

# Interpretación jurisprudencial de los derechos contenidos en las leyes 23.109; 23.848 y 24.892 a veteranos de guerra de Malvinas (VGM)

INTERPRETATION IN JURISPRUDENCE OF THE RIGHTS CONTAINED IN LAWS N° 23.109; 23.848 AND 24.892 FOR MALVINAS WAR VETERANS

Abogado Carlos A. Sánchez Más<sup>1</sup>

(Fecha de recepción: 14/09/2024 - Fecha de aceptación: 10/10/2024)

### **RESUMEN**

Este trabajo realiza un análisis del modo en que la jurisprudencia ha aplicado las leyes N° 23.109; 23.848 y 24.892 referidas al reconocimiento de derechos previsionales y sociales veteranos de la guerra de Malvinas. Se incluye la consideración del Decreto 1357/2004 que dispone la exclusión del beneficio por la comisión de determinados delitos. Finalmente, se observa la normativa que estipula el carácter transmisible del beneficio.

Palabras clave: veteranos de Malvinas; jurisprudencia; reconocimiento.

#### **ABSTRACT**

This paper analyses the jurisprudence in the application of Laws No. 23,109; 23,848 and 24,892 on the recognition of pension and social rights of veterans of the Malvinas War. It includes consideration of Decree No. 1357/2004, which provides for the exclusion of the benefit for the commission of certain crimes. Finally, it observes the regulations that provide for the transferable nature of the pension benefit.

Keywords: Malvinas veterans; jurisprudence; recognition.

<sup>1</sup> Red Federal de Estudios sobre Malvinas (ReFEM 2065); Instituto de la Cuestión Malvinas del Foro de Abogados de San Juan. Contacto: <a href="mailto:carlossanchezmas@gmail.com">carlossanchezmas@gmail.com</a>

### INTRODUCCIÓN

La "Cuestión de las islas Malvinas" es el conflicto de soberanía entre Argentina y Reino Unido por las islas Malvinas, Georgias del Sur (San Pedro) y Sandwich del Sur y los demás espacios marítimos e insulares del Atlántico Sur.

Se dice que la "Cuestión de las islas Malvinas" es una política de Estado, como afirman Diego Lawler y Franco Castiglione ("Buenos Vecinos". El conflicto limítrofe sobre Laguna del Desierto. Conversaciones con Susana Ruiz Cerruti, 2022, p. 79), donde expresan:

(...) una política pública representa el modo en que el Estado se apropia de un tema de la agenda social problemática, lo hace suyo, destinándole atención y recursos para convertirlo en un asunto de valor público, esto es, una cuestión de interés general para el conjunto de los miembros de la sociedad. (...). Lo que convierte a una política pública en una política de Estado no es solamente su continuidad en el tiempo, sino que, especialmente, la consolidación del objeto de la política pública como parte del interés nacional permanente (...).

Además de la "Cuestión de las islas Malvinas" como tema principal y fundante existen otros asuntos "asociados", "relacionados" o "anexos". Expresan Oriana Cherini y Lilian Berardi en su ensayo "Los hidrocarburos y la cuestión ambiental en el caso Malvinas" (2020, p.2):

(...) Si bien el tema de fondo es el conflicto de soberanía, existen otros asuntos de relevancia para nuestro país, tales como la pesca, la explotación de los hidrocarburos, las comunicaciones aéreas con las islas, y la cooperación humanitaria, entre otros. Estas temáticas son denominadas por algunos autores (Melo, 2000; Orso, 2011) como "problemas asociados" (p. 2).

El estudio de la evolución de la interpretación de las leyes N° 23.848 (modif. por la ley 24.652); 23.109 y 24.892 a través de la jurisprudencia se incardina en tales problemas "asociados", "relacionados" o "anexos" a la "Cuestión de las islas Malvinas".

