

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



PERSONAL MILITAR



SU MARCO REGULATORIO



Año 8 - N° 46
Julio de 2021

Universidad de Belgrano

Presidente:
Doctor Avelino Porto

Vicepresidente de Gestión Institucional:
Profesor Aldo J. Pérez

Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:
Doctor Eustaquio Castro

Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)

Director:
Doctor Horacio Jaunarena

Colaboraciones:
Fundación SenD

Contacto:
Zabala 1837 – C1426DQG
4788-5400
cedef@ub.edu.ar

CONTRIBUCIÓN

Con acertado criterio, a mediados del año pasado el Ministro de Defensa convocó a ex - Ministros, Legisladores Nacionales, Jefes de las Fuerzas Armadas e integrantes del propio Ministerio, para formar una Comisión dedicada al estudio de la modernización de las leyes del Personal Militar y de Reestructuración de las FFAA.



Integramos dicha comisión entendiendo que se deben sumar esfuerzos para que las decisiones tomadas en el ámbito de las Políticas de Defensa, así como en otras áreas, sean producto de consensos que les permitan constituirse en Políticas de Estado.

Las Comisiones trabajaron en sucesivas reuniones hasta el mes de octubre del pasado año, y en esos ámbitos nuestros equipos debatieron encontrando consensos y disensos.

Por circunstancias que desconocemos, las reuniones dejaron de ser convocadas habiendo que dado una cantidad de asuntos pendientes.

Vencido largamente el plazo que la resolución Ministerial fijaba para la tarea de la Comisión, sin que se produjeran nuevas reuniones y pese a nuestras sucesivas solicitudes, decidimos dar por finalizada nuestra participación, enviando al Señor Ministro las conclusiones del trabajo realizado, con nuestros aportes acerca de los temas planteados.

Con la lectura de este boletín, se podrán conocer los aspectos fundamentales de lo que constituye la posición de la Fundación SenD, en cada una de las cuestiones para los que fuimos convocados.

Dr Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

INTRODUCCIÓN

SITUACIÓN

“El enemigo más fuerte de la Constitución no es el Derecho venidero, sino el Derecho anterior”
Juan Bautista Alberdi (1853)

En el marco del Boletín del pasado mes de mayo donde tratamos sobre la vigencia del marco legal de la Defensa, este Centro de Estudios propone poner en perspectiva el ámbito normativo que regula al Personal Militar de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Con dicha intención, centraremos la atención en la ley 19.101 (Ley para el Personal Militar), principal instrumento normativo sobre la materia, que rige los aspectos relacionados con el personal de las Fuerzas Armadas Argentinas desde del año 1971 y cuyo antecedente inmediato fue la Ley 14.777 del año 1958.

Con fundamento en el artículo 21 de la Constitución Nacional, se destaca por constituir una norma completa, compleja y en vigencia durante más de medio siglo.

Desde su promulgación ha sido actualizada en reiteradas oportunidades, independientemente de lo actuado en su reglamentación, que podría haber incidido incluso sobre el espíritu de la norma.

Su vigencia a lo largo de tal lapso de tiempo, ha demostrado ser una herramienta eficiente para regular aspectos relacionados con la administración del personal militar y por lo cual constituye un instrumento fundamental para la Defensa Nacional. Sin embargo, la evolución del contexto durante su vigencia impuso la necesidad de adaptarla en varias oportunidades a las cambiantes exigencias. Hoy, nos encontramos ante circunstancias semejantes que imponen su imprescindible adecuación. Soslayar esta sensible situación genera un riesgo institucional por la seria afectación del objeto de regulación.

En virtud de tan breve pero contundente descripción, este Centro de Estudios entiende que efectivamente la norma debe ser actualizada, agregando la exigencia de hacerlo bajo una visión amplia y proyectada hacia el futuro. Satisfacer dicha demanda es imprescindible, siempre que toda materia relacionada con los recursos humanos no sólo está sufriendo una notable revolución universal, sino que continúa bajo una acelerada evolución, razón por la cual toda medida adoptada en el presente deberá ser pensada en función del largo plazo.

