

UNIVERSIDAD: Universidad de la Defensa Nacional

FACULTAD: Facultad de la Defensa Nacional

CARRERA: Maestría en Defensa Nacional

TÍTULO: Defensa y seguridad en el ordenamiento jurídico argentino actual:
¿dicotomía o superposición?

TESISTA: Jarast, Federico

DIRECTOR DE TESIS: Buis, Emiliano Jerónimo

LUGAR: Buenos Aires, Argentina

FECHA: 26 de julio de 2021

ÍNDICE

Introducción	3
Capítulo I - Observaciones preliminares	7
1. Jerarquía normativa en la República Argentina	7
2. La Constitución Nacional y el régimen de sus Fuerzas Armadas	8
3. La Defensa Nacional	11
4. La Seguridad Interior	15
5. Reflexiones provisionarias	18
Capítulo II - Las Fuerzas de Seguridad	20
1. Concepto	20
2. Naturaleza	22
3. Jurisdicción	25
4. Su empleo	30
Capítulo III - Las Fuerzas Armadas	54
1. Jurisdicción	54
2. Su empleo	56
a. Operativos Fortín I y II, Escudo Norte y Fronteras	58
b. Sectores aeroespaciales de defensa	65
c. Comando Conjunto Marítimo	68
d. Acciones cuyo sustento legal se desconoce	70
e. Otros supuestos	74
Capítulo IV - Implicancias de la Constitución Nacional en los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior	75
1. La intervención federal	75
a. La intervención federal y la Defensa Nacional	77
b. La intervención federal y la Seguridad Interior	79

2. Requerimiento de las autoridades provinciales, ausente la declaración de intervención federal	85
3. El estado de sitio	88
a. La declaración del estado de sitio y la Defensa Nacional	92
b. La declaración del estado de sitio y la Seguridad Interior	93
4. Las provincias	95
Capítulo V - Aplicación práctica de la normativa	97
1. Entre los 80's y los 90's. Un cambio de década convulsivo	97
a. Marchas y contramarchas	97
b. La vigencia del Decreto 327/1989 (1989) y sus modificatorios	102
c. Un resultado similar, pero por otros medios	110
2. La reforma constitucional de 1994	112
3. Las últimas innovaciones en la materia	117
Conclusiones	125
Apéndice	132
Bibliografía	136

INTRODUCCIÓN

La historia argentina del siglo XX fue danzando al son de la alternancia entre gobiernos *de jure* y *de facto*; esto es, gobiernos que alcanzaron el poder a través de las urnas y gobiernos que prescindieron totalmente de ellas.

Sin pasar por alto que cada uno de los sucesivos golpes de Estado que tuvieron lugar en la República Argentina fueron tolerados (e incluso apoyados) por diversos sectores de la población, lo relevante para el trabajo que me propongo desarrollar consiste en que, indefectiblemente, todos ellos tuvieron como actor protagónico e indiscutible a las Fuerzas Armadas Argentinas y, en menor medida, a las Fuerzas Policiales y de Seguridad.

Dejando de lado cualquier debate histórico que pudiera suscitarse en torno al desempeño que dichas fuerzas tuvieron en tiempos en que ejercieron el poder, mi investigación se centra en los aspectos jurídicos que marcan el rol institucional que les cabe bajo gobiernos democráticos. Así, el punto de partida de mi análisis no puede ser otro que la sanción de la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988); la cual se cuenta, a mi entender, entre las normas de mayor trascendencia adoptadas durante el primero en la serie de gobiernos democráticos que se vienen sucediendo de manera ininterrumpida hasta la fecha. Tan es así que, insisto, desde su sanción la Argentina no ha tenido, hasta el momento, gobierno alguno que haya sido ultimado por sus Fuerzas Armadas.

Por su parte, tampoco es mi intención sumergirme en la discusión acerca de cuál debería ser el papel a desempeñar por las Fuerzas Armadas, Policiales y de Seguridad en la actualidad; sino que me conformo, simplemente, con escudriñar cuál es la función que el plexo normativo vigente les asigna. De este modo, el contraste entre cuanto el sistema jurídico prevé al respecto, la interpretación que los diversos actores generalmente dan a tal normativa y las medidas que efectivamente se

adoptan en la materia constituye el eje de mi trabajo, su principal objeto de estudio.

En resumidas cuentas, mi objetivo primordial es realizar un análisis en conjunto de la normativa que regula los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior, tomando como punto de partida sus respectivos lineamientos generales, para luego ahondar en las excepciones que en cada uno de dichos sistemas se presentan. Adicionalmente, me propongo estudiar la manera en que éstos se relacionan; evaluando específicamente si su interacción, sumada a las excepciones particulares que para cada uno de ellos se prevén, no termina desnaturalizando los principios supuestamente entronizados mediante la sanción de las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

En este sentido, la hipótesis del presente trabajo es que la normativa sobre la que reposan los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior es deficitaria, tanto en su faceta teórica como práctica. Además de presentar falencias desde un punto de vista jurídico, el marco normativo ha sido aplicado de manera tan irreflexiva que, en la actualidad, resulta difícil conciliar todas las medidas adoptadas con la idea de un sistema.

Así las cosas, pareciera ser, al menos de manera apriorística, que tanto las Fuerzas Armadas como las Policiales y de Seguridad pueden ser utilizadas para atender cualquier necesidad política del momento. Así es que el plexo jurídico en vigor, lejos de actuar como un óbice infranqueable tendiente a mantener el delicado equilibrio establecido por las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), es utilizado como justificativo para adoptar la más espuria normativa que, al burlar los principios sobre los que las mentadas leyes reposan, termina minando sus cimientos.

Luego de abordar algunas generalidades del ordenamiento argentino, intentaré contextualizar dentro del mismo a los Sistemas de Defensa

Nacional y Seguridad Interior, delineando los rasgos más característicos de cada uno de ellos.

Acto seguido, procederé a analizar el rol que el sistema jurídico le confiere, respectivamente, a las Fuerzas de Seguridad, y a las Fuerzas Armadas. A tal efecto, resultará menester tratar la naturaleza de cada una de ellas, definir el ámbito de su jurisdicción, comparar las unas con las otras desde un plano teórico y, finalmente, indagar en los modos en que son empleadas, contrastando los enunciados de las normas con su aplicación práctica. Por añadidura, este proceso permitirá establecer un análisis comparativo acerca del modo en que las Fuerzas Armadas, por un lado, y las Fuerzas de Seguridad, por el otro, son utilizadas por el poder político.

Volviendo a poner el foco en los aspectos teóricos, me abocaré al estudio de aquellos supuestos en que, echando mano de institutos previstos en la Constitución Nacional, el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas se encuentra legalmente permitido. En tal oportunidad, intentaré determinar si los postulados constitucionales han sido efectivamente respetados o, por el contrario, si se los ha invocado a modo de vacua referencia, desnaturalizando así su razón de ser.

Por último, me propongo tratar desde una perspectiva estrictamente legal una serie de medidas que fueron adoptadas en los años inmediatos a la recuperación de la democracia en la República Argentina. Sobre el particular, mi objetivo es inquirir si las mismas fueron realmente el producto de un contexto histórico-político particular o si continúan pendiendo de manera amenazante sobre los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior creados por aquella época. De resultar positiva la respuesta a este último interrogante, sería de suma importancia poder comprender los motivos subyacentes.

Con carácter previo a sumergirme en el estudio de las cuestiones que se plantean *supra*, resulta insoslayable dejar aclarado, en esta etapa

introdutoria del trabajo, que las implicancias de la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior repercuten también en el ámbito de la inteligencia, lo cual se ve reflejado en la Ley de Inteligencia Nacional (LEY 25.520, 2001), con sus numerosas modificaciones, y el Sistema de Inteligencia Nacional por ésta establecido, dentro del cual se distingue la Inteligencia Criminal¹ de la Inteligencia Estratégica Militar².

