

El Ministerio de Defensa. Reflexiones constitucionales y administrativas

Arturo Delgado Vizcarra*
Víctor Prado Ramos**

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN 2. MARCO JURÍDICO 2.1 EL ESCENARIO CONSTITUCIONAL 2.2 EL ESCENARIO LEGAL 2.3 EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL 3. NATURALEZA ADMINISTRATIVA SUI GENERIS 3.1 LA CONCEPCIÓN DE UN NUEVO MODELO ORGANIZACIONAL 3.2 FUNDAMENTOS DE DUALIDAD VICEMINISTERIAL 4. EL CONTROL Y LA FUNCIÓN DE INSPECTORÍA 4.1 RECTORÍA DEL MINISTERIO EN EL ÁMBITO SANCIONADOR 4.2 DESAFÍOS DE POTESTAD CENTRALIZADA 5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

La Defensa Nacional constituye una función estatal primaria, indiscutible, de prioridad básica para el desenvolvimiento de la vida estatal. Es primaria y primigenia porque el poder constituyente -la Nación en su conjunto- confiere al poder constituido¹ -concretamente al gobierno central- el poder y el deber para que éste proteja el territorio y cautele su soberanía. Esta es la primera aproximación conceptual al tema del presente artículo².

Importa, en estas notas preliminares, afirmar su carácter centralizado, por cuanto la Defensa Nacional se concibe y ejercita, con la conducción del Poder Ejecutivo en el Estado-Nación en su conjunto. En tal virtud, no caben “*defensas fragmentadas o descentralizadas*”; no cabe transferir la capacidad de decisión en la materia a órganos distintos del Gobierno Central. Es a partir de esta definición que el presente texto aporta algunas reflexiones, desde el punto de vista constitucional y administrativo, para entender el carácter

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú

** Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú
Profesor Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas

¹ LANDA ARROYO. César. Constitución y Fuentes del Derecho. Editorial Palestra. Lima, Perú. 2006. P. 29

² Y es también la base conceptual que sostiene la posición por la cual el *poder militar* debe estar subordinado al *poder civil*.

funcional e institucional del Sector Defensa, en especial del Ministerio de Defensa en el entramado del aparato público, a la luz de los nuevos desafíos y misiones que los estados vienen confirmando a sus fuerzas de seguridad.

En este contexto, abordamos una disyuntiva presente en el escenario nacional, nos referimos a la siguiente interrogante de ¿qué hacen los órganos dedicados a la Defensa durante tiempos de paz?. Además de entrenarse para la guerra, debemos preguntarnos si la capacidad adquirida para la defensa debe dedicarse exclusivamente a su propio mantenimiento o si debe ser orientada a la activa participación en el desarrollo social y económico del Estado.

Este cuestionamiento tiene diversas respuestas que se han dado internacionalmente; desde intervención directa en la economía a través de empresas militares que incluso van más allá de los modos de la industria militar hasta la restricción de tales actividades exclusiva-mente a acciones de apoyo a la sociedad. La decisión de qué harán nuestros órganos de defensa corresponde al Estado en su conjunto, y forma parte de un debate permanente sobre los temas de defensa, al que estas páginas aspiran contribuir.

Sirvan estas notas introductorias para señalar que el Ministerio de Defensa, es un órgano de novel existencia, fue creado en el año de 1987, unificando los Ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica. Constituye el organismo especializado del Poder Ejecutivo, para la

concepción, ejecución y supervisión de la Defensa Nacional en sus ámbitos militares y no militares. El vigésimo aniversario del Ministerio, aunado a la muy reciente discusión en el Congreso de la República de una nueva Ley de Organización y Funciones³, nos persuaden en la necesidad de formular las presentes reflexiones en la siempre compleja temática de la defensa nacional.

2. MARCO JURÍDICO

2.1 El escenario constitucional

La Constitución Política, aborda en su Título IV, referido a la Estructura del Estado, Capítulo XII, el tratamiento, no muy afortunado, de dos funciones sustantivas del Estado: la Defensa Nacional y el Orden Interno. Un total de 13 artículos son los que configuran la pauta del Estado en la materia.

En nuestro criterio los artículos medulares son los siguientes: en primer lugar el artículo 163° que preceptúa a la Defensa Nacional, como el medio o vía de acción estatal para la concreción de un objetivo o fin superior del Estado, su seguridad. Así podemos afirmar que la Carta determina que la Seguridad Nacional es el fin y la Defensa Nacional el quehacer estatal para su progresiva y, nunca concluyente, concreción. Precisa asimismo su carácter integral y permanente cuanto la obligatoria participación de toda persona natural o jurídica.