En el marco descrito, el Gobierno Nacional inició, a cargo del Ministerio de Defensa, un proceso de actualización normativa, sumando la participación de un amplio espectro de actores de la política nacional relacionados con la materia.

Con el fin de aportar al proceso indicado, este Centro de Estudios difunde algunas consideraciones sobre la base del trabajo de la Fundación “Seguridad en Democracia” en dicho proceso.

ANTECEDENTE

Previo al desarrollo de cualquier aporte y a fin de enmarcar las dificultades que encuentra su realización, es necesario reconocer que anteriores iniciativas para la actualización de la norma durante el siglo XX, han fracasado incluso antes de su concreción. El último intento emprendido fue por iniciativa del Gobierno Nacional, durante la anterior gestión.

Bajo la actual administración nacional y por iniciativa del Ministerio de Defensa, una nutrida Comisión convocada en el ámbito del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, inició el debate necesario para concretar un proyecto de ley consensuado. Sin embargo, con correr del tiempo su actividad fue mermando, hasta llegar a su disolución informal sin cumplir con el objetivo.

Una de las partes constitutivas de la mencionada Comisión, fue liderada por el Dr. Horacio Jaunarena (Presidente de la Fundación Seguridad en Democracia (SenD), con el asesoramiento y asistencia de sus miembros.

La iniciativa despertó un gran interés y amplias expectativas en el Personal Militar, como principal beneficiario de su concreción, pero también en amplios espacios del ámbito político, del público perinstitucional relacionado con la Defensa, de sectores oficiales y académicos específicos, de instituciones públicas y privadas e incluso de ciudadanos comunes que, enterados del proceso, así lo manifestaron.

En virtud del trabajo desarrollado y el interés generado, este Centro de Estudios para la Defensa difunde, a modo de aporte, algunas consideraciones sobre la materia, con el fin de involucrar al ámbito universitario e incluso al público en general, siendo que constituye un tema de interés nacional, con impacto no sólo en la Defensa de la Nación sino en los ciudadanos en general.

UN APORTE

**“Es injusto que una generación sea comprometida por la precedente.
Hay que encontrar un modo de preservar a las venideras
de la avaricia o inhabilidad de las presentes.”**

Napoleón I

CONSIDERACIONES

Ante la circunstancia descrita, este Centro de Estudios entiende que, en el proceso de cualquier reforma o ajuste a la normativa sobre la materia, debería ser regido por determinados valores y principios como razón indispensable para resguardar la esencia de lo “militar”, con el fin de proteger sus funciones

fundamentales en el ámbito nacional, así como aquellas de los ámbitos regional e internacional al interoperar de forma combinada.

Ello es en virtud de la irrefutable evolución de los compromisos asumidos por la Nación Argentina, en consonancia con aquellas quienes interactuamos en el concierto mundial.

En dicho sentido, se exponen a continuación algunas consideraciones sobre la materia:

DE CARÁCTER GENERAL

“Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo nacional. Los ciudadanos por naturalización son libres de prestar o no este servicio por el término de diez años contados desde el día en que obtengan su carta de ciudadanía”
(CNA, Art 21)

- 1) Siendo la *preparación para la guerra* la esencia de la profesión militar durante la paz, se constituye para el Personal Militar en un conjunto de exigencias específicas y exclusivas, como el empleo de armas y materiales letales, la ejecución de acciones afines y la conducción de organizaciones sofisticadas con capacidad de generar alto daño material y espiritual. Ello exige específicas condiciones para su empleo eficiente en entornos normalmente caracterizados por la incertidumbre y el escaso tiempo para adoptar decisiones complejas y de alto impacto.
- 2) En virtud de ello, el Personal Militar debe ser experto en la administración progresiva y proporcional de la fuerza, lo que conlleva como exigencia, una fina habilidad para mantener en constante balance la eficiencia, entendida como la eficacia al menor costo. Ello demandará una elevada pericia técnico profesional, que sólo podrá ser garantizada por una alta formación ética y moral, así como por un sólido adiestramiento psicofísico y operativo.
- 3) Concretar y garantizar viabilidad a las precedentes imposiciones, exigirá asumir como inescindibles e imprescindibles las siguientes características particulares de la profesión militar:
 - a) **Exclusividad para el ejercicio de la profesión,**
 - b) **Disponibilidad permanente para el servicio,**
 - c) **Riesgo de vida, riesgo profesional y riesgo institucional,**
 - d) **Letalidad** como efecto del ejercicio efectivo de la profesión, a ser considerada como objeto de su acción, así como consecuencia sobre su persona.Dichas particularidades demandan la específica figura jurídica del **“Estado Militar”**, vigente desde el ingreso hasta la baja de la fuerza.
- 4) Satisfacer eficientemente las precedentes exigencias, requiere un marco legal específico que considere dos criterios esenciales:
 - a) **Integralidad** de la norma, abarcando todas las esferas de la profesión militar, desde los deberes y derechos hasta las cuestiones de género, incluyendo la ética profesional, el régimen jurídico y disciplinario, la educación, la seguridad social y previsional, la veteranía de conflictos armados y otros a consensuar.