Sin embargo, el esquema inicialmente planteado por la referida Ley de Inteligencia Nacional (LEY 25.520, 2001) en el año 2001 ha sufrido tantas modificaciones que, a la fecha, se encuentra totalmente desvirtuado. La cantidad y complejidad de medidas adoptadas en la materia, las cuales en no pocas oportunidades atentan abiertamente contra la razón de ser del sistema que originalmente se había concebido, exigen un análisis tan profundo como extenso, lo cual podría constituir, sin lugar a dudas, un trabajo análogo al presente que, con posterioridad, vendría a complementarlo. Por el momento, me basta con restringir mi análisis al marco expuesto precedentemente, excluyendo de manera explícita las repercusiones que la distinción entre los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior pueden tener sobre el de Inteligencia.

¹ La cual se centra en la "...parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional" (ver artículo 2°.3).

² Relativa a la "...parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar" (ver artículo 2°.4).

CAPÍTULO I - Observaciones preliminares

1. Jerarquía normativa en la República Argentina

Resultaría imposible proceder al estudio de un sistema jurídico en que coexisten diversas fuentes normativas sin antes aclarar, al menos someramente, el orden de prelación que existe entre ellas.

En tal sentido, del juego armónico que surge de la parte pertinente de los artículos 27³, 31⁴ y 75 inciso 22⁵ de la Constitución Nacional, puede afirmarse que en la cúspide del ordenamiento se encuentra la Constitución Nacional⁶, seguida por los tratados internacionales y concordatos, y luego las leyes nacionales.

En otro orden de ideas, resulta pertinente agregar que al amparo del artículo 99 inciso 2 de la Carta Magna, el Presidente de la Nación “[e]xpide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”; de modo que resulta incontrovertible que dichas normas, generalmente denominadas “decretos reglamentarios” o “reglamentos de ejecución”, se hallan subordinadas a las leyes dictadas por el Congreso de la Nación.

Por el momento resulta suficiente aclarar cuanto se expone en los párrafos precedentes, ya que más adelante será imperioso profundizar en la

³ “El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”.

⁴ “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación...”.

⁵ “Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”.

⁶ Cabe aclarar que tras la reforma que sufriera en el año 1994, la Norma Fundamental prevé que sólo los instrumentos internacionales de Derechos Humanos enumerados en el segundo párrafo del artículo 75.22, así como aquellos que cumplan con el procedimiento establecido en el párrafo tercero del mentado artículo, poseen jerarquía constitucional.

naturaleza de diversos decretos y, desde el Derecho Constitucional, debatir su jerarquía dentro del ordenamiento jurídico.

2. La Constitución Nacional y el régimen de sus Fuerzas Armadas

El presente apartado intenta explicar los principios generales que la Constitución establece con relación a las Fuerzas Armadas Argentinas. No es casualidad que se dejen de lado las Fuerzas Policiales y de Seguridad sino que, cabe destacarlo, el texto constitucional no hace referencia a las mismas en parte alguna de su articulado.

Asimismo, resulta oportuno aclarar que me conformaré, en tan temprana instancia, con exponer los lineamientos de manera global, sin indagar en las excepciones que el mismo sistema normativo prevé de manera explícita, ni mucho menos abordar posibles inconsistencias o hasta excepciones implícitas.

Así, antes que profundizar en los intersticios existentes entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; o la introducción de posibles incongruencias a través de la sanción de las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992); resulta preferible describir el plexo normativo de manera acrítica, como generalmente se lo entendería tras una mera lectura lineal.

En su Preámbulo mismo, la Norma Fundamental consigna, entre los objetos perseguidos por el Congreso General Constituyente, los de "...consolidar la paz interior..." y "...proveer a la defensa común..."; frases ambas que nos permiten inferir que, ya en 1853, los constituyentes tenían entre sus prioridades las áreas que hoy conocemos como Defensa Nacional y Seguridad Interior.

Adicionalmente, es dable señalar que la defensa armada del país es una cuestión que impregna gran parte del texto constitucional; siendo uno de

los ejemplos paradigmáticos el artículo 21, de acuerdo al cual “[t]odo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y de esta Constitución, conforme a las **leyes** que al efecto dicte el Congreso y a los **decretos** del Ejecutivo nacional”⁷.

Dicho cuanto antecede, corresponde adoptar como punto de partida el artículo 99 de la Constitución Nacional, cuya lectura resulta suficiente para comprender que las Fuerzas Armadas Argentinas se encuentran, más allá de cualquier duda, subordinadas al Presidente de la Nación. El mentado artículo prescribe en su inciso 12 que es justamente el Primer Mandatario el “...comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación”, agregando luego el inciso 14 que éste “[d]ispone de las fuerzas armadas y corre con su organización y distribución **según las necesidades de la Nación**”⁸.

En el sentido indicado, se ha dicho que

la jefatura que la constitución atribuye al poder ejecutivo sobre las fuerzas armadas parece incardinar a éstas en el ámbito de los órganos estatales dependientes del presidente de la república, y lo más probable es que, reconocida la naturaleza de ‘órganos castrenses’, éstos deban incluirse en el rubro de los órganos “extrapoderes” (Bidart Campos, 1993, T° II, p. 356).

Sin ahondar en la ampliamente debatida naturaleza jurídica de las Fuerzas Armadas, cuestión que en nada incide sobre el presente trabajo, lo cierto es que sin perjuicio de los aparentemente claros y categóricos términos del artículo 99 que se citan precedentemente, muchas de las facultades

⁷ Énfasis agregado.

Coincidentemente, la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) entiende en su artículo 6° que “[l]a Defensa Nacional constituye un derecho y un deber para todos los argentinos, en la forma y términos que establecen las leyes”.

⁸ El destacado me pertenece.

presidenciales se ven constitucionalmente restringidas por la injerencia que se reconoce en la materia al Poder Legislativo.

A modo de ejemplo, el artículo 99 inciso 15 prescribe que el Presidente “[d]eclara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso”. Correlativamente, es el Poder Legislativo el que, de conformidad con el artículo 75 de la Constitución Nacional, autoriza al Poder Ejecutivo para hacer la guerra y la paz (inciso 25) y “...para ordenar represalias, y establecer reglamentos para las presas” (inciso 26). Además, en virtud del inciso 28 del artículo en cita, el Congreso es el que permite el ingreso al territorio del país de tropas extranjeras, y la salida fuera del mismo de las fuerzas nacionales.

También se encuentran entre las competencias que la previsión de marras pone en cabeza de la rama legislativa las de “[p]roveer a la seguridad de las fronteras” (inciso 16) y “[f]ijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno” (inciso 27).

Desde otro punto de vista, no se puede dejar de mencionar que al amparo del artículo 52 de la Constitución Nacional, corresponde a la Cámara de Diputados de manera exclusiva “...la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas”.

Por último, considero de capital importancia anticipar que el estado de sitio y la intervención federal, institutos ambos previstos en el texto constitucional y que involucran tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, serán desarrollados con detenimiento en el Capítulo IV atento que el presente es meramente introductorio y se limita a sentar las bases del ordenamiento, no las excepciones que se prevén para dar respuesta a situaciones atípicas.

3. La Defensa Nacional

Aunque ya haya sido referido precedentemente, no huelga insistir en que, a mi entender, la sanción de la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) fue una de las grandes conquistas legislativas que vinieron de la mano de la recuperación de la democracia.

En tal sentido, considero que dicha ley es el primero de los eslabones de la cadena normativa que se propuso asignar nuevas funciones a las Fuerzas Armadas en tiempos democráticos y, como aspiración suprema, evitar nuevos quebrantamientos del orden institucional.

Así las cosas, de acuerdo con la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988), la Defensa Nacional es "...la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo" (artículo 2°). Si debiera destacar algún elemento clave de la transcripción que antecede, sin lugar a dudas tomaría el componente internacional que se introduce a través de la naturaleza de la agresión; aspecto de incontrovertible trascendencia a la luz del protagonismo que tuvieron las Fuerzas Armadas durante el siglo XX en la vida política de la República Argentina.

A mayor abundamiento, el segundo párrafo de la previsión en trato expone que la finalidad de la Defensa Nacional consiste en "...garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes".

Así, cabe también mencionar que de acuerdo con el artículo 9°, el Sistema de Defensa Nacional se encuentra integrado, entre otras instituciones, por el Ministerio de Defensa (inciso d) y el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina (inciso f); lo cual marca un claro

contraste con el Sistema de Seguridad Interior, a cuyo análisis me dedicaré en el acápite que sigue.