Más adelante, el artículo 164° al disponer que la dirección, preparación y ejercicio de la Defensa Nacional se realizan a través de un sistema cuya organización y funciones determina la ley y que el

³ A la fecha de culminación de la redacción del presente artículo, 23 de julio de 2007, la Comisión Permanente del Congreso de la República había votado favorablemente a la nueva Ley del Ministerio de Defensa.

Presidente de la República dirige el Sistema de Defensa Nacional, sustenta lo expresado las líneas introductorias. El concepto implica la acción pública que requiere de políticas públicas específicas cuya responsabilidad recae de forma centralizada en el Poder Ejecutivo⁴.

En el artículo siguiente, el artículo 165°, la Constitución Política confiere tratamiento expreso a nuestras instituciones armadas, al precisar su conformación - Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea- y, reparemos en ello, finalidad primordial, cual es la de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República.

En el contexto normativo fundamental del Estado, como se puede concluir, el Ministerio de Defensa carece de referencia constitucional. No tiene mención alguna como órgano medular de la Defensa Nacional. Cierto es que la pauta dogmática y orgánica de una norma fundamental no aconsejan la necesidad de consignar "*textualmente*", la denominación de uno u otro ministerio, antes bien, únicamente las funciones básicas que el señalado Sistema de Defensa Nacional debe tener, las cuales son instrumentalizar ésta política pública, a efectos de proveer al Estado de seguridad.

Lo expresado no es óbice para señalar que nuestro parecer -en atención a las lecciones de nuestra historia republicana y a una innegable militarización de no escasos periodos de la vida estatal- recomiendan y exhortan en la necesidad de conferir un reconocimiento centralizado de

la función Defensa Nacional evitando la dispersión de ésta en las actuales misiones de los Institutos Armados, que se consigan en el artículo 165° de la norma constitucional. Su tratamiento, en la reforma constitucional, estamos seguros que ha de redundar en primer lugar en el esclarecimiento pleno de su naturaleza de la existencia de un único ente rector. En segundo lugar en el fortalecimiento de la conducción política por la autoridad gubernamental, léase el Ministro de Defensa; y, no menos importante, la concepción orgánica integral del Sector Defensa, concibiendo a las instituciones armadas como órganos de ejecución de esta tarea estatal.

En el escenario constitucional, existen otros dos artículos que merecen especial comentario, nos referimos a los artículos Nros. 170° y 171°. El primero de éstos dispone que la ley asigna los fondos para la atención de los requerimientos logísticos que demande la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas. Finalmente, está la disposición que determina la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo social y económico del país.

Concordamos plenamente con la necesidad de que las Fuerzas Armadas sean agentes activos en el desarrollo social del Estado, concretamente, a través de su presencia en aquellas zonas de ausencia estatal; estamos convencidos de que ellas deben ser portadoras de acción social en pro del desarrollo, sobre todo de las áreas rurales del país. Su labor en programas de alfabetización, por ejemplo, y, mejor aun

⁴ En este sentido, el 176° constitucional prescribe que el Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. Por ende, debemos entender, en recto análisis constitucional, que el Ministro de Defensa, como representante del Poder Ejecutivo, es el responsable político y máxima autoridad del Sector Defensa.

en la generación de infraestructura básica, en aquellas zonas donde el Estado no ha llegado, nos parece loable. Por ello es preciso afianzar su participación en la misión social del Estado. Distinto de lo enunciado es la preocupación de diversos sectores para convertir a las Fuerzas Armadas en agentes económicos que compitan, como la realidad lo atestigua, con la actividad empresarial privada. Si ello se entiende por su participación en el desarrollo económico, expresamos nuestra oposición, tanto porque se desvirtúa su misión constitucional como porque se vulnera la disposición de la constitución económica al disponer la intervención supletoria del Estado, en la actividad empresarial.

Las variables anotadas configuran el escenario constitucional en el que se enmarca el accionar de la Defensa Nacional y por ende de sus órganos de ejecución, nos referimos a las instituciones castrenses.

Con más o menos precisión, el constitucionalismo histórico del Estado ha abordado de manera constante el quehacer de las Fuerzas Armadas, aun cuando es posible afirmar la necesidad de un replanteamiento desde el punto de vista normativo, a efectos de esclarecer y diferenciar la temática de la Seguridad y Defensa Nacional, de los temas propios de orden interno y seguridad ciudadana. La pertinencia de un tratamiento actualizado es una tarea importante, máxime si recientemente se ha expedido la nueva Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa y si existen razones como las anotadas en los párrafos recién escritos.