- b) **Precisión** de su letra y contenido, implicando la inclusión detallada de normas que eviten o minimicen la reglamentación de sus mandatos fundamentales. Esta particularidad conferirá mayor institucionalidad y previsibilidad a la carrera militar.

Las precedentes pautas constituyen una diferencia sustancial respecto del texto vigente, el cual se enfoca fundamentalmente en cuestiones administrativas y abordadas de forma general, exigiendo de una reglamentación específica para cada fuerza, que genera una inconveniente disparidad en la administración del recurso humano de las Fuerzas Armadas.

En ese sentido, un nuevo marco normativo exigirá la garantía de fuerzas militares integradas por personal con alta capacidad psicofísica, elevada formación ética y técnico-profesional y que ofrezca a sus integrantes la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida adaptado a las demandas de la carrera profesional.

DE CARÁCTER PARTICULAR

**“Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra,
y dictar las normas para su organización y gobierno”
(CNA, Art 75, Inc 71)**

Derivado del concepto de integralidad precedentemente mencionado, se destacan las siguientes dimensiones de la profesión militar, así como sus características particulares que deben, a nuestro juicio, estar incluidas en la estructura de la nueva norma.

- 1) **Deberes y derechos:** al personal militar en actividad y en situación de retiro le caben los mismos que a todo ciudadano argentino, pero con las **restricciones** que las características de la profesión exige para ciertos derechos, así como la imposición de deberes exclusivos. La nueva ley debe incluirlos en su totalidad, en tanto definen con precisión a que está sujeto en términos de obligaciones el personal militar. Asimismo, en función de tales deberes, de las exigencias de disposición permanente para el servicio y dedicación exclusiva a la profesión, que derechos particulares le caben al personal militar.
- 2) **Ética profesional:** Todo militar queda alcanzado por la ley de “Ética en el Ejercicio de la Función Pública” (Ley Nro. 25.188), las características distintivas de la profesión sin parangón con otra actividad del estado, demandará desde la ética profesional la definición de parámetros éticos específicos asociados al empleo del poder letal de su equipamiento, al empleo de la violencia organizada, así como la entrega de sus vidas y el daño colateral a ocasionar eventualmente a terceros ajenos al conflicto armado.
- 3) **Educación:** su centralidad no admite discusión respecto a la calidad y tipo de fuerza militar que la Nación requiere y elija disponer. El proceso educativo de las Fuerzas Armadas estará absolutamente ceñido a la misión que el Estado les asigne.

Si bien su misión principal constituye el argumento fundamental que orienta el proceso educativo, las misiones subsidiarias deberán ser consideradas para incluir contenidos curriculares relacionados.

En ese orden de ideas, será imprescindible que la norma legal defina pautas concretas que orienten el proceso de formación, capacitación y adiestramiento, **conforme los perfiles profesionales que cada Fuerza Armada determine para cada jerarquía, cargo y función de la estructura de cada fuerza.**

- 4) **Disciplina:** el cumplimiento eficiente de la misión dependerá de disponer un régimen disciplinario eficiente y acorde con las características particulares propias de la especificidad, según sea su empleo durante la paz o la guerra.