## MARCO JURÍDICO

La ley 23.109 (promulgada el 23 de octubre de 1984), modificada por las leyes 23.240 y 23.701, otorgó cuatro derechos para "ex soldados conscriptos que han participado en las acciones bélicas desarrolladas en el Atlántico Sur entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982", a saber: 1) atención médica por traumas psico físicos derivados de la participación en el conflicto bélico, previo dictamen de la Junta de Reconocimientos Médicos, a cargo de la Fuerza en la que el beneficiario revistó durante el conflicto bélico; 2) prioridad en la cobertura de cargos en la Administración Pública (Organismos Centralizados, Descentralizados, Empresas del Estado, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Estado y Organismos Autárquicos) siempre que el beneficiario tenga idoneidad para el cargo; 3) prioridad para el acceso a "planes de vivienda que implemente el Banco Hipotecario Nacional, el Instituto Provincial de la Vivienda y el Fondo Nacional de la Vivienda", en cuanto el beneficiario carezca de vivienda propia; y 4) una beca de estudios más la llamada asignación por escolaridad para los beneficiarios que, antes o después de la vigencia de la norma, hubieran iniciado estudios de nivel primario, posprimario, secundario, terciario o de formación profesional. La ley no contempló los estudios universitarios. La norma hace extensivos los dos últimos beneficios (puntos 3 y 4) a oficiales, suboficiales y civiles que han participado en las acciones bélicas.

El derecho a pensión de carácter vitalicio está contemplado en la ley Nº 23.848 (promulgada el 9 de octubre de 1990), modificada por la ley 24.652 (promulgada el 25 de junio de 1996). El beneficio se encuentra estipulado a favor de soldados conscriptos y personal civil, luego ampliado, mediante ley 24.892 (promulgada el 2 de diciembre de 1997) a favor del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad que se encuentren en situación de retiro o baja voluntaria y no gocen de derecho a pensión alguna en virtud de la Ley 19.101 y sus complementarias. La ley 23.848 establece tres requisitos:

- Requisito temporal: prestación de servicio en el conflicto bélico por la soberanía de las islas Malvinas y demás territorios, entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982. El plazo estipulado por la norma sería arbitrario pues restringe operaciones de logística que comenzaron a desarrollarse antes de esa fecha, por ejemplo, las del buque de transporte "A.R.A. Cabo San Antonio", cuyo derrotero comenzó a fines de marzo de 1982 y su objetivo fue el desembarco en la isla Soledad el 2 de abril del mismo año.
- Requisito geográfico y de acción concreta: en el denominado Teatro de Operaciones de Malvinas (TOM) y en el Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (TOAS). En este último caso, haber entrado efectivamente en combate: es el tercer requisito, que denominamos de acción concreta, un punto que ha estado bajo el especial análisis de la jurisprudencia.

El Decreto del P.E.N. Nº 509/1988 (emitido el 26 de abril de 1988) reglamenta la Ley 23.108. En cuanto a la calificación de veterano de guerra de Malvinas, el artículo 1º precisa que se considera tal a los ex soldados conscriptos que desde el 2 de abril al 14 de junio de 1982 participaron en las acciones bélicas desarrolladas en el Teatro de Operaciones del Atlántico Sur, agregando una descripción geográfica: la plataforma continental, las islas Malvinas, Georgias del Sur (San Pedro) y Sandwich del Sur y su correspondiente espacio aéreo. La calificación excluye al personal civil o militar, conscriptos o soldados, que revistó en el continente o en la isla de Tierra del Fuego, es decir, en el Teatro de Operaciones Sur (T.O.S.).

El Decreto del P.E.N. Nº 1244/1998 estableció un complemento del 85% de la asignación básica correspondiente al nivel E del Agrupamiento General del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa aprobado por el Decreto N° 993/91 al personal de la Administración Pública Nacional que acredite la condición de ex combatiente.

El Decreto del P.E.N. Nº 1357/2004, emitido el 5 de octubre de 2004, determinó el otorgamiento, liquidación y pago por la ANSES de la pensión otorgada por la ley 23.848. Además, dispuso en el artículo 6º una excepción a su percepción en relación con la persona declarada o reconocida como veterano de guerra de Malvinas sobre quien pese condena, se entiende que firme, por delitos de lesa humanidad, traición a la Patria o contra el orden constitucional.