2.2 El escenario legal

En el plano legal existe un conjunto normativo carente de coherencia y

sistematicidad legislativa. Uno de los factores que han determinado la necesidad de decretar la reforma del Ministerio de Defensa, dispuesta a través del Decreto Supremo N° 018-2006-DE/SG, de agosto del 2006, es expedir el nuevo marco legal integral del Sector Defensa. Centramos nuestro análisis en el modelo adoptado por la recientemente aprobada Ley del Ministerio de Defensa, la que se constituye como norma angular del Sector y, a la que debe adecuarse la restante normativa pendiente de aprobación.

Estimamos que los temas relevantes contenidos en el articulado de la nueva Ley, que analizamos brevemente en perspectiva comparada con la norma que hasta hace escasos días regulaba la actuación institucional del Ministerio de Defensa, nos referimos a la Ley N° 27860 (expedida en el año 2002) pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

- **Define con acierto la función del Ministerio de Defensa.**

La nueva Ley establece, a distingo de la vigente norma, una única función, de carácter integral para el citado portafolio, esclareciendo su competencia en los ámbitos militares y no militares de la Defensa Nacional. Ciertamente es que el Reglamento de la norma ha de precisar y desarrollar el elenco íntegro de competencias que en atención a la citada función, tiene el Ministerio.

- **Establece de manera integral las funciones del Ministro.**

A diferencia de la presente ley, contiene una concepción integradora de las funciones que debe ejercer el titular del

Sector. En tal sentido prescribe que compete al Ministro de Defensa, además de las clásicas funciones conferidas, las que se precisan a continuación y que son consignadas en el artículo 7° del Proyecto:

- Ejercer la conducción constitucional de las Fuerzas Armadas, en sujeción a los lineamientos del Presidente de la República, en tanto Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y del Sistema de Defensa Nacional.
- Aprobar los planes estratégicos del Sector.
- Normar y supervisar la ejecución de los sistemas de gestión administrativa, financiera y presupuestaria del Sector.
- Promover y supervisar la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo social y económico del Estado.
- Normar y supervisar la ejecución de los planes y programas de inversión y estandarización del equipamiento de las Fuerzas Armadas.

Creemos que las citadas funciones dotan de integralidad a la función del conductor político del Sector. Fortalecen su autoridad y liderazgo, requisitos ambos importantes para la dirección de este sector público.

- **Fortalece la concepción organizacional al conferir a los Viceministerios mayores y medulares competencias.**

A partir del modelo organizativo vigente, el proyecto de Ley avanza en el fortalecimiento de la función del Ministerio de Defensa, al dotar de nuevas y sustantivas funciones a los viceministerios actuales, partiendo de un cambio en su denominación hasta una nueva concepción, de carácter transversal, en su quehacer. La

nueva estructura organizacional que se proyecta determina que los subsectores formulan, ejecutan y supervisan la política de Defensa Nacional en los ámbitos sectoriales de su competencia.

En tal virtud, se dispone la creación de:

- Viceministerio de Políticas para la Defensa Nacional, cuyas funciones consignadas en el artículo 9°, están orientadas a los ámbitos de planeamiento político y estratégico integral del sector; relaciones internacionales e intersectoriales; sistemas de educación y doctrina de las Fuerzas Armadas, así como en lo atinente a la conducción del proceso presupuestario del pliego.
- Viceministerio de Recursos para la Defensa Nacional, cuyas funciones consignadas en el artículo 12°, están orientadas a los ámbitos de ejecución y supervisión del empleo y distribución de los recursos presupuestarios asignados al pliego; estandarización de los sistemas administrativos, de adquisiciones y contrataciones; normalización y supervisión de la gestión administrativa de los recursos materiales, económicos y financieros del ministerio; y a la normalización de los recursos humanos del sector, en los aspectos de administración de personal y bienestar; previsional; de ex combatientes y reservas; y de sanidad.

La vigente estructura organizacional contiene en efecto dos viceministerios, el de Asuntos Administrativos y Económicos y el de Logística y Personal. Un análisis comparado permite concluir que los actuales subsectores quedan comprendidos, desde la perspectiva de asignación de funciones, en el Vicemi-

nisterio de Recursos para la Defensa Nacional. El citado subsector, a los efectos de concretar eficiencia y eficacia en el ejercicio funcional del Ministerio de Defensa, tiene concepción tripartita: ámbitos humanos, materiales y de gestión administrativa.

En contraste con el modelo vigente, la concepción del referido viceministerio expresa interés por centrar la reforma del Sector en el recurso humano así como en la gestión administrativa con la finalidad de potenciar los recursos que son asignados a los Institutos Armados. Prevé en tal sentido las direcciones de recursos humanos, bienestar, reserva, ex combatientes y servicios de sanidad. Esta nueva orientación en la organización del Ministerio perfila la vocación de conducción sectorial.