En tal sentido, la herramienta que garantizará en última instancia la adecuada la administración del empleo de la fuerza letal, será la disciplina. Ésta logrará el efecto deseado actuando armónicamente junto a la ética profesional y la educación, en tanto constituyen una trilogía inescindible propia de toda fuerza armada.

Lo expresado plantea la imprescindible necesidad de revisar la ley 26.394 “Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas” para evaluar los efectos de su aplicación luego de más de una década en vigencia.

5) **Régimen jurídico particular:**

- a) El entramado que imponen los deberes y derechos, la ética profesional, la educación y el régimen disciplinario, perfila los contenidos fundamentales de cualquier norma del régimen profesional militar.
- b) Considerando la letra del Régimen Disciplinario, lo expresado en el párrafo anterior y la promulgación de la ley 26.394 con la consecuente derogación del Código de Justicia Militar (Ley 14.029), entendemos se ha generado un vacío jurídico que deberá ser analizado y eventualmente reparado. La tragedia del submarino ARA SAN JUAN dejó en evidencia dicho vacío legal.
- c) Cualquier norma que regule al Personal Militar exigirá incluir las bases de un régimen jurídico específico para cada fuerza, obrante como primera instancia de un fuero federal con competencia en lo militar.
- 6) **Género:** bajo su concepto se deberá garantizar la consideración y tratamiento del personal sin diferencia del género. Esta condición debe ser válida para el ascenso, la asignación de cargos, capacitación, adiestramiento y otras actividades guarnicionales. Las normas que las regule serán de cumplimiento obligatorio para todo el personal militar con independencia de su género. Éstas deberán quedar claramente descriptas en los distintos **perfiles profesionales definidos por cada Fuerza Armada.**

7) **Remuneraciones:**

- a) El sueldo del personal militar deberá garantizar el bienestar del titular y su familia. Esto implica salvaguardar una remuneración factible para acceder a la educación, la vivienda, el esparcimiento y otras particularidades del contexto específico y propio de la profesión militar, durante el servicio activo como en la situación de retiro del militar y sus deudos una vez fallecido.

Deberán estar en concordancia con las exigencias técnico-profesionales, la responsabilidad y los riesgos profesionales, la jerarquía, formación, capacitación, dedicación exclusiva, disposición permanente para el servicio y otras condiciones a considerar pertinentes.

- b) El sueldo deberá responder al criterio de **intangibilidad** como condición imprescindible, pudiendo ser concretada mediante el enganche con la escala salarial de otra profesión o institución dependiente del PEN con capacidad para convencionar sobre sus haberes.

8) **Sistema Previsional:** el proyecto de vida de cualquier ciudadano que elige la carrera militar demanda la profunda revisión del sistema vigente, para adaptarlo a las actuales concepciones, parámetros y a su proyección futura.

9) **Seguridad social:**

- a) El sistema de seguridad social militar ha sido sujeto de cambios profundos con la intención de mejorar la prestación del servicio social y de salud conforme lo establece el Decreto 637/2013 (creación del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas- IOSFA).
- b) La nueva norma que crea y regula el sistema vigente, demuestra no ser eficaz; tampoco mejoró su eficiencia, sino que por el contrario, agravó la situación, generando un déficit de proporciones redundando en una marcada ineficiencia del sistema.
- c) En virtud de la naturaleza y la situación de la profesión, esta función debería ser objeto de inclusión en cualquier proyecto de ley para el Personal Militar, confiriendo al afiliado la corresponsabilidad en su gobierno y administración.
- d) En el mismo sentido no debe soslayarse la problemática de la Sanidad Militar, que aplica exclusivamente al personal en servicio activo y que debe ser sostenida por el Estado, evitando sobrecargar el sistema de la obra social.

