

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



REESTRUCTURAR LAS FUERZAS ARMADAS



Año 7 - Nº 38
Abril de 2020

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

OPERATIVIZAR LA LEY

La reestructuración de las Fuerzas Armadas constituye una deuda de la democracia que debemos saldar.



Debió implementarse a partir de la exigencia que impuso la ley 24.938 (Bases Políticas, Orgánicas y Funcionales para la Reestructuración de las Fuerzas Armadas) sancionada prácticamente por unanimidad hace más de una década.

Para que dicha ley se torne operativa debió ser reglamentada por los diferentes gobiernos que se sucedieron, circunstancia que no fue cumplida.

Nos encontramos frente a un desafío que le hacemos a la propia ley y a nosotros mismos, ya que estamos desconociendo un mandato que oportunamente votamos.

La situación se torna más grave aún dado el estado de postración que atraviesan nuestras Fuerzas Armadas, lo que torna imprescindible que nos aboquemos a ello si queremos vivir en una Nación que cuente con un adecuado sistema de defensa y seguridad para garantizar la vida, la libertad de los argentinos y defienda sus riquezas naturales.

Interpretando esa imperiosa necesidad, este Centro de Estudios alerta sobre la situación y expone, a modo de propuesta, algunas ideas para su debate con la intención de generar un camino que nos coloque en el nivel adecuado sobre uno de los problemas cuya solución tiene pendiente nuestra democracia.

Dr. Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

REGLAMENTACIÓN

“Nada destruye más el respeto por el Gobierno y por la Ley de un país que la aprobación de leyes que no pueden ponerse en ejecución”.

Albert Einstein

REGLAMENTAR LA LEY

“No es nuevo que detrás de algunas leyes hubo historias de lucha, años de trabajo y perseverancia para sancionar instrumentos pensados, impulsados y esperados por la sociedad, discutidos y sancionados por sus representantes, pero que no se pueden aplicar por la falta de su reglamentación total o parcial, transformándolas en letra muerta”.

A su afirmación, el Dr. Daniel Sabsay agrega que, reglamentar refiere a todo aquello que completa la redacción de una ley y que permite que se aplique. Por ejemplo, si hay que crear un organismo o si hay que establecer un determinado mecanismo para acceder a algo. Ésta responsabilidad constituye una instancia del Poder Ejecutivo y que normalmente aborda los asuntos de naturaleza operativa, administrativa o presupuestaria.

Omitir la reglamentación de una ley puede ser una decisión intencional y constituye un incumplimiento llamado “inconstitucionalidad por omisión”. En ese sentido, el mismo constitucionalista afirma que constituye un veto invertido, siempre que para ejercer el veto existe un límite de diez días hábiles e implica un evidente costo político. Mediante esta forma “por omisión”, se impide el cumplimiento sin necesidad de un veto, sumándose que, en general, si un gobierno anterior no la reglamenta, tampoco lo hace el que le sigue.

La inexistencia de un decreto que reglamente los procedimientos específicos para la ejecución, una reglamentación parcial que no se condice con el espíritu original de la normativa o la interpretación inadecuada hecha por los funcionarios a cargo, son algunos de los obstáculos más frecuentes.

Son incontables las leyes que dependen de esta instancia para regular los detalles que aseguren su vigencia efectiva, por ello resulta fundamental la interrelación de los dos poderes intervinientes.

El proceso que nuestra Constitución establece para que un proyecto de ley **entre en vigencia**, impone que debe ser aprobado por el Congreso. Una vez que ésta es sancionada, la propuesta se envía al Poder Ejecutivo, que tiene un plazo de DIEZ (10) días para verificarla. Luego de verificada, tiene tres caminos a seguir: **promulgarla**, **vetarla** o **vetarla parcialmente** para eliminar algunos de sus artículos, siempre sin afectar su espíritu. Superado el plazo sin una decisión, se entiende constitucionalmente que la ley queda en funcionamiento.

El Poder Legislativo define, a través de sus decisiones, una filosofía y una serie de objetivos que la Nación debe alcanzar, sin embargo el Poder Ejecutivo es quien debe llevar adelante la encomienda que el Parlamento le dispuso por ley.