Por un lado, la norma impone una excepción no dispuesta en la ley, con lo que el Decreto se excedería en su competencia. Pero, por el otro, es compatible con el sistema jurídico de protección de los Derechos Humanos con lo cual resolvería una cuestión de coherencia jurídica en el marco de normas jerárquicamente superiores. Tal vez se debería analizar cada situación particular y discernir la relación entre la participación en el conflicto de 1982, la comisión de los delitos mencionados por el Decreto y la percepción de la pensión. De todos modos, la redacción del Decreto parece inflexible dado que establece sin ambages que los veteranos de guerra condenados o que resulten condenados no podrán ser beneficiarios de los derechos consagrados. La norma dispuso que los derechohabientes del beneficiario podrán percibir la pensión, según el artículo 53° de la Ley 24.241.

Mediante el Decreto del P.E.N. Nº 886/2005 (emitido 21 de julio de 2005) se modificó la denominación al beneficio de la ley 23.848 por "Pensiones Honoríficas de Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur". Ello significaría un cambio de su concepción en cuanto el Estado no lo reconoce, sino que lo otorga por motivo de honor, pudiendo lícitamente cancelarlo, por ejemplo, por los motivos contemplados en el Decreto Nº 1357/2004.

Además, el Decreto sustituyó el artículo 1º de la ley 24.892 extendiendo el beneficio extendido por las leyes 23.848 y 24.892 a Oficiales y Suboficiales de las FF.AA. y de Seguridad retirados o en situación de baja (voluntaria u obligada), sin perjuicio del Decreto 1357/04 en tanto cumplan con el requisito geográfico y de acción concreta en el T.O.A.S.

Es posible que el Poder Ejecutivo haya excedido inicialmente su competencia al cambiar la denominación dispuesta por la ley y sustituir un artículo de una norma superior, de todos modos, el Congreso de la Nación declaró su validez.

El Artículo 7º establece un requisito de renuncia procesal para la percepción de la pensión que es el desistimiento de acciones en relación con las prestaciones complementarias dispuestas por el Decreto 1244/98, lo cual aparece como legalmente coherente en razón del carácter "honorífico". Esta norma determinó la compatibilidad de la pensión con otros beneficios de carácter previsional. El Decreto repite el requisito geográfico y de acción concreta.

Finalmente, cabe mencionar el Decreto de Necesidad y Urgencia del P.E.N. N° 595/2023 (publicado en el Boletín Oficial el 15 de noviembre de 2023) el cual dispuso que a los sucesores de los beneficiarios de la pensión honorífica no se les aplicará la limitación de edad dispuesta en el inciso "e", artículo 53 de la ley 24.241 ni será necesaria la prueba del estado civil. Este Decreto debe considerarse un complemento al artículo 7° del Decreto 1357/2004. Sin perjuicio de las razones económicas o asistenciales que motivaron su emisión no parece coherente el carácter "honorífico" del beneficio con su efecto hereditario

## LA JURISPRUDENCIA EN TORNO AL RECONOCIMIENTO A LA CONDICIÓN DE **VETERANO/A DE LA GUERRA DE MALVINAS**

La legislación ha sido interpretada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Tribunales Federales por causa de la instancia propiciada debido a la necesidad de una parte de la población de satisfacer un reconocimiento estatal que no había sido realizado por la legislación vigente, según se la aplicó tradicionalmente. Los que siguen son algunos fallos de particular importancia.

1) "Gerez, Carmelo Antonio c/ Estado Nacional – Ministerio de Defensa s/ impugnación de resolución administrativa - proceso ordinario" (Corte Suprema de Justicia de la Nación (C.S.J.N.); 19 de mayo de 2015).

La Corte Suprema se refiere al Fallo del Juez de origen en duros términos:

... la resolución recién mencionada, por todo lo expresado, no se ajusta a la doctrina de este Tribunal que exige a los tribunales de la causa expedirse en forma precisa y circunstanciada respecto de la presencia de una cuestión federal que habilite su jurisdicción, por lo que -en principio- correspondería "declarar su nulidad" (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2015, pág. 5).