10) **Veteranía:**

- a) La esencia de la profesión Militar conlleva la participación en Conflictos Armados sea cual fuere el rol en dichos conflictos. Su intervención efectiva lo encuadrará en la figura de "Veterano".
- b) La función desempeñada no condiciona dicha participación, sea ésta como combatiente, observador o cualquier otro rol, siempre que se enmarque en un conflicto de naturaleza armada e implicando asumir riesgos semejantes a los beligerantes.
- c) La complejidad de las circunstancias que la definen, requiere incorporar pautas específicas y claras para su aplicación, tanto como a los deudos en caso del fallecido por actos del servicio en dicho marco.
- d) Debido a que la Veteranía es una figura que excede el ámbito militar, extendiéndose a fuerzas de seguridad, policiales e incluso civiles, debería evaluarse la necesidad de elaborar un proyecto de ley particular.

En virtud de lo desarrollado precedentemente, la Ley de Personal Militar o Régimen Profesional del Personal Militar debería ser considerada como parte central del marco normativo de la Defensa Nacional, así como surgir del mayor consenso y acuerdo entre los distintos sectores políticos en el debate legislativo.

OTROS APORTES

Ante los variados proyectos difundidos y originados tanto en el ámbito oficial como particular, entendemos que efectuar consideraciones relacionadas con la esencia de tan medular asunto constituye un aporte de valor para su debate.

Durante el trabajo realizado por este Centro de Estudios y al analizar otras propuestas generadas en ámbitos oficiales y privados, se encontraron aspectos que constituyen motivo de disenso tanto en su espíritu como en su letra, lo que en sí constituye una fortaleza, siempre que impondrá debates y acuerdos.

Independientemente de que una sola palabra pueda alterar el sentido de la norma, existen asuntos de fondo que deberían ser debatidos abiertamente y profundamente para lograr una norma más eficiente.

En ese sentido, consideramos que resultará más atinado acordar previamente lo que la ley debería incluir con detalle y aquello que sea factible o requiera ser posteriormente reglamentado por Decreto.

En relación con dicha consideración, exponemos a continuación sobre los aspectos valorados como esenciales y sobre los que se desarrollan ciertas observaciones.

DEL CEDEF

(Centro de Estudios para la Defensa de la Universidad de Belgrano)

A modo de colaboración con el trabajo desarrollado por la Fundación “Seguridad en Democracia”, este Centro de Estudios expone públicamente y en forma acotada, algunos aspectos, de un número mayor, considerados de importancia para la regulación del Personal que integra las Instituciones Armadas de la Nación, con el fin de enriquecer cualquier iniciativa sobre la materia:

1. Derechos y deberes:

- a) La “ética militar” como **condición imprescindible del estado militar**, particularmente por los deberes que demandan un particular contenido ético profesional.
- b) La regulación del “uso legítimo de la fuerza” mediante **reglas de empeñamiento** a ser definidas por el Poder Ejecutivo Nacional.
- c) La definición y alcances de la **responsabilidad patrimonial** en un régimen especial, asignando la autoridad de aplicación primaria en la Jefatura de Estado Mayor de cada Fuerza Armada.
- d) La consideración del haber de retiro y la pensión militar como un derecho previsional, que no se pierde en ninguna circunstancia.

e) La definición de la libertad de expresión establecida en la Constitución Nacional para el Personal Militar en situación de Retiro, con la exclusiva restricción que no afecte en modo concreto la disciplina militar.

3. **Prohibiciones e incompatibilidades:** consideramos que un capítulo con este título no debe formar parte de la estructura de la norma, pues queda contemplado en la letra del capítulo, Deberes. No obstante si se decidiera incluirlo deberá revisarse integralmente la norma ya que tal como está planteado presenta una contradicción con ciertos derechos, por ejemplo el de “asociación para la ayuda mutua y la camaradería”.

4. **Educación profesional:** la trayectoria educativa profesional del personal militar debe ser orientada por los perfiles profesionales determinados por cada Fuerza Armada. Asimismo, el adiestramiento operacional, la educación asistemática y la formación en valores constituyen conceptos fundamentales que deben estar incluidos en forma explícita en esta norma para asegurar su intervención en el proceso educativo del personal militar.

