, y, por otra, reordenar lo que en doctrina se ha llamado “lo político estratégico”, que con anterioridad a la vigencia de la ley se resolvía dentro de la esfera de competencia del antiguo Estado Mayor de la Defensa Nacional –al que específicamente le correspondían las Direcciones de Planificación Primaria, de Asuntos Internacionales y de Asuntos Especiales– y que ahora se le entrega a la Subsecretaría de Defensa.

Al Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional le han sido asignadas diversas funciones propias de la naturaleza de estos organismo, tales como, de personal, de inteligencia, operaciones y logística. En lo sustancial, le corresponderá: servir de órgano de asesoría y trabajo en la conducción estratégica para enfrentar las situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional⁴ y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional que afecte a la seguridad exterior de la República; elaborar y mantener actualizada la planificación secundaria; asegurar la correspondencia, en materia de desarrollo y empleo de la fuerza, entre la planificación secundaria y la planificación institucional operativa; planificar, preparar, disponer y apoyar el entrenamiento conjunto de las Fuerzas Armadas; servir de órgano de asesoría y trabajo para la planificación y coordinación de las actividades de los medios chilenos que participen en misiones de paz; elaborar y proponer al Ministro los proyectos de adquisición e inversión conjuntos; y proveer de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria.

Con respecto a esta última función, la ley dispone que la Dirección de Inteligencia de la Defensa dependerá del Estado Mayor Conjunto. También serán de su dependencia las Agregadurías de Defensa y el Centro Conjunto de Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC). Por último, en relación con las misio-

4 Con motivo del terremoto del 27 de febrero de 2010, que afectó a cinco regiones del país, se decretó el estado de excepción constitucional de catástrofe, siendo ésta la primera actividad de relevancia que le correspondió realizar al Jefe del Estado Mayor Conjunto.

nes de paz a que se hizo referencia en el párrafo anterior, se reorganiza el mando operacional de los medios terrestres, navales y aéreos que participen en esas misiones, el cual corresponderá al Jefe del Estado Mayor Conjunto, quien será la Autoridad Militar Nacional para tales efectos.

La Jefatura del Estado Mayor Conjunto estará a cargo de un Oficial General especialista en Estado Mayor, designado por el Presidente de la República de entre aquellos que tengan el grado de General de División, Vicealmirante o General de Aviación. Dependerá del Ministro de Defensa Nacional, de quien será asesor directo e inmediato en todo lo que diga relación con el desarrollo y empleo conjunto de la fuerza, ejerciendo el mando militar de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones, en conformidad a la planificación secundaria de la defensa nacional.

6. Personal del Ministerio de Defensa Nacional

El personal que se desempeñará en esa Secretaría de Estado estará conformado por funcionarios que integren la planta ministerial, por los a contrata y por el personal de las Fuerzas Armadas destinado por las respectivas Instituciones, a requerimiento del Ministro, a prestar servicios en ella.

Desde el punto de vista de su vinculación estatutaria, tanto el personal de planta como el a contrata estarán afectos a las disposiciones de la ley N° 18.834, que aprobó el Estatuto Administrativo; sus remuneraciones se regirán por el decreto ley N° 249, de 1973, sobre Escala Única de Remuneraciones, y su legislación complementaria, y en materia de previsión social y de salud se regularán por las normas del decreto ley N° 3.500, de 1980, que establece el Nuevo Sistema de Pensiones. Distinta es la situación del personal perteneciente a alguna de las Instituciones de las Fuerzas Armadas –sea éste militar o civil–, quienes continuarán sujetos a la legislación especial que rige el ejercicio de sus funciones, esto es, la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, N° 18.948, y el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, Subsecretaría de Guerra, del Ministerio de Defensa Nacional. En cuanto a sus remuneraciones, percibirán exclusivamente las que les correspondan como miembros de sus respectivas instituciones; en materia de previsión y salud, el personal militar estará afecto a las normas de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y el civil al referido texto del decreto ley N° 3.500.

7. Fiscalización de las actividades del sector defensa

La inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector defensa serán supervisados por el Ministerio de Defensa Nacional. Por su parte, las metodologías de evaluación de los estudios y proyectos de inversión institucionales o conjuntos, se fijarán por decreto supremo de los Ministerios de Defensa Nacional y de Hacienda.