En referencia al Viceministerio de Políticas para la Defensa Nacional; lo primero que debe afirmarse es la innovación sustantiva en su concepción. La vigente ley confiere sus competencias a un órgano de línea, la Dirección General de Política y Estrategia, carente de rango orgánico suficiente para acometer, entre otras labores, la referida al planeamiento integral de la Defensa Nacional. A tenor del articulado de la vigente ley puede apreciarse que la citada Dirección orienta, articula y supervisa el planeamiento integral del Sector. El viceministerio propuesto tiene dichas competencias, la diferencia sustantiva estriba en la formulación. En tal virtud, la política y objetivos de la Defensa Nacional tiene en este subsector el ámbito

organizacional para su concepción y ejecución. Constituye así uno de las expresiones del nuevo marco organizacional.

Nos permitimos reiterar que este subsector tiene a su cargo, dos tareas claves para el óptimo desempeño del Sector, en especial de sus órganos de ejecución; en primer lugar la formulación de los procesos de planificación presupuestaria e inversión del Sector Defensa⁵ y, en segundo lugar la supervisión de los sistemas de educación y doctrina de las Fuerzas Armadas. Por tanto, contribuye decididamente a solventar la conducción del Sector Defensa por parte del Ministerio de Defensa.

- **Fortalece el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.**

La Ley propuesta enfatiza la función de conducción de las operaciones militares de las Fuerzas Armadas en el Comando Conjunto⁶. En tal sentido constituyen innovaciones en la determinación de su accionar al tener a su cargo la planificación, organización y dirección de las operaciones militares.

No es menos importante destacar que se determina su relación directa con los comandos operacionales de cada instituto armado a efectos de la ejecución de operaciones militares. Esclarece también la interrelación funcional de su titular, el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, con los Comandantes Generales de las respectivas instituciones, quienes en el ámbito operacional, prestan consejo y

⁵ Nótese que el presupuesto es la expresión de la prioridad que asigna la autoridad política para la concreción de uno u otro programa, proyecto o actividad.

⁶ Cabe señalar que esta tendencia se origina en el Perú luego de la Segunda Guerra Mundial y constituye una práctica política internacionalmente aceptada y aplicada.

recomendación a la antes citada autoridad castrense.

En buen resumen, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas conducirá las operaciones castrenses mientras que los Institutos Armados realizarán las acciones de preparación, entrenamiento y mantenimiento de la fuerza para cumplir a cabalidad tales operaciones.

- **Transparencia de gestión.**

La cautela de los recursos públicos asignados al pliego del Ministerio, es una prioridad funcional, que puede ser constatada tanto en las estipulaciones de la vigente ley, la N° 27860, cuanto en la nueva norma; no obstante ello, existe una diferencia cualitativa entre ésta y la recientemente aprobada; en primer lugar, el énfasis en la adopción de procedimientos de transparencia y control del gasto presupuestal del Sector en las licitaciones y contrataciones, sujetas a fiscalización del Poder Legislativo, al control especializado de la Contraloría General de la República y a la rendición de cuentas y escrutinio público.

En segundo lugar, el tratamiento claramente diferenciado que se confiere a la Oficina de Control Institucional y a la Inspectoría; siendo la primera encargada de fiscalizar las actividades administrativas, económicas y financieras del Sector y la segunda únicamente circunscrita al ámbito operativo y disciplinario, sobre la cual consignamos análisis propio más adelante.

- **Recursos humanos**

La reestructuración promueve la meritocracia, profesionalismo y bienestar de los miembros de las Fuerzas Armadas en todos sus niveles. La nueva Ley crea las

direcciones de administración de personal y bienestar; previsional; de ex combatientes-reservas; y de sanidad, las que están adscritas, según las previsiones que deberán ser plasmadas en el reglamento de la ley, al Viceministerio de Recursos para la Defensa.

El distingo sustantivo se fundamenta en la real preocupación por el recurso humano del Sector. La norma vigente si bien contiene referencias sobre esta variable, no incide suficientemente en un tema que es vital para contar con Fuerzas Armadas profesionales. La anotada es una expresión que fundamenta el nuevo modelo organizacional del Sector.

2.3 El Consejo de Seguridad Nacional

La consolidación de un modelo serio y viable de la Defensa Nacional demanda, sin lugar a dudas, la provisión de un sistema en el que la delimitación competencial de los órganos que lo componen esté claramente establecida. Por ello es que creemos conveniente analizar la Ley que crea el Consejo de Seguridad Nacional, a efectos de determinar si su expedición y por ende la existencia del citado Consejo, contribuyen al fortalecimiento de dicho sistema o, por el contrario, desvirtúan este propósito. A tal efecto primero describimos los contenidos de su articulado, para luego formular nuestra apreciación crítica sobre el tema.

