

Contar con una nueva Ley de Ascensos común para los institutos armados es una tarea urgente para impulsar la reconstrucción de un mando probo y profesional sobre la base de criterios objetivos.

La búsqueda de un nuevo derrotero legal

Ascensos en las Fuerzas Armadas: Reglas claras y grados legítimos

alfredo
prado ramos

Profesor de la Facultad de Derecho de la
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas



Fotos: Perú.21

El Estado contemporáneo se expresa en el Estado constitucional de derecho, entre cuyas funciones esenciales están la producción jurídica, la seguridad y la atención de los servicios básicos de la ciudadanía; en este marco se inserta su capacidad coercitiva, que ejerce a través de sus aparatos de seguridad, subordinados a quien ejerce la autoridad estatal por determinación del pueblo. El Estado inscribe su labor en un orden jurídico preestablecido, en el que, entre otros temas inherentes a su quehacer, se norman el referido a la seguridad y la defensa nacional, eje temático en el que se sustenta el presente artículo.

Resulta indispensable iniciar el análisis de la normativa legal referida a la seguridad y la

defensa nacional, y por tanto a las Fuerzas Armadas —en especial el caso de las leyes de ascenso del personal de oficiales—, revisando sucintamente el tratamiento que les confiere a estos temas la Carta de 1993. El capítulo XII, "De la seguridad y la defensa nacional", en sus artículos 163 a 175 establece diversas previsiones en torno de esta temática; entre las principales disposiciones contenidas destaca la provisión de la seguridad nacional mediante el Sistema de Defensa Nacional, concebido con carácter integral y permanente. Se establece que las Fuerzas Armadas están subordinadas al poder constitucional y que su finalidad primordial consiste en "garantizar" la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Se prescribe asimismo que las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones y la preparación del personal de las Fuerzas Armadas, normando a su vez la disciplina que lo rige. Sanciona también que los ascensos se confieren de conformidad con la ley y que el Presidente de la República otorga estos en los grados de general y almirante, tanto de las Fuerzas Armadas cuanto de la Policía Nacional. En términos generales, este es el tratamiento constitucional conferido al tema.

Nuestra regulación constitucional contiene errores conceptuales que prefiguran la distorsión que se constata en

diversas normas legales aún vigentes en la materia, y por consiguiente en las funciones y actividades del Sistema de Defensa Nacional, incluidas las Fuerzas Armadas. Se evidencia, así, la existencia de un empleo equívoco de los conceptos en torno de la seguridad y la defensa nacional en la misión constitucional conferida a las Fuerzas Armadas, cuanto en el indebido tratamiento inclusivo conferido a la seguridad y la defensa nacional y a las funciones de orden interno.

Los tres dispositivos legales constituyen normas obsoletas, pues establecen requisitos, procedimientos y modalidades de ascenso que no se condicen con la aspiración de contar con unas Fuerzas Armadas profesionales.

En el ámbito legal existen tres referentes que son considerados de primera importancia —y que deben ser valorados en la formulación de la normativa legal pendiente de revisión en esta materia—, porque constituyen pautas para el esclarecimiento y la delimitación tanto de los conceptos referidos cuanto de las funciones y organización de las Fuerzas Armadas. Entre los aludidos referentes legales:

- El Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reestructuración de las Fuerzas Armadas, aprobado por resolución suprema 038 de marzo del 2002. En su octavo apartado, este informe recomienda que se revise y se reformule el conjunto normativo que regula la actividad institucional de las Fuerzas Armadas, con el fin de contar con referentes legales que inscriban la actividad de estas en los principios de eficacia, eficiencia, interoperatividad, accionar conjunto, respeto de los derechos humanos y cautela de los principios de su propia institucionalidad.
- La nueva Ley del Ministerio de Defensa (MINDEF), ley 27860, expedida en noviembre del año 2002, en su artículo cuarto, referido a las funciones del MINDEF, establece que este cumple una labor garante en el accionar conjunto de las instituciones armadas. Por su parte, el artículo séptimo, referido a las funciones del ministro, asigna al titular del sector el establecimiento de objetivos y políticas en relación con la defensa y la promoción de los derechos humanos.
- La autógrafa de la nueva Ley de Situación Militar, no obstante los sustantivos cambios formulados por la presente gestión ministerial al anteproyecto original, constituye el estatuto de los oficiales de las Fuerzas