Con respecto a las empresas estratégicas a que ya se hizo mención, serán también evaluadas por el Ministerio de Defensa Nacional.

Como norma general, se establece el carácter público de los actos administrativos presupuestarios de la defensa nacional, y los registros de proveedores de los organismos e instituciones del sector. No obstante, los fundamentos de los actos y resoluciones presupuestarios de la defensa nacional, incluidos los que formen parte del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, serán secretos o reservados en todo lo relativo a planes de empleo de las Fuerzas Armadas; estándares en los que éstas operan; especificaciones técnicas y cantidades de equipamiento bélico y material de guerra; estudios y proyectos de inversión institucionales o conjuntos referidos al desarrollo de capacidades estratégicas; y los gastos institucionales y conjuntos de las Fuerzas Armadas. El Congreso Nacional y sus Cámaras deberán conocer, en sesiones secretas, los informes del Ministerio de Defensa Nacional sobre la planificación de desarrollo de la fuerza, incluyendo la planificación financiera asociada y el estado de avance en su ejecución, y los proyectos de adquisición e inversión en sistemas de armas aprobados y su financiamiento, en todo aquello que revista el carácter de secreto o reservado.

Por último, llama la atención que la ley no haga ninguna referencia, directa ni indirecta, a las competencias fiscalizadoras que tiene la Contraloría General de la República de las actividades del sector defensa, las que, en todo caso, requerirán de coordinación permanente tanto respecto de las que ejerce el Ministerio como las que corresponden a las Contralorías Internas de las instituciones de la defensa nacional.

8. Disposiciones finales y transitorias

Las disposiciones finales y transitorias de la ley abordan un conjunto de aspectos necesarios de solucionar, que son una consecuencia de la transformación organizacional que regula. De ellas, merecen destacarse las siguientes:

En primer lugar, se resuelven diversas situaciones de sucesión legal, identificando los nuevos organismos que se encargarán de ejercer derechos y cumplir las obligaciones que correspondían a los que se suprimen. Así, por ejemplo, y como ya se expresó, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es la sucesora para todos los efectos legales, reglamentarios y contractuales de las Subsecretarías de Guerra, de Marina y de Aviación, y de la Dirección Administrativa del Ministerio de Defensa Nacional. De igual modo, el Estado Mayor Conjunto es sucesor, para todos los efectos legales, reglamentarios y contractuales del Estado Mayor de la Defensa Nacional, y el Ministerio de Defensa Nacional lo será del Consejo Superior de Defensa Nacional.

En segundo lugar, para el funcionamiento de la nueva estructura ministerial, se dispone que el Ministerio de Bienes Nacionales destine al Ministerio de Defensa Nacional los bienes inmuebles que se hayan asignado a cualquier título a los mencionados organismos que se suprimen.

En tercer lugar, se regula una situación especial como es la que se produce con los bienes muebles, archivos y documentación de los aludidos organismos que se eliminan, cuya custodia y uso pasa a sus sucesores legales.

En cuarto lugar, se precisa que un reglamento complementario de la ley establecerá aquellas disposiciones destinadas a poner en ejecución sus normas en materia de organización y funcionamiento administrativo del Ministerio de Defensa Nacional.

En quinto lugar, se contempla un régimen legal provisorio para la dependencia y funcionamiento de las Subsecretarías de Carabineros e Investigaciones y la Dirección de Previsión de Carabineros, mientras no entren en vigencia las normas que crean el Ministerio encargado de la Seguridad Pública, bajo cuya dependencia pasarán a quedar las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. De esta manera, en tanto no entre en vigencia la ley que establezca ese Ministerio, dichas Subsecretarías seguirán existiendo como tales, continuarán dependiendo del Ministerio de Defensa Nacional e integrando su estructura orgánica, pero rigiéndose por su legislación y reglamentación propia vigente a la fecha de publicación de la ley N° 20.424 en comentario.