En primer lugar, la Ley del Sistema de Seguridad Nacional, Ley N° 28478, que crea el Consejo de Seguridad Nacional, fue expedida el 20 de Marzo de 2005. Por tanto, debe repararse que su expedición fue posterior a la Ley N° 27860 que venía rigiendo en Ministerio de Defensa; lo señalamos por cuanto la citada norma tenía

entre sus virtudes fortalecer el Ministerio de Defensa, concibiéndolo como el ente central del Sector. Los siguientes párrafos explicarán por qué ello varío con la Ley del Consejo de Seguridad Nacional.

Un primer tema de importancia abordado por la ley del Consejo es que determina, siguiendo el mandato constitucional, que el Presidente de la República es quien preside el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y por tanto, preside el Consejo de Seguridad Nacional. El artículo 3° de la norma señala que la finalidad del Sistema está orientada a garantizar la seguridad de la Nación, mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de la defensa nacional.

La norma concibe que el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional está integrado por el Consejo de Seguridad Nacional; el Sistema de Inteligencia Nacional; el Sistema Nacional de Defensa Civil; además de algunos ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales. En suma, confluyen sistemas que vinculan al aparato público en su conjunto. Una reflexión que, en este punto debe quedar anotada, es la ausencia de participación de sectores de la vida nacional distintos a las entidades públicas. Recordemos que la norma constitucional precisa que la Defensa Nacional tiene carácter integral, por tanto, compete, al Estado en su conjunto, en el que, sectores como el propio empresariado, por citar un ejemplo cualquiera, deberían tener participación.

Un tema álgido es el referido a la composición individual del Consejo de Seguridad. La norma precisa en su artículo 6° que es un ente colectivo, en el que bajo

la dirección del Presidente de la República, agrupa a los Ministros de Defensa, Interior, Economía y Justicia, así también a los Jefes de los sistemas de inteligencia y defensa civil, como también el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Es evidente que la citada norma relativiza la incidencia funcional del Ministerio de Defensa, no solo al determinar la existencia de un organismo colegiado en el que la participación del Ente Central del Sector Defensa es la de uno más, carente de protagonismo y de incidencia decisoria en la adopción de la política de Defensa Nacional. Ello aparejado a un tema no menos importante, está demostrado históricamente en el país que los entes colectivos, difuminan la responsabilidad por los acuerdos o decisiones políticas que en su seno se adoptan; nótese que el Consejo de Seguridad Nacional como tal no asume responsabilidad política por las decisiones que en él se adopten, por tanto, la definición de la política de Defensa Nacional a través del mencionado Consejo, carece de responsables políticos directos.

Podemos concluir afirmando que la expedición de la Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional antes de contribuir a consolidar el modelo de Defensa Nacional en el país, ha desvirtuado, en la idea de definir la máxima participación en la materia y con ello buscar la mayor importancia, lo que en recto análisis debe ser una orientación centralizada, a través del Ministerio de Defensa y de su titular, el Ministro de Defensa. Expresar ello no implica en modo alguno suponer que nos adscribimos a la tesis de plantear la disolución del citado órgano, esa no es nuestra posición, creemos en la importancia

de su participación, pero con naturaleza consultiva, no decisoria, ya que esta última corresponde al Presidente de la República y al responsable político de la cartera que tiene a su cargo la ejecución de las políticas públicas en materia de Defensa Nacional.

A modo de ejemplo, con relación al carácter inorgánico y eventualmente contradictorio que actualmente tiene el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional tenemos que el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas que, según lo estipulado en la Ley N° 27860 y en la recientemente discutida norma, constituye el responsable del órgano del Ministerio de Defensa encargado de planificar y ejecutar las operaciones militares en el marco de la Política de Defensa Nacional, puede ejercer “voz y voto” en el Consejo de Seguridad Nacional, hecho que implica una contradicción que merece ser subsanada.

3. NATURALEZA ADMINISTRATIVA *SUI GENERIS*

El presente capítulo está orientado a describir las particularidades del Ministerio de Defensa, en tanto organismo público especializado del Poder Ejecutivo. Por ello que nos abocamos a reflexionar sobre la concepción del nuevo modelo de organización, tanto funcional cuanto administrativo, así como a sustentar el por qué de la existencia de dos viceministerios.

3.1 La concepción de un nuevo modelo organizacional

En este análisis una primera variable que debe ser mensurada es la referida a lo que en criterio de muchos es un avance irreductible en la temática de Defensa Nacional, nos referimos a la existencia de un único Ministerio de Defensa, a distingo

de los tres existentes hasta no hace muchos años, piénsese en los Ministerios de Marina, Guerra y Aeronáutica. El Ministerio fue creado por la Ley N° 24654 que entró en vigencia a partir del 1 de abril de 1987, agrupando, bajo una única entidad a los tres antes referidos.