Otro de los artículos que resulta ineludible referir es el 4°, de acuerdo a cuyo texto “[p]ara dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la **diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior**”⁹, rigiéndose esta última por una ley especial.

En sentido coincidente, el Decreto 727/2006 (2006), parcialmente modificado por el Decreto 683/2018 (2018) y cuya vigencia fue reestablecida por el Decreto 571/2020 (2020), reglamentario de la aludida Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988), prescribe que “[l]as Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s...”, (ver primer párrafo del artículo 1°)¹⁰; agregando a continuación que

[s]e entenderá como “agresión de origen externo” el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas [ver segundo párrafo del mismo artículo].

En sentido coincidente, define la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su Resolución 3314 (XXIX), a la agresión como “...el uso de la fuerza armada **por un Estado** contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas” (párrafo 1)¹¹; mientras que en su párrafo 2 sienta la presunción según la cual el primer Estado que utilice

⁹ El destacado no obra en la versión original.

¹⁰ En cuanto a la sustitución de dicho artículo por intermedio del Decreto 683/2018 (2018) y sus implicancias, ver Capítulo V.

¹¹ Énfasis agregado.

la fuerza armada en contravención de la Carta será considerado, *prima facie*, agresor.

Reviste particular interés el párrafo 3, siendo que el mismo contiene una serie de actos que serán considerados actos de agresión:

- a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;
- b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado contra las fuerzas armadas de otro Estado;
- d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea;
- e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;
- f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;
- g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal

gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos;

agregando su párrafo 4 que dicha enumeración no reviste carácter exhaustivo¹².

Otro aspecto de la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) que merece ser mencionado es la potestad que recae sobre el Presidente de la Nación para establecer teatros de operaciones (ver artículo 28), dentro de los cuales las autoridades constitucionales mantendrán la totalidad de sus atribuciones, salvo el supuesto de intervención federal del territorio en cuestión¹³ (ver artículo 29).

Por su parte, el artículo 30 faculta al Poder Ejecutivo Nacional para declarar “zonas militares”, las cuales han de someterse a la custodia y protección militar en atención a su interés para la Defensa Nacional. No obstante, nótese que dicha declaración también requiere la aprobación del Congreso de la Nación.

De este modo, se ve con absoluta claridad que el sistema instaurado por la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y su decreto reglamentario (Decreto 727/06, 2006) es sumamente restrictivo al momento de reconocer potestades a las Fuerzas Armadas para que éstas tengan bajo su control parte del territorio nacional, aunque sea de manera acotada; entendimiento que reputo consistente con las severas limitaciones que se les

¹² Sobre el particular, corresponde mencionar que la citada resolución no resulta vinculante en sí como fuente del Derecho Internacional Público; no obstante lo cual su obligatoriedad es sostenible en la medida que su contenido se vea reflejado en una norma consuetudinaria de carácter general.

En términos de derecho duro, no se puede pasar por alto que la República Argentina ha suscripto el Estatuto de la Corte Penal Internacional con fecha 08/01/1999, el cual fue aprobado por LEY 25.390 (2001) y ratificado el 08/02/2001, tratado internacional éste que en su artículo 8 *bis* adopta una definición coincidente del crimen de agresión. Al respecto, ver la enmienda adoptada en Kampala el 11/06/2010, aprobada por LEY 27.318 (2016), ratificada el 28/04/2017 y en vigor para la Argentina desde el 28/04/2018).

¹³ Siendo que ahondaré en este tema en el Capítulo IV, no considero oportuno explayarme sobre el particular por el momento.

imponen para intervenir en los asuntos de índole estrictamente interna que pudieran suscitarse dentro de la República Argentina.

4. La Seguridad Interior

Como contracara de cuanto se expone en el apartado que antecede, se puede definir, en consonancia con la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), a la Seguridad Interior como

la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional [artículo 2°];

comprometiéndose para su mantenimiento “...los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación...” (artículo 3°).

Concordantemente, el Decreto 1273/1992 (1992), reglamentario de la norma transcrita, agrega que la Seguridad Interior

remite al debido y más eficaz tratamiento policial, preventivo o represivo, frente a desastres naturales o causados por el hombre y a ilícitos que por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, comprometan la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, los servicios públicos esenciales y, en particular, la plena vigencia de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su virtud [ver artículo 1°].

En tal sentido, atento lo preceptuado por el artículo 7° de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), componen el Sistema de Seguridad Interior, entre otros, los Ministerios del Interior, de Defensa y de Justicia (inciso d); la Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las

policías provinciales de aquellas provincias que adhieran a la Ley de Seguridad Interior (inciso e); y la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina (inciso f).

Sobre este particular, no se puede dejar de mencionar que, a partir de la creación del Ministerio de Seguridad, mediante el Decreto 1993/2010, se sustituye "...en el texto de la Ley N° 24.059, sus modificatorias y complementarias, la referencia al MINISTERIO DEL INTERIOR, por la del MINISTERIO DE SEGURIDAD" (ver artículo 11) (2010).

A mayor abundamiento, el texto actualizado de la Ley de Ministerios (LEY 22.520 -Texto Ordenado por Decreto 438/92-, 1992) establece en su artículo 22 *bis* las responsabilidades puestas en cabeza del Ministerio de Seguridad, debiendo destacarse aquellas competencias particulares a que aluden los incisos 3¹⁴, 4¹⁵, 5¹⁶, 7¹⁷ y 15¹⁸.

Sobre este particular, resulta ejemplificativo el artículo 8° de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), de acuerdo al cual la Cartera de Estado en cuestión, más allá de las competencias que le asigna la Ley de Ministerios, "...ejercerá la conducción política del esfuerzo nacional de policía...". Asimismo, agrega el párrafo siguiente que dicho Ministerio "[c]oordinará también el accionar de los referidos cuerpos y fuerzas entre sí y con los cuerpos policiales provinciales, con los alcances que se derivan de la presente ley"; mientras que el cuarto párrafo prescribe que

¹⁴ "Entender en el ejercicio del poder de policía de seguridad interna; en la dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las fuerzas policiales y de seguridades nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

¹⁵ "Dirigir el Esfuerzo Nacional de Policía, planificando y coordinando las acciones individuales y de conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, atendiendo a todo lo que a ellas concierne en cuanto a su preparación, doctrina y equipamiento".

¹⁶ "Entender en la organización, doctrina, despliegue, equipamiento y esfuerzos operativos de las Fuerzas de Seguridad y de las Fuerzas Policiales".

¹⁷ "Supervisar el accionar individual o conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, de acuerdo con lo previsto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior".

¹⁸ "Integrar el Sistema de Seguridad Interior y ejercer las facultades conferidas por la Ley N° 24.059".

[e]l Ministerio de Seguridad tendrá a su cargo la dirección superior de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional. Respecto de estas últimas, dicha facultad queda limitada a los fines derivados de la seguridad interior, sin perjuicio de la dependencia de las mismas del Ministerio de Defensa, y de las facultades de dicho ministerio y de las misiones de dichas fuerzas, derivadas de la defensa nacional.

Dos previsiones centrales dentro de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), que permiten comprender la dinámica de la Seguridad Interior, son los artículos 23 y 24.

El primero de ellos enumera los supuestos en que las Fuerzas de Seguridad y Policiales nacionales podrán actuar fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal, a saber:

- a) Cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada;
- b) Cuando se encuentran gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal;
- c) En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil.

En tanto, el artículo 24 prevé que acaecido alguno de los supuestos enumerados en el párrafo precedente, "...el gobernador de la provincia donde los hechos tuvieron lugar podrá requerir al Ministerio de Seguridad el concurso de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a fin de dominar la situación", aclarando a renglón seguido que

[s]in requerimiento del gobierno provincial, no podrán ser empleados en el territorio provincial los cuerpos policiales y

fuerzas de seguridad del Estado nacional sino una vez adoptadas las medidas prescritas en los artículos 6º y 23 de la Constitución Nacional¹⁹, o bien por orden de la justicia federal.

5. Reflexiones provisorias

Hasta aquí he introducido los principales rasgos del plexo normativo que regula los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior, proveyendo las definiciones generales y las fuerzas que en cada caso el Estado ha de empeñar para atender sus necesidades.