Armadas, por cuanto establece el plexo de obligaciones y derechos en la relación con su respectiva institución armada y, por ende, con el Estado. La citada norma prescribe que el ascenso constituye un factor inherente al desarrollo de la línea de carrera militar. Esta nueva previsión no recoge la propuesta inicial formulada por la comisión especializada que se encargó de formular el nuevo marco legal del sector —que desarrolló su labor a instancias de la gestión de Aurelio Loret de Mola, a través de la resolución ministerial 918 de junio del 2003—, la que definía el ascenso como un derecho del oficial que estaba en

ascensos que están vigentes fueron expedidas en las décadas del cuarenta, cincuenta y sesenta del siglo XX. Así, la ley de Ascensos en el Ejército, Ley 11242, fue expedida en 1949; la ley de Requisitos y Procedimientos para el Ascenso del Personal Superior de la Fuerza Aérea, ley 13010, en 1958; y la Ley de Ascensos en la Marina Nacional, Ley 13768, en 1961. Más de una de estas normas fue expedida en un contexto de quebrantamiento de la institucionalidad democrática, lo que determinó que en su formulación se impregnara un alto contenido político que respondía al interés de controlar a las Fuerzas Armadas, con criterios y parámetros inconstitucionales que vulneraban el veraz

mientos y modalidades de ascenso que no se condicen con la aspiración de contar con unas Fuerzas Armadas profesionales, respetuosas de los principios constitucionales y del tantas veces invocado valor castrense de "honor al mérito".

En segundo lugar, la revisión del articulado de las tres leyes materia del presente análisis expresa que en el proceso de ascenso se aplica un manifiesto ejercicio discrecional lindante con lo arbitrario. Sirva a título ilustrativo señalar que la Ley de Requisitos y Procedimientos para el Ascenso del Personal Superior de la Fuerza Aérea establece la intervención en este proceso de un total de cinco juntas, de las cuales la dirimente es la Junta Superior de Calificación. Pues bien, el artículo 57 establece que esta "es presidida por el Comandante General de la FAP e integrada por seis oficiales generales que ocupen puestos en los cuadros orgánicos de la FAP". Es decir, es perfectamente posible que en este proceso no participen el jefe de Estado Mayor —como ha ocurrido en la actualidad—, segundo en la línea de carrera, ni el propio director de personal de la institución armada, mientras que sí puedan hacerlo quienes sean más adeptos al comandante general de turno y por tanto a los intereses subalternos que pudiesen existir. Nos preguntamos si esta desafortunada previsión legal no atenta contra la evaluación objetiva

No es posible concebir el desarrollo de la reforma de las Fuerzas Armadas sin referentes normativos impolutos, que cautelen el derecho al ascenso del oficial probado, de legajo intachable.

consonancia con los referentes constitucionales atinentes, sujeto, claro está, al cumplimiento de los requisitos establecidos por la respectiva institución armada.

Una vez expresado el referente conceptual que circunscribe el tema y analizado el marco constitucional vigente, revisemos el porqué es necesario prestar especial atención al tema de los ascensos.

En primer lugar, las leyes de

ejercicio de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos, comprendiendo en dicho estatus legal a los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuanto —como atinadamente señala la Carta de 1823— ellos son los ciudadanos que llevan puesto el uniforme de la patria.

Los tres dispositivos legales, no obstante las posteriores modificaciones efectuadas, constituyen normas obsoletas pues establecen requisitos, procedi-

del expediente del oficial comprendido en el proceso. ¿Cuáles —si la ley no lo dice— son los requisitos que cautelan la objetividad del proceso, que neutralizan la existencia de arbitrariedades?

A lo expresado se aúna la reglamentación confusa y contradictoria que se ha expedido en años posteriores, constituida por normas infralegales con evidentes carencias y desatinos tanto de contenido cuanto en atención a mínimos estándares de reglamentación que debieron ser observados. Todo esto configura un escenario en el que, como reiteramos, la objetividad e imparcialidad están ausentes.

En tercer lugar, no es posible concebir el desarrollo de la reforma de las Fuerzas Armadas —si aún puede afirmarse su existencia— sin referentes normativos impolutos, que cautelen el derecho al ascenso del oficial probo, de legajo intachable. Más todavía si los pilares de la reforma del sector, desarrollados por la gestión precedente, se han sustentado en la necesidad de propiciar la profesionalización de las Fuerzas Armadas, así como la promoción y el respeto de los derechos humanos de sus integrantes.

En cuarto lugar, y con el fin de resolver un tema sensible como el de los ascensos de oficiales de alta graduación en las Fuerzas Armadas, consideramos que la revisión de las



citadas normas debiera prescribir la competencia compartida del Legislativo y el Ejecutivo en el otorgamiento del ascenso a oficiales de alta graduación, atendiendo lo que la urgida reforma constitucional establezca sobre este controversial punto.

En quinto lugar, no por ello menos importante, es necesario señalar que la sanción de dispositivos legales de esta naturaleza contribuye, como lo señala el profesor Cotino Hueso, a que "los valores militares se legitimen y la profesión militar se valore como un alto servicio prestado a la sociedad".

En resumen, consideramos de

primera importancia que se revisen y adecuen las leyes vigentes que rigen el denominado Sistema de Defensa Nacional, en especial la organización —en el sentido integral del término— y las funciones de las Fuerzas Armadas, a efectos de que estas se profesionalicen y adapten al efectivo control del poder constituido. Los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los sectores involucrados, deben discutir la formulación de una nueva ley de ascensos —única para las tres instituciones militares— que establezca con claridad tanto los requisitos cuanto los procedimientos que deban ser invariablemente cumplidos en su desarrollo. ■