En la concepción del modelo de organización del Ministerio de Defensa, desde su creación hasta el año 2002, primó la concepción clásica de organización ministerial, léase la existencia de un solo Viceministerio, el que fue implementado progresivamente, por cuanto la escueta ley de creación -de tan solo seis artículos- no contenía referencia alguna a su estructura administrativa.

La verdadera concepción del vigente modelo de organización ministerial en Defensa, lo trae consigo la Ley N° 27860, expedida el 11 de noviembre del 2002, al ser ésta la que establece la existencia de dos viceministerios, nos referimos a los existentes en la actualidad, el Viceministerio de Asuntos Administrativos y Económicos y el de Asuntos Logísticos y de Personal. Es con este referente que la, posiblemente próxima ley del Ministerio, como lo hemos desarrollado en el subcapítulo del capítulo II, concibe la existencia de los Viceministerios de Políticas para la Defensa y de Recursos para la Defensa. Es decir, teniendo como pauta el vigente esquema de organización, se fortalece éste a través, no tanto de nuevas denominaciones, antes bien de fortalecidas competencias.

3.2 Fundamentos de dualidad Viceministerial

En este subcapítulo estimamos pertinente esgrimir las razones que sustentan

el nuevo marco de organización del Ministerio de Defensa. Concretamente el por qué de la existencia de dos viceministerios. En tal sentido, se pueden señalar tres argumentos distintos, pero no por ello carentes de conjunción; en primer lugar la provisión e implementación de una política veraz de Defensa Nacional. En segundo lugar, la incidencia presupuestal, patrimonial y económica que el Sector Defensa tiene en el presupuesto del Estado y, en tercer lugar el índice de recursos humanos con que cuentan sus órganos de ejecución.

En referencia al primer punto. Hay que recordar que el Ministerio cumple el presente año su vigésimo aniversario, es pues una entidad pública de reciente creación, por ende su actividad institucional, en un tema de especial importancia para el país y que constituye función primaria del Estado, demanda la existencia de un ámbito orgánico especializado en la formulación y supervisión de la política de Defensa Nacional, tanto en su carácter militar cuanto en las áreas no militares que ella comporta. Es elocuente comprobar que la función de Defensa Nacional tiene políticas públicas en vías de consolidación.

Los argumentos antes expresados han persuadido en la necesidad de concebir el recientemente creado -a través de la nueva Ley del Ministerio- Viceministerio de Políticas para la Defensa Nacional.

En cuanto a los argumentos de orden económico y de personal; el Sector Defensa

tiene según estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas una participación, para el presente año, de 6.8% del presupuesto general de la República, ascendiendo a un total de 3.803.25 millones de soles. Cifra esta que de por sí plantea serios desafíos tanto para la determinación de prioridades de gasto⁷ e inversión, cuanto para la supervisión y control de estos, teniendo presente que el Ministerio de Defensa en su expresión presupuestaria tiene en la actualidad 9 unidades ejecutoras. Esta comprobación de orden económico-presupuestal, aunado a la necesidad de fortalecer con la mayor eficiencia posible la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, constituye el argumento sustantivo que ha sido valorado para la creación del viceministerio de Recursos para la Defensa.

En esta misma línea de ideas, un segundo argumento importante para determinar la creación del ante referido viceministerio, es el número de efectivos que, en sus distintos estamentos, conforman las instituciones armadas. Según cifras internas del Ministerio, que concuerdan con las consignadas en la reciente publicación de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)⁸, el país cuenta con un total aproximado de 113.810 efectivos, de los cuales el mayor número se concentra en el Ejército, con un total de 74.000 miembros.

La sola consignación de estas cifras de personal, expresan de por sí la necesidad de que el Sector Defensa, en concreto su entidad

⁷ Se ha dicho que el Ministerio de Defensa es el mayor comprador de arroz y otros cereales del Perú, con lo cual podría regular el precio de tales.

⁸ RED DE SEGURIDAD DE AMERICA LATINA (RESDAL). Atlas Comparativo de la Defensa Nacional. II Edición. Buenos Aires. Argentina. 2007. P. 79.

nuclear, El Ministerio de Defensa cuenta con lineamientos políticos y fundamentalmente programáticos en referencia al recurso humano con que cuenta el Sector, los que han de tener incidencia transversal, desde los temas referidos a la formación castrense hasta la prestación de servicios de salud y bienestar. Es pues esta segunda variable un elemento importante que argumenta en la idoneidad de la existencia del Viceministerio de Recursos para la Defensa, el que debe ser concebido en sus dos ámbitos de competencias conferidos por la nueva norma de organización y funciones, nos referimos a recursos materiales y humanos.