Sin embargo, olvidando por un momento los pormenores de esta clasificación, resulta válido preguntarse, al fin de cuentas, ¿qué objetivos persigue? Y, una vez satisfecha esta inquietud, cabe también indagar acerca de cuán conducente es dicha distinción para lograr tales objetivos.

Desde lo personal, y en función de cuanto se desarrolla en el presente capítulo, me animaría a arriesgar que la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, la cual trae como corolario la delimitación del accionar de las Fuerzas Armadas, por un lado, y de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, por el otro, persigue como objetivo último asegurar que todas estas fuerzas se encuentren efectivamente subordinadas al poder civil y que, de ese modo, sea respetado el orden institucional establecido por la Constitución Nacional.

No obstante, es mi deseo aclarar que esta conclusión es meramente provisorio y responde al entendimiento abrazado por la mayoría de los actores que estudian e interpretan la normativa en cuestión. Ahondando un poco más en cuanto hasta aquí se expuso, no puedo dejar de destacar que la Norma Fundamental no recepta la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior en ninguna parte de su extenso articulado. Lo que es más, algunos autores han llegado incluso a cuestionar la constitucionalidad de la legislación en la materia por considerar que la misma restringe potestades

¹⁹ Relativos a la intervención federal y la declaración del estado de sitio, respectivamente.

que recaen de manera exclusiva en el Poder Ejecutivo; aspecto sobre el que profundizaré en el Capítulo V.

Aún zanjando este debate y recostándome sobre la presunción de constitucionalidad que beneficia a cualquier ley emanada del Congreso, el hecho que todo el andamiaje normativo que regula la cuestión posea jerarquía legal no es un dato menor. En otras palabras, no se debe perder de vista que todo cuanto se vincula con la Defensa Nacional y la Seguridad Interior puede ser fácilmente modificado a través de una ley nacional o de un decreto de necesidad y urgencia²⁰.

Consciente de dicha circunstancia, me propongo avanzar más allá de los lineamientos generales expuestos en este capítulo para abordar las excepciones que el sistema mismo prevé. Así, luego de tratar con detenimiento las mentadas excepciones, podré volver a preguntarme si los objetivos reales siguen siendo los referidos en el presente apartado o si, atento la facilidad con que puede modificarse el sistema, convendría revisarlos.

²⁰ Sobre la naturaleza de estos decretos y su jerarquía normativa, ver Capítulo V.

CAPÍTULO II - Las Fuerzas de Seguridad

Expuestas las bases sobre las que reposan los mecanismos de Defensa Nacional y Seguridad Interior, resulta dable plantear ciertas situaciones atípicas que, en la práctica, ponen en jaque el sistema establecido por las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992). Así quedará demostrado que, en ciertos supuestos, la actuación de las fuerzas de que se trate más allá de la jurisdicción legalmente asignada a ellas puede terminar socavando la credibilidad del sistema y, a la larga, difuminar la división que hasta aquí, al menos en términos estrictamente teóricos, escinde con claridad los ámbitos correspondientes.

De este modo, a lo largo del presente capítulo ahondaré en aquellos casos en que la normativa misma prevé que elementos del Sistema de Seguridad Interior se involucren en cuestiones atinentes a la Defensa Nacional; pasando luego a abordar una cuestión que en la actualidad enciende los más enconados debates: la utilización de Fuerzas de Seguridad dentro del mismo Sistema de Seguridad Interior, pero más allá de cuanto las respectivas leyes establecen para cada una de ellas.

1. Concepto

Para empezar, resulta insoslayable aclarar qué se entiende por Fuerzas de Seguridad.

En tal sentido, el ya aludido Decreto 1273/1992, reglamentario de la Ley de Seguridad Interior, prevé en el último párrafo de su artículo 2° que “[s]e entiende como Fuerzas de Seguridad a la Prefectura Naval Argentina y a la Gendarmería Nacional y como Fuerzas Policiales a la Policía Federal Argentina y a las Policías Provinciales” (1992).

Puede surgir en este punto la duda acerca de la pertenencia de la Policía de Seguridad Aeroportuaria a alguno de estos grupos, a cuyo

respecto no se puede obviar que de conformidad con la Ley de Policía Aeronáutica Nacional (LEY 21.521, 1977)²¹, la otrora Policía Aeronáutica Nacional constituía una “...fuerza de seguridad militarizada...” (artículo 1°) dependiente del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea (artículo 2°).

Sin embargo, el precitado Decreto 1273/1992 (1992) no hace ningún tipo de referencia a la entonces Policía Aeronáutica Nacional (actual Policía de Seguridad Aeroportuaria), y la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970), con sus modificaciones, tampoco ofrece elemento alguno que permita discernir si constituye una Fuerza de Seguridad o Policial²²; de modo que el único recurso a disposición para dirimir la cuestión es el artículo 7° de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), el cual la incluye en el inciso e) junto con la Policía Federal y las policías provinciales, separada de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, las cuales obran en el inciso f). Esta circunstancia, sumada al hecho de que las medidas que regulan la actividad de las Fuerzas de Seguridad recaen tanto sobre la Gendarmería Nacional como la Prefectura Naval Argentina, pero no sobre la Policía de Seguridad Aeroportuaria (extremo que quedará demostrado más adelante), me permite excluir a la mentada policía de mi análisis, aclarando que, en adelante, siempre que se utilice la expresión “Fuerzas de Seguridad”, la misma será abarcativa de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, pero de ninguna manera de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Hecha la salvedad, corresponde ampliar los términos generales en que se describiera en el Capítulo I del presente trabajo la composición del Sistema de Defensa Nacional.

²¹ Dicha norma sería posteriormente modificada por el Decreto 145/2005 (2005) y luego derogada a través del artículo 91 de la Ley de Seguridad Aeroportuaria (LEY 26.102, 2006). Esta última norma, cabe destacar, en ningún momento alude a la Policía de Seguridad Aeroportuaria ni como una Fuerza de Seguridad ni como una Fuerza Policial.

²² Adviértase que el artículo 1° de la norma en cuestión, modificado por la Ley de Seguridad Aeroportuaria (LEY 26.102, 2006), hace referencia a la Policía de Seguridad Aeroportuaria, pero no aporta ningún indicio que permita calificar a dicha fuerza.

La Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) complementa las Fuerzas Armadas con la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina “...en los términos que prescribe la presente ley” (ver inciso g) del artículo 9°); de modo que se puede sostener sin dudas que, las Fuerzas de Seguridad, también integran el Sistema de Defensa Nacional.

Sobre este punto, el artículo 31 de la norma en trato prevé que

[c]omo integrantes del Sistema de Defensa Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional, desarrollarán en sus respectivas estructuras orgánicas, los medios humanos y materiales necesarios para el debido y permanente control y vigilancia de las fronteras, aguas jurisdiccionales de la Nación y custodia de objetivos estratégicos, así como para el cumplimiento de las demás funciones emergentes de esta Ley y otras disposiciones legales que se le apliquen.

Hasta aquí solamente pareciera haber una mera incongruencia terminológica. Sin embargo, la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) consigna en su artículo 7°, inciso f), que Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina forman parte del Sistema de Seguridad Interior; a lo cual agrega mediante su artículo 19 que “[s]erá obligatoria la cooperación y actuación supletoria entre Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina”.

Quizás la cuestión merezca un análisis más detallado de cada una de las Fuerzas de Seguridad que, de acuerdo con el plexo normativo, integran tanto el Sistema de Defensa Nacional como el Sistema de Seguridad Interior.

2. Naturaleza

Según los términos de la Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972), la Gendarmería Nacional “...es una fuerza de seguridad militarizada, dependiente del Comando en Jefe del Ejército, estructurada para cumplir las

misiones que precisa esta ley, en la zona de Seguridad de Fronteras y demás lugares que se determinen al efecto” (artículo 1°); y su misión consiste en satisfacer las necesidades inherentes al servicio de policía que le compete al Comando en Jefe del Ejército, en la zona de seguridad de fronteras y demás lugares que se determinen al efecto, en materia de: a) Policía de Seguridad y Judicial en el fuero federal. b) Prevención y represión de las infracciones que le determinen leyes y decretos especiales. c) Policía de Seguridad en la vigilancia de fronteras, protección de objetivos y otras actividades afines con sus capacidades, de acuerdo con las disposiciones que establezca el Comando en Jefe del Ejército [artículo 2°].