La forma de instrumentarlo, es a través de la correcta y oportuna reglamentación. En caso de no cumplirse dicho trámite, la ley no se aplicará y no existe forma de reclamarlo, incurriéndose en la figura de “omisión reglamentaria”. Éste suele constituirse en un camino alternativo para sortear una ley.

Ante esta situación y luego de efectuar un relevamiento de las leyes no reglamentadas, el Senador Cabanchik llegó a anunciar que propondría crear una figura legal específica para que cualquier

ciudadano pudiera reclamar por la reglamentación de una ley, así como crear una página web de acceso público para monitorear qué sucedió con las leyes una vez que fueron aprobadas por el Congreso Nacional.

PROCESO

Formalmente, la reglamentación sigue varios pasos, en los que cada área que entiende en el tema elabora un proyecto y luego pasa a la Secretaría Legal y Técnica para su revisión y posteriormente a efectos de ser firmado por el Ejecutivo. Sin embargo, el Dr. Sabsay destaca que "la decisión política de hacerlo es siempre del Presidente", así como que el tiempo estipulado para ser reglamentada, es por lo general es de 90 días.

En esa línea, el Dr. Guillermo Canova, plantea que "muchas veces, las leyes establecen derechos generales y hace falta precisar qué significa tal afirmación, qué se entiende por tal cosa y cuál es la autoridad o el organismo que la aplicará". En ese sentido, "hay muchos requerimientos que se establecen en una reglamentación".

Aunque los expertos consideran que esta situación no es argumento para no poner en práctica una legislación y que no se cumpla con los derechos que otorga; el Dr. Sabsay aclara que para lograrlo debería judicializarse mediante, por ejemplo, una acción de amparo que requiere de un juicio que podría llevar años. En ese sentido, es posible que un juez aplique una ley directamente, como ha sucedido de hecho en varias oportunidades. Pese a ello, agrega que "muchas veces, se aprueban leyes que son como expresiones de deseo y, en los hechos, requieren que el Poder Ejecutivo destine un presupuesto que no tiene o, quizás, afecta intereses de determinados sectores y eso demora o impide su reglamentación".

Normalmente, las normas incluyen un tiempo estipulado para ser reglamentadas, que por lo general es de 90 días. "Sin embargo una vez cumplido ese plazo no pasa nada" afirma el Dr. Sabsay, aclarando que para lograrlo debe judicializarse mediante, por ejemplo, una acción de amparo, lo que requiere de un juicio que puede llevar años.

Asimismo es posible, aunque excepcional, que un juez aplique una ley directamente, como sucedió en contadas circunstancias en la justicia ordinaria.

CONSECUENCIAS

Se considera que las leyes existentes forman parte de las políticas del Estado, a las que les corresponden "objetivos institucionales" para los diversos organismos encargados de promover y velar por el cumplimiento de la legislación vigente.

Sin embargo el problema no se resuelve sustantivamente allí. La existencia de una ley o de una política al ser acatada, ejecutada u omitida de hecho por las instituciones del Estado y por las instituciones de la sociedad civil, sufre desnaturalizaciones, interpretaciones casuísticas o simplemente no se aplica. Esta situación se facilita cuando la política de gobierno y las leyes que la sustentan han sido formuladas en una forma ambigua o muy general y cuando los beneficiarios de esas leyes no demandan su cumplimiento.

Al promulgarse una ley, en tanto constituye el primer resultado de la concreción de una política o de parte de ella, pueden presentarse situaciones inconvenientes, como no contar con los procedimientos específicos para su aplicación o la interpretación opinada que puedan efectuar los funcionarios sobre su contenido y espíritu durante su ejecución.

NUESTRA REALIDAD

En el año 2009, el Senador Samuel Cabanchik manifestó que se contaban más de cincuenta (50) leyes sin reglamentar durante el último cuarto de siglo, al tiempo que proponía crear una figura legal específica para obligar su reglamentación; porque “si una ley no está reglamentada, no está en vigencia”.