Sin embargo, decide resolver la cuestión, teniendo en cuenta principios procesales esenciales tales como el de economía procesal y celeridad y en consideración a la importancia de la cuestión debatida por tratarse de créditos de naturaleza alimentaria.

La Corte Suprema analizó el requisito geográfico considerándolo caprichoso e irrazonable, toda vez que no cabe diferenciar la participación en el conflicto bélico en el T.O.M. o en el T.O.A.S. si la tarea desarrollada por el sujeto puede ser considerada como parte de la acción militar contra el enemigo y, por lo tanto, habilitar la represalia de este. En el caso se tuvo presente que el accionante

desempeñó su labor de combate como controlador aéreo en Río Grande, lugar desde donde partían aeronaves de combate contra la flota británica, lo cual hacía de dicho lugar objeto posible del fuego enemigo. De hecho, y aunque el fallo no lo mencione, durante la guerra el Reino Unido llevó a cabo operaciones en el continente y en la isla de Tierra del Fuego. Finalmente, se resuelve la inconstitucionalidad del art. 1º de la Ley 24.892 "por vulnerar la garantía del artículo 16 de la Constitución Nacional".

El párrafo quinto analiza los requisitos legales, criticando la necesidad de haber entrado efectivamente en combate en el denominado T.O.A.S., por considerarlo caprichoso e irrazonable. El párrafo sexto clarifica el sentido y alcance de la tarea llevada a cabo por el accionante en el contexto del conflicto bélico confirmando que la tarea del controlador aéreo en el T.O.A.S. no debe considerarse de naturaleza extraña a quien revistó en el T.O.M.

2) "Arfinetti Víctor Hugo c/ Estado Nacional - Ministerio de Defensa - Ejército Argentino y otros/ Acción Declarativa de Certeza" (Corte Suprema de Justicia de la Nación; 7 de julio de 2015).

En este fallo la Corte Suprema afirma que los tres requisitos de la ley 23.109 y del Decreto N° 509/1988 son obligatorios y deben cumplirse conjuntamente, siguiendo el mismo criterio del fallo "Álvarez, Omar Ángel y otros c/ Est. Nac. (Mrio. de Defensa) s/ Diferencia salarial -medida cautelar" (C.S.J.N.; 15 de diciembre de 2015).

En el considerando quinto expresó que la tesis adoptada por el juez pre opinante implicó derogar de facto la distinción entre conscriptos que participaron en acciones de combate y quienes no lo hicieron, homogeneizando indebidamente la naturaleza de la condición de veterano de guerra y desvirtuando el sentido de la ley.

3) "Reynoso Alicia Mabel c/ E.N. - Ministerio de Defensa - Fuerza Aérea Argentina" (Cámara Federal de la Seguridad Social; 6 de mayo de 2021).

El Tribunal trata de determinar si la función llevada a cabo por la accionante es compatible con el requisito de acción concreta. En tal sentido expresa:

El punto clave radica en decidir si la actora, en su condición de personal militar enfermera de la Fuerza Aérea Argentina, por sus servicios prestados en el Hospital de campaña reubicable de Comodoro Rivadavia, reviste o no la condición de ex combatiente por su participación en el conflicto bélico de Malvinas, con derecho al beneficio que reclama (Cámara Federal de Seguridad Social, 2021, pág. 1).

## Para responder a tal cuestión el Tribunal establece que:

Los servicios de la accionante no se distinguen de las desarrolladas por quienes combatieron de manera efectiva, con lo cual, no deben valorarse de distinta manera, como así tampoco de aquellos civiles que resultaron alcanzados por las previsiones del art. 1 de la ley 23.848, a quienes -a diferencia de la Sra. Reynoso-tampoco se les exigió la participación efectiva en acciones bélicas (Cámara Federal de Seguridad Social, 2021, pág. 4).