En sentido coincidente, la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970) establece que “...Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad militarizada, estructurada para actuar en las zonas fronterizas nacionales y demás lugares que se determinen al efecto” (artículo 2°), agregando luego que la misma “...tendrá por misión satisfacer las necesidades inherentes al poder de policía que compete al Comando en Jefe del Ejército” (artículo 3°).

A su turno, la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 18.398, 1969) califica, en su artículo 1°, a la Prefectura Naval Argentina como una Fuerza de Seguridad; especificando luego que ésta “...es la fuerza por la que el Comando en Jefe de la Armada ejerce: el servicio de policía de Seguridad de la navegación y el servicio de policía de seguridad y judicial; parcialmente, la jurisdicción administrativa de la navegación” (artículo 2°).

Citando la aludida Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970), se puede decir que “...Prefectura Naval Argentina es una policía de seguridad, estructurada para actuar en el litoral marítimo, fluvial, lacustre y otras vías navegables, puertos y lugares que se determinen al efecto” (artículo 7°); mientras que el artículo 8° le impone la misión de “...satisfacer las necesidades inherentes al poder de policía que compete al Comando en Jefe de la Armada”.

Es así que, hasta el momento, tenemos por un lado una Fuerza de Seguridad Militarizada dependiente del Comando en Jefe del Ejército²³ y por el otro una Fuerza de Seguridad subordinada al Comando en Jefe de la Armada²⁴.

La sanción de la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) vino a reafirmar un cambio significativo en la materia, siendo que el segundo párrafo de su artículo 31 prescribe que

[...] la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina dependerán orgánica y funcionalmente del Ministro de Defensa, sin perjuicio de lo cual, en tiempo de guerra, sus medios humanos y materiales o parte de ellos, podrán ser asignados a los respectivos comandos estratégicos operacionales y comandos territoriales, según se derive del planeamiento correspondiente;

con lo cual tales Fuerzas de Seguridad pasaron a estar bajo control civil²⁵.

En cuanto al errático derrotero que seguirían estas Fuerzas de Seguridad, alcanza con señalar que tras haber estado bajo la órbita del Ministerio de Defensa, las mismas se han hallado dentro de las siguientes Carteras de Estado: Interior²⁶; Secretaría de Seguridad Interior de la Presidencia de la Nación²⁷; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos²⁸;

²³ Ver artículo 10 de la Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972).

²⁴ Ver artículo 3° de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 18.398, 1969).

²⁵ Al respecto, nótese que por Decreto 2259/1984 (1984) Gendarmería Nacional pasó a depender del Ministerio de Defensa; en tanto Prefectura Naval Argentina hizo lo propio por conducto del Decreto 3399/1984 (1984).

²⁶ Decreto 660/1996 (1996), artículo 9°.

²⁷ Decreto 355/2002 (2002), artículo 6°. Cabe destacar que el artículo en cuestión fue posteriormente derogado por el artículo 9° del Decreto 1210/2002 (2002), lo cual pone en evidencia una pésima técnica legislativa. De este modo, derogado el artículo 6° del Decreto 355/2002 (2002), Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina no estarían más dentro del ámbito de la Secretaría de Seguridad Interior, sino que deberían volver a depender del Ministerio del Interior. En tal sentido, la transferencia dispuesta por el artículo 6° del Decreto 1210/2002 (2002) "...del ámbito de la SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR de la PRESIDENCIA DE LA NACION a la órbita del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS" es técnicamente incorrecta.

²⁸ Decreto 1210/2002 (2002), artículo 6°.

nuevamente Interior²⁹; una vez más Justicia, Seguridad y Derechos Humanos³⁰ y; finalmente, Seguridad³¹.

No hace falta efectuar una observación demasiado aguda para advertir que, puestas bajo tutela civil, las Fuerzas de Seguridad revistaron durante 12 años dentro del ámbito del Ministerio de Defensa (1984-1996); y luego, en los 14 años transcurridos entre 1996 y 2010, las mismas fueron transferidas 5 veces de jurisdicción, llegando a modificarse dicho extremo dos veces en un mismo año.

La circunstancia apuntada en el párrafo precedente no deja de ser alarmante, ya que denota una falta de planificación a largo plazo en una materia tan sensible como la que se expone. No obstante, puede resultar alentador, al menos a primera vista, que en los últimos 11 años tanto Gendarmería Nacional como Prefectura Naval Argentina no han sufrido modificaciones en cuanto a su área de dependencia.

Asimismo, no se puede dejar de advertir que, en términos generales, los momentos en que más cambios hubo en cuanto a la jurisdicción dentro de la cual se enmarcaría a las Fuerzas de Seguridad fueron épocas en que se debatía profundamente el rol que a éstas cabía, extremo que quedará puesto en evidencia dentro del presente capítulo.

3. Jurisdicción

Más allá de la naturaleza de las Fuerzas de Seguridad y de lo caótico de su ubicación dentro de la estructura estatal; un aspecto de capital importancia en su quehacer es la delimitación de su jurisdicción, tanto en su sentido material como territorial.

²⁹ Decreto 1066/2004 (2004), artículo 6°.

³⁰ Ley de Ministerios. Modificación (LEY 26.338, 2007), artículo 3°.

³¹ Decreto 1993/2010 (2010), artículo 6°.

Así, en cuanto a Gendarmería Nacional respecta, el artículo 5° de la Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972) le reconoce jurisdicción

a) En las zonas de seguridad de frontera terrestre, incluso los cursos de agua fronterizos con las excepciones que correspondan de acuerdo con el artículo 9° de la Ley 18.711. En razón de su función de policía de seguridad en la vigilancia de frontera, en los casos en que la ley pertinente fije un ancho inferior a cincuenta (50) kilómetros para el sector fronterizo fluvial, e inferior a cien (100) kilómetros para el sector fronterizo terrestre, la jurisdicción territorial de Gendarmería Nacional abarcará respectivamente, a lo largo de la frontera, una faja con las profundidades mencionadas precedentemente.

b) En los túneles y puentes internacionales.

c) En cualquier otro lugar del territorio de la Nación, cuando ello sea dispuesto por el Poder Ejecutivo con vista al mantenimiento del orden y la tranquilidad pública o para satisfacer un interés de seguridad nacional.

d) En cualquier otro lugar del país a requerimiento de la Justicia Federal³².

No es casualidad que el citado artículo reproduzca de manera literal los incisos a) a d) del artículo 4° de la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970); siendo que esta última ley precedió en su dictado a la Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972).

Un poco más complejo resulta el caso de la Prefectura Naval Argentina, ya que la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY

³² El destacado me pertenece.

18.398, 1969) es anterior a la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970).

Así las cosas, corresponde destacar que en virtud de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 18.398, 1969), la Fuerza de Seguridad en cuestión

actúa **con carácter exclusivo y excluyente** en:

a) Mares, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables de la Nación que sirvan al tránsito y comercio interjurisdiccional, y en los puertos sometidos a jurisdicción nacional;

b) Antártida Argentina, Islas Malvinas y demás islas del Atlántico Sur;

c) En las costas y playas marítimas, hasta una distancia de cincuenta (50) metros a contar de la línea de la más alta marea y en las márgenes de los ríos, lagos, canales y demás aguas navegables, hasta una distancia de treinta y cinco (35) metros a contar de la línea de la más alta crecida ordinaria, en cuanto se relacione con el ejercicio de la policía de seguridad de la navegación;

d) A bordo de los buques en aguas jurisdiccionales y en los de bandera argentina que se encuentren en mar libre;

e) A bordo de los buques de bandera argentina que se encuentren en puertos extranjeros, específicamente, en todo lo referente a la policía de seguridad de la navegación y al ejercicio de la jurisdicción administrativa de la navegación y, en general, en todo caso en que, de acuerdo con el derecho internacional público, no sea de la competencia del Estado jurisdiccional local;

f) Zonas de seguridad de frontera marítima y en las márgenes de los ríos navegables, de acuerdo a lo previsto en la ley de jurisdicciones de las fuerzas de seguridad, al solo efecto de los delitos de competencia federal. Asimismo, actuará en cualquier otro lugar del país, a requerimiento de la Justicia Federal³³ [ver artículo 4°].