En sexto lugar, con el propósito de agilizar administrativamente el proceso de modernización, se otorgan facultades legislativas delegadas al Presiden-

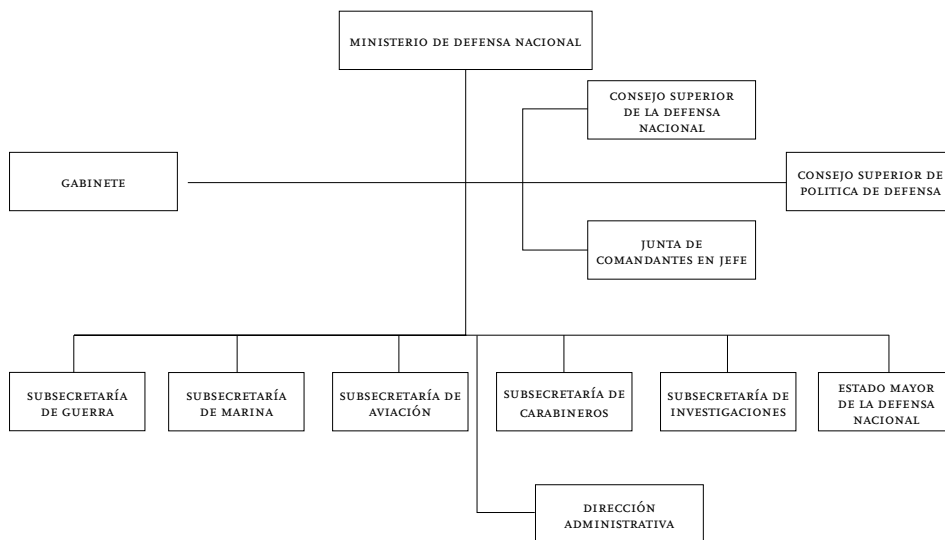
te de la República para que, dentro del plazo de un año, contado desde el 30 de marzo de 2010, mediante uno o más decretos con fuerza de ley, fije las plantas y escalafones de personal de las Subsecretarías del Ministerio de Defensa Nacional y del Estado Mayor Conjunto. Como complemento de lo anterior, el Jefe del Estado deberá dictar las normas para disponer el traspaso y encasillamiento del personal de planta y a contrata, en servicio a la fecha de publicación de la ley N° 20.424, desde las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación y de la Dirección Administrativa del Ministerio de Defensa Nacional a las nuevas plantas de personal que fije, o bien a plantas de personal transitorias y en extinción.

En séptimo lugar, y a fin de producir la debida correspondencia legislativa, se derogan diversos textos legales, entre los cuales cabe mencionar la ley N° 7.144, que creó el Consejo Superior de Defensa Nacional; el decreto con fuerza de ley N° 181 de 1960 del Ministerio de Hacienda, que creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional y la ley N° 18.952, que creó la Dirección Administrativa del Ministerio de Defensa Nacional.

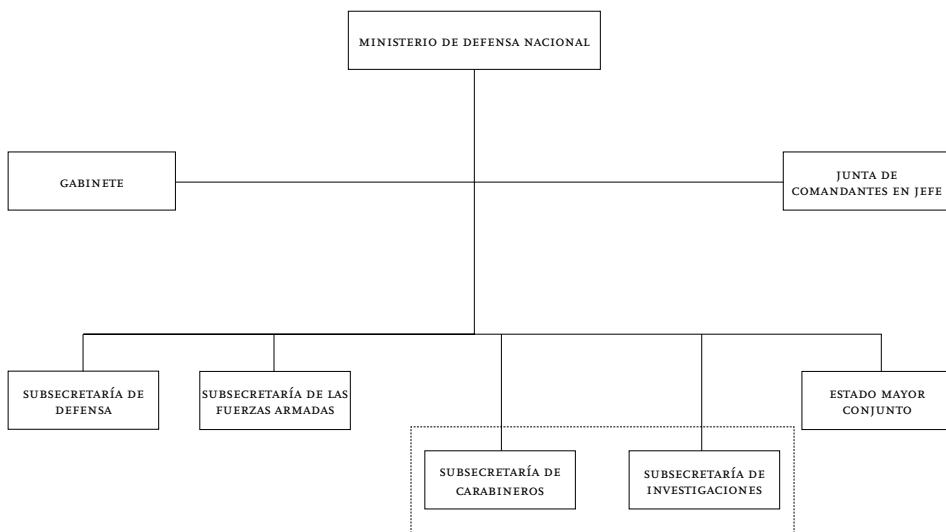
III. Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional

Las representaciones gráficas que a continuación se expresan, ilustran más aun el contenido de las modificaciones a que se ha hecho referencia:

A. Antes de la vigencia de la Ley N° 20.424



B. A partir de la vigencia de la Ley N° 20.424



IV. Conclusiones

La reforma del Ministerio de Defensa Nacional prevista por la ley N° 20.424 se basa en un modelo que, en lo sustancial, contempla las siguientes características:

A. Simplifica la estructura superior de la defensa al suprimirse o modificarse organismos del sector, y reformularse algunas de sus competencias. Es así como se transfieren a organismos del Ministerio de Defensa Nacional funciones de consejos cuya existencia legal termina.

B. Fortalece la figura del Ministro de Defensa Nacional en los procesos de gobierno y administración del sector, al extenderse en tres ámbitos el ejercicio de sus competencias: se le confiere la Presidencia de la Junta de Comandantes en Jefe; es responsable ante el Presidente de la República de la planificación primaria y secundaria de la defensa; y la ley lo posiciona como colaborador directo e inmediato del Jefe del Estado cuando éste asume como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

C. Redefine la Junta de Comandantes en Jefe, confiriéndole el carácter exclusivo de órgano asesor militar consultivo del Ministro de Defensa Nacional sobre aspectos institucionales, comunes y conjuntos de las Fuerzas Armadas, ya sea en tiempos de paz o de guerra. También se la fortalece con la presidencia permanente de dicho Secretario de Estado y la incorporación como miembro pleno del Jefe del Estado Mayor Conjunto.

D. Reestructura el esquema de las Subsecretarías que dependen del Ministerio de Defensa Nacional, pasando de uno institucional –caracterizado porque sus desempeños eran separados para el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea– a Subsecretarías con competencias funcionales. De cinco se reducen a dos: una, la Subsecretaría de Defensa, dedicada a los asuntos de política de defensa; y la segunda, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, a cargo de la gestión de los procesos administrativos que el Ministerio y las Fuerzas Armadas requieran para el cumplimiento de sus cometidos específicos. Transitoriamente, y mientras no se cree el Ministerio encargado de la seguridad pública, permanecerán dependiendo de esta Secretaría de Estado, las Subsecretarías de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile.

E. Crea el Estado Mayor Conjunto. Si bien la conducción de la defensa corresponde al Presidente de la República, quien para ello cuenta con el Ministro de Defensa Nacional como órgano superior de colaboración en las funciones de gobierno y administración, con la existencia legal de dicho organismo se fortalece la institucionalidad conjunta, tanto en los niveles estratégico –específicamente en los campos de la asesoría y la planificación– como operacional. Se entrega, asimismo, al Jefe del Estado Mayor Conjunto el mando militar de las fuerzas asignadas a las operaciones, de entrenamiento conjunto y de la respectiva elaboración doctrinaria.

F. Finalmente, una reflexión: si bien quedan temas pendientes de mucha relevancia que solucionar en el sector defensa –tales como definir el mecanismo de financiamiento a través de la Ley del Cobre para las adquisiciones del equipamiento de las Fuerzas Armadas y adecuar el Código de Justicia Militar al nuevo régimen procesal penal– cuyo análisis exorbitaría la pretensión de este trabajo, es indudable que las transformaciones de que ha sido objeto el Ministerio de Defensa Nacional, mediante la ley N° 20.424, al crear una estructura institucional que hace responsable de la conducción de la defensa nacional a

la autoridad política, consolidar un sistema de defensa nacional, establecer procedimientos para evaluar la conveniencia de mantener tropas chilenas en el extranjero y de plasmar la voluntad de transparentar el accionar del sector, son elementos integrantes de la dinámica modernizadora de la administración del Estado Chileno que contribuirán a impulsar y dar una fisonomía más concreta a las ventajas económicas y sociales que fluyen de la compleja trilogía seguridad, defensa y desarrollo y, al mismo tiempo, estarán llevando a cabo el Plan Maestro de la Constitución Política de la República.