Debe tenerse presente que los Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario consideran al personal sanitario como no participante de las hostilidades. Aun así, podría considerarse la pretensión de la accionante si su actuación se hubiera desarrollado en el T.O.M. o en lugares sensibles a la estrategia de combate argentina o bien en lugares bajo fuego enemigo (posible o efectivo). En tal sentido debe recordarse que la accionante revistó en una zona lejana al centro del conflicto y sin incidencia directa en la zona disputada, a diferencia de otras ciudadanas debidamente reconocidas como Veteranas de Guerra de Malvinas que revistaron como personal de salud en Puerto Argentino o en buques hospitales afectados a las aguas circundantes a Malvinas bajo claro riesgo de ataque enemigo en los buques A.R.A. "Comandante Irizar" o A.R.A. "Canal Beagle", entre otros.

El fallo del tribunal realiza una incorrecta interpretación de la jurisprudencia de la Corte Suprema que reafirma la necesidad de los tres requisitos legales, relativizando el requisito de acción concreta claramente definido en el precedente Gerez Carmelo Antonio.

4) "Santillán, Carlos y otros c/ Estado Nacional - Armada Argentina" (Cámara Federal de Corrientes; 6 de julio de 2023).

El fallo expresó las tareas de logística realizadas por los actores en el buque "ARA Cabo San Antonio" en un estado de guerra, en las zonas del T.O.M. y del T.O.A.S. entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982 los habilitan a ser reconocidos como veteranos de guerra y consecuentemente percibir la pensión que establece la ley.

El fallo describe los razonables lineamientos con los que deben interpretarse el requisito de acción concreta y el requisito geográfico, en el sentido decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo Gerez Carmelo Antonio.

5) "Ex soldados del Regimiento 17 de Catamarca" (Cámara Federal de Tucumán; 29 de diciembre de 2022, sentencia firme: 20 de abril de 2023).

En este precedente, como en el anterior, se vuelve a sentar un criterio razonable respecto de los requisitos de acción concreta y de ubicación geográfica. Parece concretarse así una línea jurisprudencial que, casi medio siglo después del conflicto bélico, permite interpretar el marco jurídico aplicable con criterio razonable. En tal sentido el fallo expresa que el acceso a la percepción de la pensión vitalicia supone el ejercicio de la función militar durante el conflicto bélico en áreas de riesgo posible de ataque, contraataque o desembarco. Con ello se otorga a los requisitos legales una interpretación realista que permite incluir a quienes pusieron a disposición su acción en zonas de riesgo de combate o, dicho de otro modo, pudiendo estar lícitamente, bajo fuego enemigo.

El criterio realista que se menciona surge claro de la consideración que hace el Tribunal respecto a las diferentes áreas donde se produce el combate: vanguardia y retaguardia en el entendimiento que tanto en un lugar como en el otro los soldados destacados contribuyen a un mismo objetivo, aunque no hubieran entrado efectivamente en combate.

IV. Retiro de pensión por la comisión de delitos mencionados en el Decreto 1357/2004.

En el precedente "Rolón, Juan Carlos c/ AN-SES s/ amparos y sumarísimos" la Corte Suprema convalidó el retiro de pensión al Sr. Juan Carlos Rolón, en aplicación del Decreto del P.E.N. N° 1357/2004.

En su dictamen el Procurador Fiscal interroga acerca de si la suspensión del pago de la pensión honorífica a quien ha sido procesado y condenado por delitos de lesa humanidad pero sin sentencia firme, es arbitrario o viola con ilegalidad manifiesta derechos constitucionales.

Para responder a ello cita el precedente "Acosta Jorge Eduardo el EN - ANSES s/ amparo" afirmando que el proceso penal por delitos de lesa humanidad en el que se encuentra encartado el beneficiario de la pensión vitalicia es razón suficiente en el marco jurídico de la ley 23.848 y del Decreto 1357/2004 para decidir la suspensión de la pensión vitalicia, de modo tal de no desvirtuar la finalidad de la misma.