Dejando de lado el artículo 5° de la norma en cita, atento que el mismo alude a las competencias que la Ley de Ministerios por aquel entonces vigente reconocía al Comando en Jefe de la Armada³⁴, cabe destacar que el artículo 6° manda que

[d]entro de su jurisdicción, y en colaboración con las autoridades competentes, podrá ejercer:

a) Policía auxiliar aduanera, de migraciones y sanitaria, donde funcionen organismos establecidos por las respectivas administraciones, dentro de las horas habilitadas por ellas;

b) Policía aduanera, de migraciones y sanitaria, fuera de aquellos lugares establecidos en el inciso a), así como también en ellos, pero fuera de los horarios establecidos por las respectivas administraciones³⁵;

limitando su potestad de actuar "...en jurisdicción de otras policías cuando razones de urgencia o la naturaleza del hecho que se investiga lo justifiquen, debiendo dar conocimiento inmediato en forma circunstanciada a las autoridades correspondientes" (ver artículo 7°).

Por su parte, la mentada Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970) dice con relación a la Prefectura Naval Argentina que "...es una policía

³³ Énfasis agregado.

³⁴ Dicho precepto será oportunamente analizado con la debida minuciosidad.

³⁵ El resaltado no obra en el original.

de seguridad, estructurada para actuar en el litoral marítimo, fluvial, lacustre y otras vías navegables, puertos y lugares que se determinen al efecto” (artículo 7°), agregando su artículo 9° que dicha Fuerza de Seguridad

actuará dentro de la siguiente jurisdicción territorial:

- a) En las aguas de los mares, ríos, lagos y canales utilizados como vías navegables interjurisdiccionales, para el transporte regular de personas y mercaderías.
- b) La zona de seguridad de frontera marítima.
- c) En zonas portuarias.
- d) En las márgenes de los ríos interjurisdiccionales efectivamente utilizados como vías navegables hasta TREINTA Y CINCO (35) metros a contar de la más alta crecida ordinaria.
- e) En cualquier otro lugar del país a requerimiento de la Justicia Federal.

La redacción dada al artículo 10 de la norma en cuestión deja bastante que desear en tanto enumera las funciones que Prefectura Naval Argentina ha de cumplir “[d]entro de su jurisdicción territorial...”. No obstante lo claro del encabezamiento del precepto en cita, su inciso f) incluye una función que le permite “[i]ntervenir en el restablecimiento del orden y tranquilidad pública fuera de su jurisdicción cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo”; lo cual lleva a colegir que la Prefectura Naval Argentina tiene facultades para intervenir fuera de su jurisdicción (¿material?) siempre y cuando lo haga dentro de su jurisdicción territorial.

Por último, merece la pena mencionar que en virtud del artículo 11 de la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970), “[l]a Prefectura Naval Argentina depende del Comando en Jefe de la Armada. En caso de

conmoción interior todos o parte de sus efectivos podrán ponerse a disposición del o los comandos de Zona de Emergencia respectivos”; circunstancia que implícitamente abre la posibilidad a que tal Fuerza de Seguridad actúe más allá de su estricta jurisdicción territorial.

4. Su empleo

Habiéndose expuesto la naturaleza de las Fuerzas de Seguridad y especificado las jurisdicciones correspondientes a cada una de ellas, es posible analizar el modo en que han sido empleadas a efectos de formar un criterio sobre cuán relevante es el ordenamiento jurídico al momento de asignarles sus misiones.

Sin dejar de destacar el avance que significa haber mantenido inalterada durante aproximadamente 11 años la repartición de la cual dichas fuerzas dependen, sostengo que esto no puede ser suficiente a menos que además redunde en claridad sobre el marco normativo aplicable y estabilidad en las funciones que se les asignan.

A tales efectos, me propongo abordar determinadas medidas cuyo objeto ha sido regular la actuación de las Fuerzas de Seguridad, dejando en claro que los ejemplos escogidos intentan ser representativos de diferentes momentos y gobiernos.

No obstante, debo reconocer que las medidas a analizar fueron en su gran mayoría adoptadas en los últimos años, época en que la utilización de las Fuerzas de Seguridad ha tomado gran impulso, en detrimento de las Fuerzas Armadas. En este sentido, no pretendo agotar el debate en torno al empleo de las Fuerzas de Seguridad, sino que antes bien intento impregnar de actualidad esta discusión que, a mi entender, resulta troncal para justipreciar la calificación que nuestro ordenamiento jurídico hace entre Defensa Nacional y Seguridad Interior.

Así, uno de los primeros antecedentes normativos con que he dado es el Decreto 1147/1997 (1997), de acuerdo con el cual

en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la GENDARMERIA NACIONAL y la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA tomarán a su cargo, exclusivamente en custodia, la seguridad en establecimientos educacionales, culturales y religiosos de comunidades israelitas y musulmanas, o en domicilios de las personalidades pertenecientes a ellas, a las que se presta dicho servicio [artículo 1°].

Ahora bien, nótese que en el encuadre legal de la medida en análisis (esto es, el último párrafo de su parte preambulatoria) se consigna que "...el presente acto se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 1) de la CONSTITUCION NACIONAL y los artículos 4° inciso c) y 10 inciso f) de la Ley 18.711". Así, esto nos indica que el Presidente de la Nación ha suscripto dicho decreto como "...jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país" (artículo 99.1, Constitución Nacional); valiéndose de la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970) en cuanto autoriza a actuar a la Gendarmería Nacional "c) En cualquier otro³⁶ lugar del territorio de la Nación, cuando ello sea dispuesto por el Poder Ejecutivo con vista al mantenimiento del orden y la tranquilidad pública o para satisfacer un interés de seguridad nacional" (artículo 4°) y a la Prefectura Naval Argentina a "f) Intervenir en el restablecimiento del orden y tranquilidad pública fuera de su jurisdicción cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo"³⁷ (artículo 10).

No se pueden alojar dudas respecto al sinsentido del encuadre legal de la medida, el cual contiene una contradicción en su propio seno. Por un lado, la Gendarmería Nacional debería actuar para **mantener** el orden y la

³⁶ Esto es, más allá de la jurisdicción territorial que delimitan los incisos a) y b) del precepto en cita.

³⁷ Recuérdese que este artículo posee una redacción deficitaria en tanto su párrafo inicial alude a las funciones que la Prefectura Naval Argentina ha de cumplir "[d]entro de su jurisdicción territorial...".

tranquilidad pública, esto es, para que dicho estado no se pierda³⁸. Contrariamente, el rol de la Prefectura Naval Argentina sería el **restablecimiento** de dicho orden y la tranquilidad pública, esto es, una vez que tal equilibrio ya ha sido roto.

El considerando primero de la medida bajo estudio prevé que “...garantizar y mantener la paz social y la tranquilidad pública, resulta una finalidad y una potestad indelegable del Estado que, cuenta para cumplir dicha misión, con las fuerzas policiales y de seguridad”; de modo que surge con absoluta claridad que el contexto descripto podría justificar la intervención de la Gendarmería Nacional, mas no la de la Prefectura Naval Argentina.

En un descarado intento por ocultar una arbitraria e ilegal interpretación del sistema jurídico, el considerando décimo sentencia que “...el presente acto administrativo no implica en modo alguno la desnaturalización de las funciones específicas que a cada uno le son propias según sus respectivas Leyes Orgánicas”, como si ello saneara un error tan craso.

Algunos años más tarde, en abril de 1999, el entonces Presidente Menem se expresó en los siguientes términos: “[v]amos a combatir con todas nuestras fuerzas a la delincuencia programada y la que es producto de bandas. La Gendarmería, si es necesario, la vamos a sacar, aunque ya está en la calle para proteger a la comunidad judía” (Obarrio, 1999)³⁹; lo cual demuestra una interpretación expansiva de los roles asignados a las Fuerzas de Seguridad en el más alto nivel gubernamental.

Otro escalón más en esta espiral lo constituyen los acontecimientos acaecidos el 26/06/2002, en el marco de lo que luego pasó a conocerse como

³⁸ No se ignora que también podría actuar en pos de satisfacer un interés de seguridad nacional, pero no parece plausible que sea éste el supuesto.