5. Ascensos.

a) La calificación de las aptitudes del personal a ser consideradas para el ascenso de jerarquía y grado, así como para la permanencia en la fuerza, será función de Junta de Calificación, la que deberá actuar como órgano asesor de los respectivos Jefes de Estado Mayor General.

b) El registro de lo actuado por cada instancia será documentado formalmente en todos los casos y comunicado fehacientemente al personal evaluado del informe final del proceso, a fin de garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad.

c) El Ministerio de Defensa u otra autoridad política será prescindente de este proceso de evaluación que es de **naturaleza técnico-profesional**. Sólo así, serán garantizados los **principios de neutralidad e imparcialidad política** de los cuadros de las FFAA. La intervención de la política, se manifiesta en el acuerdo que el Honorable Senado de la Nación confiere para el ascenso a las jerarquías de oficiales superiores. En el mismo sentido interviene la política, cuando el Presidente de la Nación, en su condición de Comandante en Jefe de las FFAA, selecciona a cada uno de los Jefes de Estado Mayor y Comandante Operacional de las fuerzas.

6. Haberes.

a) El sueldo del personal militar responderá al concepto de **intangibilidad**, siempre que el Personal Militar no puede convencionar para determinar el valor de sus haberes.

b) En tal sentido, consideramos que la mejor opción para definir el sueldo del personal militar resultará del enganche con el sueldo que recibe el “Embajador” en todo concepto y conforme a lo establecido en ley 23.797 para el personal del Servicio Exterior de la Nación, categoría “A” y con funciones en el país, para definir el sueldo del Teniente General o equivalente. Esta modalidad, entre otros aspectos positivos, evita la discrecionalidad en la determinación del haber militar, contribuyendo a preservar los principios de neutralidad e imparcialidad política del personal militar.

7. Justicia Militar.

a) Revisar la Ley 26.394 (Derogación del Código de Justicia Militar y todas las normas, resoluciones y disposiciones de carácter interno que lo reglamentan, así como la modificación del Código Penal

y el Código Procesal Penal de la Nación) y el Código de Disciplina, a fin de ajustar su espíritu a precisas pautas a ser definidas por esta Ley.

- b) Incorporar mecanismos de aplicación y cumplimiento inmediato en el régimen disciplinario, mediante criterios disciplinarios para los conceptos de superior y subordinado, así como ampliar la escala de sanciones.
- c) Asignar carácter de excepcional al desarrollo de procesos disciplinarios aplicables exclusivamente para determinados tipos de falta y de carácter sumario, con el fin de contribuir al óptimo funcionamiento de las fuerzas y asegurar el eficiente empleo en cumplimiento de su misión.
- d) Considerar que el Régimen de Justicia Militar en lo Penal, tanto para tiempo de paz como de guerra, incluya una instancia militar específica.
- e) Crear un fuero particular con competencia en lo militar en el marco de la Justicia Federal.

8. Reservas, Movilización y Veteranía de guerra.

Fijar las bases y un plazo perentorio para elaborar y presentar el proyecto de ley que regule estas funciones sensibles e imprescindibles y, en general excluidas del necesario tratamiento para su elaboración y posterior promulgación.

9. Obra Social.

- a) Revisar el decreto de creación y regulación del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas, a efectos de evaluar las experiencias y conclusiones derivadas de su aplicación desde su creación, en el cual evolucionó el marco general y particular que lo condiciona, y en el que suficientes experiencias en su aplicación, para ser debatidas en el marco de este proyecto de ley.
- b) Ajustar los procedimientos a la letra de la Ley 23660 "Obras Sociales", particularmente al principio de participación de los asociados.
- c) Ajustar su conducción y administración a la autoridad colegiada, con miembros elegidos por cada Fuerza Armada y del personal civil, mediante acto eleccionario y evaluar la rotación de la presidencia entre los integrantes de dicho cuerpo colegiado.
- d) Establecer la prescindencia del Ministerio de Defensa en los asuntos propios de la administración de la Obra Social, con excepción de las competencias de su representante en el Directorio.

OTROS ANTECEDENTES

Para mayor información sobre el tema tratado, podrá acceder a los Boletines Nro 24 (Feb17), Nro 27 (May17) y Nro 41 (Ago20) de este Centro de Estudios.

Ingresar a: <http://www.ub.edu.ar/centros-de-estudios-ub/centros-de-estudio-cedef>, INVESTIGACIÓN, CENTROS DE ESTUDIO y CEDEF