Como ejemplo indicó que “se podría haber mejorado en algo la calidad de vida de la gente si se hubiera respetado la voluntad del Congreso para que los usuarios de servicios públicos pudieran reclamar que no se les cobren los días en que el servicio no funciona; sin embargo esto no sucede pese a que fue tratado y aprobado en el Congreso”, independientemente de que el Ejecutivo tiene el poder de no reglamentar algunas leyes, de cajonearlas y de esta manera que nunca lleguen a funcionar en la práctica.

De hecho, declaró que impulsaría un proyecto de ley para que el Estado pueda ser demandado por parte de cualquier ciudadano que se sienta afectado directa o indirectamente por la falta de reglamentación de una ley, afirmando que “figuras de ese tipo existen en distintas provincias e incluso podrían litigar penalmente contra los funcionarios que no reglamentan las leyes”.

Por lo expuesto precedentemente, la falta de reglamentación de la Ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas no constituiría una excepción, siempre que existen otras leyes que no se aplican y aún esperan por ella.

Si bien la justicia dictaminó en varios casos que la falta de reglamentación no es excusa válida y la ley debe cumplirse, para lo cual las autoridades competentes deben hacerlo; en el caso de la reestructuración del instrumento militar de la Defensa Nacional, debería regularse con la mayor legitimidad, legalidad y puntuosidad, en virtud de la naturaleza de lo “militar”, así como por su especial consideración en nuestro país, sus alcances y consecuencias.

Si bien un desafío posible sería judicializar la demanda para que ésta sea reglamentada a través de una acción de amparo y que la Justicia Federal supla la inacción del Ejecutivo, consideramos más apropiado fomentar su cumplimiento, mediante la presentación de un proyecto de decreto para lograr dicho fin.

UNA DEUDA PENDIENTE DE LA POLÍTICA CON LA POLÍTICA

En el marco de la realidad descrita, este Centro de Estudios destaca el caso de la Ley 24.948 de “Reestructuración de las Fuerzas Armadas”, aún no reglamentada, que impuso una serie de disposiciones tendientes a la modernización en prácticamente todas las áreas de las fuerzas, varias de las cuales hoy se encuentran en crisis, particularmente la presupuestaria.

En ese marco, llama la atención que el Decreto 727/ 06 reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, avance sobre aspectos relacionados con la reestructuración del Instrumento Militar, generando dudas sobre si se trata de un desorden institucional o de un acto intencional.

Sea como fuere y no siendo de nuestra potestad encuadrarlo, la mejor opción es mirar hacia el futuro e intentar saldar tan pesada e invisible deuda con la Nación Argentina.

Por ello desde este espacio de estudio ofrecemos un camino posible, a través de una propuesta concreta que queda a disposición de la Nación.

SOBRE LA LEY DE REESTRUCTURACIÓN

“No vale cualquier esfuerzo, si el problema es el incumplimiento de las leyes de la democracia”

A dieciséis años de la última guerra convencional y un lustro de la institucionalización de la Nación, la Ley 24948 (de reestructuración de las Fuerzas Armadas) fue sancionada el 18 de marzo de 1998 y promulgada quince días más tarde, el 5 de abril del mismo año, con el fin de establecer las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de la fuerza militar argentina así como para fijar los principios fundamentales, las disposiciones generales de dicha reestructuración, las disposiciones relativas al personal, del equipamiento para la Defensa Nacional, su financiamiento y las disposiciones transitorias para su implementación.

ANÁLISIS

Para dimensionar y conceptualizar la tarea en ciernes, es prudente exponer esquemáticamente la norma sobre la cual se deberá trabajar para operativizarla.