³⁹ En sentido coincidente, ver “Menem sacaría los gendarmes a la calle”, 1999.

“la masacre de Avellaneda”. En dicha oportunidad, la intervención conjunta de la Policía Federal Argentina, la Policía Bonaerense, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina culminó con la muerte de los manifestantes Darío Santillán y Maximiliano Kosteki. ¿Qué se puede decir con relación al sustento legal de esta intervención de las Fuerzas de Seguridad? A decir verdad, ni siquiera pude dar con un acto administrativo por el cual el Poder Ejecutivo autorizara que las Fuerzas de Seguridad actuaran fuera de su jurisdicción⁴⁰, lo cual me impide, naturalmente, analizar la juridicidad de tal extremo.

Ya más próximos en el tiempo, el Decreto 880/2004 (2004) constituye una referencia ineludible atento que se cuenta entre las primeras de una seguidilla de medidas que se han adoptado asignando roles a las Fuerzas de Seguridad cuya legitimidad me voy a permitir poner en duda.

Así, el artículo 1° del mentado decreto manda que

[e]n función de los artículos 4° inciso c) y 10 inciso f) de la Ley N° 18.711 convócase en forma excepcional y extraordinaria hasta el 31 de diciembre de 2004 a la GENDARMERIA NACIONAL y a la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA para prestar servicios de policía de seguridad en los puestos de la Avenida General Paz asignados actualmente a la POLICIA FEDERAL ARGENTINA en el sector comprendido desde Avenida del Libertador (incluyendo el puesto ubicado sobre el Pasaje La Cachila) hasta Ricardo Gutiérrez.

Considero sobreabundante volver a exponer las críticas que la referencia a los artículos 4°.c) y 10.f) de la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970) merece; no obstante lo cual debo admitir que el Decreto

⁴⁰ Sobre este punto, no se debe pasar por alto que la manifestación a partir de la cual se desencadenaron los hechos de violencia acaecidos había sido anunciada con varios días de antelación.

880/2004 (2004) incorporó una innovación en su encuadre legal, ya que el mismo fue dictado

en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 1) de la CONSTITUCION NACIONAL, los artículos 4º inciso c) y 10 inciso f) de la Ley 18.711, artículo 5º inciso c) de la Ley Nº 19.349 y artículo 5º inciso g) de la Ley Nº 18.398.

Con relación a Gendarmería Nacional, la inclusión del artículo 5º.c) de la Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972) en nada modifica el asunto, siendo que dicha previsión refleja textualmente el contenido del artículo 4º.c) de la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970).

Sin embargo, no deja de llamar la atención que ya en el año 2004, es decir, 20 años después del dictado del Decreto 3399/1984 (1984)⁴¹, y dentro del marco de un gobierno que hizo de la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil una de sus principales banderas⁴², se eche mano del artículo 5º.g) de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 18.398, 1969), el cual hace alusión a "...lo dispuesto en el artículo 26, incisos 23 y 24 de la Ley 18.416...". Que la referida Ley de Ministerios (LEY 18.416, 1969) sea aquella adoptada en el año 1969 no constituye un dato menor... Lo que resulta sin dudas escandaloso es que el referido artículo 26 enumera en sus incisos las competencias de nada más ni nada menos que ¡el Comando en Jefe de la Armada!

A ello agregaría, para terminar de clarificar el asunto, que el inciso g) del artículo 5º de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 18.398, 1969) fue incorporado por medio de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 20.325, 1973), esto es, por el mismo gobierno que con

⁴¹ Recuérdese que por dicha norma Prefectura Naval Argentina pasó a estar dentro de la jurisdicción del Ministerio de Defensa.

⁴² Téngase presente que tan solo cuatro meses antes, el entonces Presidente Kirchner ordenó al Jefe del Ejército que descolgara los cuadros de los Presidentes *de facto* Videla y Bignone del Colegio Militar de la Nación.

fecha 05/02/1975 estableció, a través del Decreto S 261/1975 (2013), el Operativo Independencia. No creo, francamente, que la concepción que aquellas autoridades democráticamente electas tenían sobre la Seguridad Interior pueda compatibilizarse de manera alguna con el esquema que las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) intentan instaurar.

El endeble sustento normativo sobre el que se adoptó el Decreto 880/2004 (2004) marcó el comienzo de una por demás cuestionable práctica que, con el transcurso del tiempo, se agrava cada vez más.

A modo de ejemplo, cabe citar el Decreto 2099/2010 (2010), por medio del cual se instruye

al Director Nacional de Gendarmería y al Prefecto Nacional Naval para que con carácter de muy urgente, profundicen las actividades preventivas en el marco de la Ley de SEGURIDAD INTERIOR N° 24.059, a fin de movilizar mayor cantidad de recursos humanos y materiales, para ser empleados en refuerzo de la seguridad ciudadana [artículo 1°].

Quizás sea casualidad, pero no debe dejar de señalarse que esta norma apareció en el número del Boletín Oficial correspondiente al último día hábil del año.

En cuanto al encuadre legal de la medida, la misma se sustenta en las facultades presidenciales consignadas en los incisos 1 y 2 del artículo 99 de la Constitución Nacional. Siendo que ya se ha hecho mención del inciso primero, cabe apuntar que el inciso segundo prescribe que el Presidente “[e]xpide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”. Ahora bien, uno podría legítimamente preguntarse qué leyes se estarían reglamentando y, adicionalmente, si el decreto en cuestión no atenta contra el propio espíritu de las mismas.

En cuanto a la alusión que el encuadre legal del Decreto 2099/2010 (2010) hace a la Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972), no tiene sentido reiterar cuanto se dijera a propósito del artículo 5°.c). Sin embargo, resulta novedosa la inclusión del artículo 78.f), relativo a los suplementos particulares del personal en actividad, previsión que fue sustituida por medio del Decreto 853/2013 (2013).

Análogamente, la referencia a la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 18.398, 1969) se hace por sus artículos 5°.g) y 54.d). Siendo que ya se explicó lo atinente al primero de los preceptos, basta con mencionar que el último de ellos trataba sobre haberes del personal. Sin embargo, dicho artículo también sería derogado a través del Decreto 853/2013 (2013).

Reviste mayor interés la inclusión de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) en el encuadre legal, algo que a esta altura de la evolución normativa parece novedoso. En tal sentido, se mencionan los artículos 23 y 24 de dicha norma.

El referido artículo 23 reza:

[e]l empleo de las fuerzas de seguridad y policiales nacionales fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal estará estrictamente sujeto al cumplimiento de alguno de los siguientes supuestos:

- a) Cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada;
- b) Cuando se encuentran gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal;

c) En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil.

Lo que podría indagarse a efectos de comprender el asunto de manera cabal sería bajo cuál de los supuestos enumerados en los incisos a) a c) se estaría actuando.

Por su parte, el artículo 24 prescribe que acaecida alguna de las situaciones enumeradas en el párrafo precedente,

el gobernador de la provincia donde los hechos tuvieron lugar podrá requerir al Ministerio de Seguridad el concurso de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a fin de dominar la situación. Se dará al Comité de Crisis la intervención que le compete, de acuerdo a lo normado en la presente ley.

Sin requerimiento del gobierno provincial, no podrán ser empleados en el territorio provincial los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional sino una vez adoptadas las medidas prescritas en los artículos 6º y 23 de la Constitución Nacional, o bien por orden de la justicia federal.

Así, la imprecisa redacción dada al considerando segundo de la medida pone en evidencia la falta de aplicabilidad de la normativa citada:

[q]ue las Leyes ORGANICAS de la GENDARMERIA NACIONAL N° 19.349 y de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA N° 18.398, establecen que dichas Fuerzas podrán ser empleadas en cualquier lugar de la Nación cuando ello sea dispuesto por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, con

vistas al mantenimiento del orden y la tranquilidad pública o para satisfacer un interés de seguridad nacional⁴³.

El considerando tercero también hace gala de una notoria vaguedad, siendo que expresa

[q]ue la Ley de SEGURIDAD INTERIOR N° 24.059 en sus artículos 23 y 24, prevé el empleo de Fuerzas de Seguridad y Policiales Nacionales en el territorio de las Provincias, fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal y en los supuestos allí establecidos y a requerimiento de sus respectivos Gobernadores;

extremos que en nada se vinculan con los perseguidos por el Decreto 2099/2010 (2010).