Por tanto, y sin ánimo reiterativo, la peculiaridad del Ministerio de Defensa, en atención a dos viceministerios en un mismo portafolio radica en el mandato legal que confiere al Ministerio de Defensa la titularidad de conducción, en todos los aspectos de su actividad institucional, del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Las políticas públicas para la Defensa Nacional exigen una organización *ad hoc* a efectos del cumplimiento de los fines del Sistema de Defensa Nacional, cual es la protección de la independencia, soberanía e integridad territorial de la República; fines que tienen dimensiones políticas, económicas e incluso sociales.

4. EL CONTROL Y LA FUNCIÓN DE INSPECTORIA

En principio debe entenderse que los miembros de los Institutos Armados tienen normas de conducta que hacen posible su función, tales normas involucran distintos aspectos, algunos de los cuales incluyen temas íntimos de la persona, otros que se refieren a la relación de los militares con

su Institución y algunos a las formas que deben seguirse durante las operaciones militares. Estos conceptos tienen como ente vigilante a la inspectoría.

También debe tenerse presente que, como lo hemos dicho en nuestra parte introductoria, las Fuerzas Armadas son parte del Estado, ejecutan fondos públicos y deben cumplir las normas que afectan a cualquier órgano del sector público. En consecuencia, como cualquier entidad pública los institutos armados se encuentran sometidos al Sistema Nacional de Control.

Ahora bien, en la medida que nada puede ser absoluto en el derecho, tenemos que existen numerosas conductas que ocurren en la frontera de ambas competencia y por ello, las normas antiguas encargaban el control administrativo a la inspectoría, en el entendido que las conductas militares reguladas incluyen el cumplimiento de la norma administrativa, descuidando la especialidad de cada rubro.

4.1 Rectoría del Ministerio en el ámbito de la inspectoría

La propuesta de Ley del Ministerio es explícita en el tratamiento diferenciado del denominado Órgano de Control institucional (OCI) y de la Inspectoría Ministerial. El OCI, a tenor de la redacción consignada en el artículo 18° de la nueva norma es el encargado de fiscalizar las actividades administrativas, económicas y financieras del Ministerio; ejerce su labor en concordancia con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y las impartidas por la Contraloría General de la República. Su titular depende funcional y administrativamente de la Contraloría General. Es claro que estamos ante un órgano con

competencia en materia de control presupuestario, que reporta directamente, sin interferencias del Ministerio, al órgano central de control estatal. Referimos ello para comprender en su real dimensión las prerrogativas conferidas a la Inspectoría del Ministerio.

El artículo 19º de la Ley, en lo que constituye un innegable y cualitativo avance en el fortalecimiento de las facultades del Ministerio, establece que la Inspectoría General es el órgano encargado de ejercer funciones de supervisión, análisis, investigación y evaluación de las actividades castrenses, operativas y disciplinarias que ejecutan los órganos y organismos del Sector Defensa. Varios comentarios al respecto; primero, es diáfana, como debe ser, la diferencia de función con el OCI. Tiene a su cargo dos tareas importantes para la eficiencia del Sector, la supervisión e investigación de todas las entidades del Sector, por ende quedan comprendidos los órganos de ejecución, esto es, cada una de las tres instituciones armadas, en sus ámbitos operativos.

La novedad más significativa radica en la disposición que le otorga rectoría a la Inspectoría del Ministerio en su ámbito competencial, ello equivale a afirmar, como bien lo señala el referido artículo, que las inspectorías de cada institución militar mantienen una relación funcional de ésta. Asimismo, se destaca su labor de proposición en los temas de control disciplinario y operativo. Creemos que la configuración de un órgano inspector como el recogido en la Ley, es no sólo un avance

en la centralización del control institucional por parte del Ministerio para con las Fuerzas Armadas, antes bien, una clara expresión de capacidad de acción y resolución del Ministerio en un ámbito como el disciplinario, siempre supuesto “*coto cerrado*” del colectivo militar.

Sin duda que la rectoría de inspectoría no solo demanda definir las competencias del citado órgano, es también necesario conocer el cariz de su dirección. Pues bien, este tema, en clara expresión que corrobora la rectoría anotada, no es obviado por la Ley, al señalar que el cargo de inspector es ejercido por un General de División o equivalente, pero, y en ello estriba la ostensible novedad, un militar de alta graduación en situación de retiro y, que es designado y depende directamente del Ministro de Defensa.