Su estructura contiene **seis (6) títulos** que comprenden los **treinta y seis (36) artículos** que la componen e imponen los siguientes mandatos:

- **Título I:** establece los principios fundamentales para el proceso de reestructuración, incluyendo cuatro (4) artículos enfocados en fijar el objeto de la misma ley, caracterizar la Política de Defensa según sus fines, referir las normas que fijan las misiones de las FFAA, asegurar objetivos generales de la reestructuración y priorizar la acción conjunta y combinada en el establecimiento de las previsiones estratégicas y en la organización.
- **Título II:** fija las disposiciones generales para la reestructuración, incluyendo los escenarios para su empleo, la consideración de su empleo combinado y las pautas para su organización.
- **Título III,** establece disposiciones relativas al Personal Militar y Civil, exaltando la excelencia e incluyendo pautas para la selección, educación y determinación de efectivos.
- **Título IV,** refiere al equipamiento para la Defensa Nacional, destacando la exigencia de su racionalización, sistematización y normalización; fijando pautas para su adquisición o producción
- **Título V,** dispone sobre el financiamiento para la función Defensa, estableciendo las subjurisdicciones y sus correspondientes programas.
- **Título VI,** fija las disposiciones transitorias para su implementación. Entre ellas se destacan:
 1. La creación de la Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración Militar en el ámbito del Congreso de la Nación, integrada por doce (12) miembros con las siguientes funciones:
 - a. Recibir informes semestrales, el 31 de mayo y el 30 de noviembre de cada año, acerca de la marcha y la implementación de la reestructuración de las fuerzas armadas.

- b.** Requerir al Ministerio de Defensa los informes necesarios sobre el cumplimiento de la presente ley.
 - c.** Verificar la ejecución presupuestaria de los recursos establecidos en el Art 27 de la ley.
 - d.** Formular las observaciones y sugerencias que estime pertinente remitir al Poder Ejecutivo.
- 2.** Impone al Ministerio de Defensa, que una vez promulgada la presente ley, procederá a:
- a.** Dentro de un plazo no mayor a tres meses:
 - 1) Redactar la reglamentación de esta ley.
 - 2) Proponer el dimensionamiento de los medios operativos y de apoyo de las fuerzas armadas.
 - 3) Proponer el dimensionamiento y estructura del personal militar y civil de las fuerzas armadas y su plan de ejecución gradual en el término de tres (3) años.
 - 3) Elaborar la estructura del sistema remunerativo del personal militar y civil, y el plan de recomposición salarial.
 - 5) Proponer las reformas al sistema de retiros y pensiones militares en los términos del artículo 25.
 - 6) Proponer la convocatoria del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) a los efectos que cumpla con los cometidos fijados por la ley 23.554, de defensa nacional;
 - b.** Dentro de un plazo no mayor a un año:
 - 1) Proponer las nuevas orgánicas y despliegues de las fuerzas y una vez aprobadas, completar la adopción de las mismas en tres (3) años.
 - 2) Proponer un sistema de servicio por período determinado y revisar el Régimen de Servicio Activo para las Reservas incorporadas adecuándolos a las necesidades de cubrimiento de las estructuras del personal militar a tenor del artículo 2º.
 - 4) Elaborar un sistema de planificación, programación y preparación del Presupuesto de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.
 - 3) Redactar un proyecto de ley de movilización.
 - 5) Detallar taxativamente los activos no necesarios para el nuevo despliegue, cuya venta será utilizada para contribuir a financiar la reorganización de las fuerzas armadas.
 - c.** Dentro de un plazo no mayor a tres años:
 - 1) Completar la reforma del Sistema Educativo Militar para ajustarlo a los planes y exigencias del nuevo Sistema Educativo Nacional, en busca de un mutuo aprovechamiento de las capacidades disponibles y la mayor integración posible.
 - 2) Completar la red informática de las fuerzas armadas, compatible e interoperativa entre las fuerzas y el Ministerio de Defensa.
 - 3) Proponer la adecuación de la ley 19.101 y las normas reglamentarias correspondientes de las fuerzas armadas, en consonancia con la presente ley y leyes derivadas.

Finalmente, la ley impone a las Fuerzas Armadas proceder a la adecuación de sus respectivas normas reglamentarias internas, en consonancia con dicha ley.

SÍNTESIS

Como queda expuesto en el análisis precedente, la propia ley exige su reglamentación parcial al imponer taxativamente el mandato de redactarla dentro de varios plazos no mayor a tres años, con independencia de trece (13) mandatos para ser cumplidos en términos de tres, doce y treinta y tres meses; incluyendo específicamente la “adecuación de la ley 19101 (Ley para el personal Militar)”.