En cuanto a la finalidad de la pensión vitalicia, sería posible propender un debate que determine si el mismo es rendir honor a los veteranos de guerra por sus servicios al país; reconocer un crédito de naturaleza alimenticia por servicios en situación de combate; u otro distinto.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- Berardi, Lilian y Cherini, Oriana (2020). Los hidrocarburos y la cuestión ambiental en el caso Canal Encuentro (2023). Civiles en Malvinas: Mujeres en Malvinas. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=dVI-jjjU7tI&t=1228s
- https://www.infobae.com/sociedad/2023/07/14/malvinas-a-41-anos-de-la-guerra-lajusticia-reconocio-el-reclamo-de-8-veteranos-embarcados-en-el-ara-san-antonio/
- Infobae (2023). Malvinas: a 41 años de la guerra, la Justicia reconoció el reclamo de 8 veteranos embarcados en el ARA San Antonio. *Infobae*. Disponible en:
- Lawler, Diego y Castiglione, Franco. (2022). Buenos vecinos. El conflicto limítrofe sobre la Laguna del Desierto. Conversaciones con Susana Ruiz Cerruti. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Eudeba.
- Malvinas. Anuario en Relaciones Internacionales 2020 / (Publicación digital) ISSN: 1668 639X
- Ministerio de Defensa. Fuerza Aérea Argentina. TOM, TOAS y TOS: Los Teatros de Operaciones durante el Conflicto del Atlántico Sur. Disponible en: https://www. argentina.gob.ar/fuerzaaerea/gesta-de-malvinas/tom-toas-y-tos-los-teatros-deoperaciones-durante-el-conflicto-del

## Normativa consultada:

- Decreto de Necesidad y Urgencia P.E.N. Nº 595/2023 (15 de noviembre de 2023). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ decreto-595-2023-393238
- Decreto P.E.N. N° 1244/1998. (22 de octubre de 1998). Disponible en: https://www. argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1244-1998-53856
- Decreto P.E.N. N° 1357/2004. (5 de octubre de 2004). Disponible en: https://www. argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1357-2004-99383
- Decreto P.E.N. N° 509/1988. (26 de abril de 1988). Disponible en: https://www.argentina. gob.ar/normativa/nacional/decreto-509-1988-189653
- Decreto P.E.N. N° 886/2005. (21 de julio de 2005). Disponible en: https://servicios.infoleg. gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=108081
- Ley N° 23.109. Promulgada 23 de octubre de 1984. Disponible en: https://servicios.infoleg. gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27242/texact.htm
- Ley N° 23.848. Publicada en el Boletín Oficial el 19 de octubre de 1990. Disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=248
- Ley N° 24.652. Publicada en el Boletín Oficial el 28 de junio de 1996. Disponible en: https:// servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=37605

Ley N° 24.892. Promulgada el 2 de diciembre de 1997. Disponible en: https://servicios. infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/47718/texact.htm

## Jurisprudencia consultada

- "Arfinetti Víctor Hugo c/ Estado Nacional Ministerio de Defensa Ejército Argentino y otros/ Acción Declarativa de Certeza". (Corte Suprema de Justicia de la Nación; 7 de julio de 2015. S.J.N.; 19 de mayo de 2015). Disponible en: https://www.cij.gov.ar/ nota-16976-Por-no-haber-participado-en--acciones-b-licas---la-Corte-rechaz-la-demanda-de-ex-conscriptos-movilizados-en-continente-que-solicitaban-losbeneficios-de-los-veteranos-de-Guerra-de-Malvinas.html
- "Gerez, Carmelo Antonio c/ Estado Nacional Ministerio de Defensa s/ impugnación de resolución administrativa - proceso ordinario". (Corte Suprema de Justicia de la Nación). Disponible en: https://www.cij.gov.ar/nota-16706-Malvinas--la-Cortereconoci--el-derecho-a-pensi-n-a-un-suboficial-que-se-desempe---en-elcontinente.html
- "Reynoso Alicia Mabel c/ E.N. Ministerio de Defensa Fuerza Aérea Argentina" (Cámara Federal de la Seguridad Social; 6 de mayo de 2021). Disponible en: https://www.aadtyss. org.ar/files/documentos/1996/BOLETIN%20DE%20JURISPRUDENCIA%20C °FSS%20 Nro.%2075.pdf
- "Santillán, Carlos y otros c/ Estado Nacional Armada Argentina" (Cámara Federal de Corrientes; 6 de julio de 2023).