Estamos pues ante una notable innovación que cierto es, comporta riesgos y desafíos, algunos de los que comentamos en el siguiente apartado.

4.2 Desafíos de potestad centralizada

En dos décadas de gestión institucional la legitimación institucional del Ministerio de Defensa es aún tarea que tiene metas pendientes. Existen reparos, sustentados en el accionar de anteriores gestiones ministeriales, por la varias veces exhibida carencia de conducción efectiva de la autoridad política ante los institutos armados, para ya no hablar de la conducción civil que la Defensa Nacional requiere, en la concepción constitucional sustentada, en España por ejemplo, por especialistas de primera línea como Cotino Hueso⁹, quien

⁹ COTINO HUESO. Lorenzo. El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España. 2005. P. 235

afirma la tesis del distingo en la dirección del aparato público, entre funcionarios estatales y gubernamentales, siendo los primeros encarnados por los militares y los segundos por el ministro y cuerpo funcional del Ministerio.

Por tanto, la innovación de la Ley con la nueva inspectoría ministerial comporta desafíos diversos, tres de los cuales consignamos brevemente. El primero y obvio, es el referido a la disposición que cada institución armada exhiba ante las acciones de inspección disciplinaria u operativa que desarrolle la inspectoría del Ministerio¹⁰, cooperación que debe expresarse en el respaldo institucional de cada comando a las decisiones que en materia administrativo-disciplinario sean puestas a consideración del Ministro por el citado órgano.

Un segundo desafío hace directamente con la legitimidad personal de quien ejerza el cargo. Se demanda la designación de un militar no solo de alta graduación, también de probado liderazgo e incidencia en las Fuerzas Armadas y respetuoso de los fueros institucionales, pero también conciente de que la orientación de las facultades de inspección en su persona, demandan ejercicio de autoridad.

En el ámbito disciplinario, que es el escenario de funciones de la Inspectoría hay una tarea pendiente; nos referimos a la expedición de la nueva Ley de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, texto normativo que debe explicitar en su integridad las competencias de este órgano y de su titular a efectos de avanzar y

convertir a los desafíos en retos materializados a favor del fortalecimiento y legitimidad del Sector Defensa en su conjunto.

5. CONCLUSIONES

1. El Ministerio de Defensa carece de referencia alguna en el tratamiento constitucional que la Carta confiere a la temática de Seguridad y Defensa Nacional. Razones de orden histórico y funcional recomiendan la pertinencia de su tratamiento en el proceso de reforma constitucional en ciernes. La necesidad de organicidad y coherencia organizacional del Sector Defensa, tarea aún pendiente en el Estado, corroboran su conveniencia.
2. En el plano legislativo; existe hasta la actualidad normativa que resulta anacrónica a los fines actuales de la Defensa Nacional y del proceso de fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas. En tal sentido, y a fin de consolidar los ostensibles avances del Proyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, es preciso reformular las leyes orgánicas de cada una de las tres instituciones armadas. La atención de los requerimientos legislativos por parte del Congreso de la República, de consuno con el Poder Ejecutivo deben estar orientados a la definición cabal del Ministerio como el responsable político integral del sector que conduce.
3. La reforma propuesta por el Poder Ejecutivo para el Ministerio de Defensa constituye un avance importante que busca fortalecer la conducción integral

¹⁰ Se dice que es clave que, para que cualquier decisión de política pública sea aceptada, de haberse determinado una necesidad convencida en las personas a las cuales será aplicada la misma.

de los temas relativos a la Defensa Nacional. Así la proyección de dos nuevos Viceministerios, aunado al fortalecimiento del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y la atención del recurso humano con que cuenta el Sector, cuanto los lineamientos programáticos y planes de equipamiento militar, deben consolidarse en el devenir de los años próximos. A tal efecto la voluntad y decisión política del Poder Ejecutivo es la clave de su concreción.

4. La introducción del órgano de Inspectoría del Ministerio de Defensa constituye una novedad en el Proyecto de Ley que busca otorgar conexión a los Institutos con el Ministerio, fortalecer las disposiciones políticas del mismo y otorgar mayor transparencia en la

gestión castrense. La separación de la función de control facilita la ejecución de ésta porque especializa a cada órgano según su relación funcional; las inspectorías con el Ministerio de Defensa y los Órganos de Control Interno con la Contraloría General de la República.

5. Por último, no por ello menos importante, la concepción de la Defensa Nacional como política pública, demanda la participación armónica y organizada, no solo del aparato público, es fundamental el aporte de todos los sectores de la sociedad. En tal sentido, el mandato constitucional que confiere a la Defensa carácter de integral y permanente, así como desarrollo en los ámbitos interno y externo, es un referente estatal en el que hay que bregar mucho.