La ley se ha cumplido parcialmente en una minoría de disposiciones, de las cuales ninguna es esencial a la reestructuración, incluyendo aquellas que debían ser ejecutadas por las propias fuerzas, lo que en sí, constituye una situación a ser analizada con profundidad respecto de su legitimidad.

Con independencia del contexto histórico, político e institucional de fines del siglo XX, la ley en cuestión se trata de una norma de la democracia que si bien fue acatada, se cumplió parcialmente y en pocos de sus mandatos, probablemente por no haber sido adecuadamente operativizada mediante su reglamentación.

BASES PARA UNA PROPUESTA

Quando una puerta se cierra, otra puerta se abre; pero a menudo miramos tanto tiempo y con tanta pena la puerta cerrada, que no vemos las que se abren para nosotros”

Alexander Graham Bell

En virtud del excesivo tiempo pasado, que supera las dos décadas desde su sanción, cualquier proceso de reglamentación deberá ser analizado preservando el espíritu de la ley, a fin de ajustarla a las actuales circunstancias, tanto en el marco nacional como regional e internacional

Será imprescindible tener en cuenta que “reestructurar” lleva implícito un cambio real, que puesto en el contexto descrito y de la actual realidad de las Fuerzas Armadas, indica un cambio profundo; al tiempo que por imposición de la propia ley, el diseño de las fuerzas deberá ser integral.

El producto final deberá configurar una fuerza que cumpla inequívocamente con el mandato constitucional y las exigencias de las leyes vigentes.

El diseño del instrumento militar deberá ser ante todo realista, en estricta relación con el bien a proteger y ajustado a la situación de restricción económica como una limitación transitoria que no debiera condicionar su diseño.

Asimismo, considerará la realidad que la ubica como el octavo país del mundo por territorio, con un extenso litoral marítimo y un espacio aéreo que comprende a ambos, aspectos impositivos para las fuerzas en su dimensión cuantitativa, cualitativa y tecnológica, en tanto deba desarrollar capacidades adecuadas para ejercer su control en todo tiempo.

Entre otros criterios que deberían ser atendidos, no podrá desconsiderarse los que surgen de la realidad en que operará cualquier instrumento militar y que aplican otras naciones, como:

1. La controvertida y sesgada percepción sobre la disminución del riesgo de conflictos interestatales e incluso del empleo de la fuerza contra actores violentos no estatales.
2. La persistente situación económica crítica y su pesimista evolución que ha conjugado los efectos de una desinversión presupuestaria crónica, el aumento de costos derivados de la profesionalización, del equipamiento y del impacto económico.
3. Los nuevos escenarios devenidos con el fin de la Guerra Fría, en los que se fomenta la delegación del empleo de la fuerza militar en organizaciones multilaterales de seguridad colectiva.
4. La naturaleza de los conflictos y el impacto de las nuevas tecnologías han puesto de manifiesto lo inadecuado y limitado de los actuales procedimientos, equipos y estructuras de fuerza, mostrando su obsolescencia, y exigiendo su renovación.
5. La fuerza letal se seguirá utilizando como instrumento de decisión en los conflictos, aunque utilizando instrumentos discretos como aviones no tripulados, misiles y munición de precisión, fuerzas de operaciones especiales, equipos de inteligencia, acciones cibernéticas y medios de comando, control, comunicaciones, vigilancia y reconocimiento presentes de forma discreta.
6. La creciente exigencia para contar con capacidades de intervención especializadas a fin de actuar en forma autónoma o de forma combinada junto a terceras naciones, en simultáneo con la obligación de prepararse para proteger el territorio y los propios ciudadanos frente a los nuevos riesgos que se identifiquen en las estrategias de Seguridad Nacional.

“NO EXISTE UNA REESTRUCTURACIÓN EFICIENTE SIN RECONVERTIR Y REORGANIZAR LA ESTRUCTURA”

CONVOCATORIA

Este Centro de estudios se encuentra redactando un Proyecto de Reglamentación de la Ley de reestructuración de las FFAA.

Se invita a colaborar o integrar el proyecto, contactándose a:

cedef@ub.edu.ar