Luego, la adopción del Decreto 864/2011 (2011) trajo consigo novedades sustantivas, tanto en cuanto al rol asignado a las Fuerzas de Seguridad respecta como así también a su anclaje legal.

Para empezar, por su artículo 1° se estableció

a partir del 4° de julio de 2011 el OPERATIVO UNIDAD - Cinturón Sur, que tendrá por objeto optimizar el servicio de seguridad ciudadana en la Capital Federal mediante la complementación operativa sinérgica de los cuerpos policiales y de las fuerzas de seguridad federales por zonas.

Así, no se puede dejar de mencionar que de acuerdo con los términos de su artículo 2° ,

⁴³ De ser éstos los verdaderos argumentos que condujeron a la adopción del decreto, y a efectos de guardar similitud con los anteriormente dictados, el encuadre legal debería haberse limitado a los artículos 5º inciso c) de la Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972) y 5º inciso g) de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 18.398, 1969), además de sus correspondientes en la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970).

[l]a GENDARMERIA NACIONAL y la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA ejercerán las funciones de policía de seguridad y las tareas de prevención e investigación de los delitos que se les asignen en las zonas de la Capital Federal que se detallan en el ANEXO I de este Decreto. Asimismo desarrollarán en el ámbito de la Capital Federal cualquier otra función que el MINISTERIO DE SEGURIDAD les requiera en vistas a alcanzar los objetivos del presente decreto;

con lo cual ya resulta incontrovertible que la ampliación de la jurisdicción de dichas Fuerzas de Seguridad alcanza tanto su aspecto territorial como material.

Bien, ¿qué sustento normativo puede tener tan ambiciosa medida? El último párrafo de sus considerandos justifica su adopción al amparo

de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 1, de la CONSTITUCION NACIONAL, los artículos 4º, inciso c), y 21 de la Ley Nº 18.711, el artículo 5º, inciso c), de la Ley Nº 19.349 y el artículo 5º, inciso g), de la Ley Nº 18.398.

Dejando a salvo el artículo 21 de la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970), no aporta demasiadas innovaciones, motivo por el cual me conformo con proceder únicamente al análisis de dicha previsión.

De acuerdo con el mentado artículo 21, “[e]l Poder Ejecutivo determinará los límites geográficos de las jurisdicciones territoriales correspondientes a cada uno de los organismos de seguridad, a que se refiere la presente ley”. Ahora bien, ¿significa esto que el Poder Ejecutivo posee una discrecionalidad absoluta para delimitar las jurisdicciones territoriales en cuestión? ¿Qué rol deberían cumplir los artículos 4º y 9º de la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970); por los que se especifican los ámbitos de actuación territorial correspondientes a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina, respectivamente?

Quizás la Procuración del Tesoro de la Nación, cuyos pronunciamientos revisten carácter vinculante para todos los servicios jurídicos integrantes del Cuerpo de Abogados del Estado⁴⁴ [ver artículos 6^o⁴⁵ de la Ley del Cuerpo de Abogados del Estado (LEY 12.954, 1947) y 4^o⁴⁶ del Decreto 34.952/1947 (1947)] pueda ser de utilidad a efectos de elucidar la cuestión.

Así, la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho en Dictámenes 274:296 que

[e]n la tarea de interpretar la ley ha de tenerse en cuenta el contexto general y los fines que aquélla persigue, y con ese objeto la labor del intérprete debe ajustarse a un examen atento de sus términos, que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador, extremos que no deben ser obviados por posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente, para evitar la frustración de los objetivos de la norma (Fallos 331:1215).

A ello se debe agregar que

[l]a interpretación de las leyes no ha de efectuarse tan solo en base a la consideración indeliberada de su letra, sino estableciendo la versión técnicamente elaborada de la norma aplicable al caso por medio de una sistemática, razonable y

⁴⁴ Dentro del cual sin dudas se incluye la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad (ver anteúltimo considerando del acto).

⁴⁵ “La Dirección General como asesora del Poder Ejecutivo y las delegaciones, compondrán las asesorías de los distintos ministerios y reparticiones, pero las delegaciones deberán supeditar su acción a las instrucciones que imparta la primera para unificar criterios. Además deberán elevar en consulta aquellos casos cuya resolución pudiera implicar la fijación de un precedente de interés general para toda la administración, y solicitarán su patrocinio en los litigios en que se debatan asuntos de la misma índole o que por la magnitud de los intereses estatales en juego requieran la atención de las autoridades superiores del cuerpo”.

⁴⁶ “El Procurador del Tesoro, en su carácter de director general del Cuerpo, sienta normas de interpretación, y aplicación de las leyes y sus reglamentos, las que serán obligatorias para los abogados que forman el Cuerpo (Art. 6º de la Ley Nº 12.954)”.

discreta hermenéutica, que responda a su espíritu y observe y precise la voluntad del legislador en la búsqueda de soluciones justas y adecuadas (Dictámenes: 129:310; 131:73; 132:88, entre otros); preservando al mismo tiempo los propósitos de la ley, de manera que armonicen con los del ordenamiento jurídico que integran y con los principios y garantías de la Constitución Nacional (Dictámenes 157:50; 161:2) [Dictámenes 169:139];

ello sin perder de vista que

[l]as leyes deben interpretarse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (conf. Fallos 320:2656) [Dictámenes 242:626].

Entonces, en resumidas cuentas, ¿se puede decir que la inclusión del artículo 21 de la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970) dentro del encuadre legal del Decreto 864/2011 (2011) responde a una legítima interpretación normativa o, contrariamente, constituye un intento por tergiversar los objetivos perseguidos por la propia ley?

Ese mismo año 2011 el Poder Ejecutivo Nacional sancionaría otra medida que habría de impactar sobre el ordenamiento jurídico aplicable a las Fuerzas de Seguridad: el Decreto 1091/2011 (2011). Así se dio inicio al Operativo Escudo Norte, cuyo objetivo consistía en

incrementar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste de la REPUBLICA ARGENTINA, así como la aprehensión y la puesta a disposición de las autoridades judiciales de los incursores ilegales [artículo 1°].

Además, de acuerdo con el artículo 2º, dicho operativo habría de ejecutarse "...a partir del esfuerzo del Sistema de Seguridad Interior, en coordinación con los esfuerzos de otros Organismos del ESTADO NACIONAL de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5º y 6º de la presente medida". En cuanto al esfuerzo de otros organismos, eso será específicamente abordado más adelante en el siguiente capítulo.

Llaman particularmente la atención los artículos 7º⁴⁷ y 8º⁴⁸ por los que, respectivamente, se extienden las jurisdicciones correspondientes a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina.

Alcanzada esta instancia, resulta imperativo proceder al estudio del encuadre legal del Decreto 1091/2011 (2011), el cual fue dictado

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 1, de la CONSTITUCION NACIONAL, el artículo 3º, inciso i, de la Ley de Gendarmería Nacional Nº 19.349 y el artículo 5º, inciso g, de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina Nº 18.398.

Atento que el artículo 99.1 de la Norma Fundamental ya ha sido reiteradamente analizado, no cabe ahondar nuevamente en dicho precepto. Otro tanto podría decirse con relación al artículo 5º, inciso g) de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 18.398, 1969), sin perjuicio

⁴⁷ "Durante el término del OPERATIVO ESCUDO NORTE, y con relación a los delitos vinculados al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes, extiéndese la jurisdicción de la GENDARMERIA NACIONAL ARGENTINA (GNA) a las Provincias de SANTIAGO DEL ESTERO, CHACO, FORMOSA, LA RIOJA, CATAMARCA, CORDOBA y SANTA FE; y ampliase dicha jurisdicción a la totalidad de las Provincias de ENTRE RIOS y CORRIENTES".

⁴⁸ "Durante el término del OPERATIVO ESCUDO NORTE, y con relación a los delitos vinculados al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes, extiéndese la jurisdicción de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA (PNA) al área comprendida en la margen derecha del RIO PARAGUAY hasta la Ruta Nacional Nº 11 —excluyendo la calzada propiamente dicha— en las Provincias de CHACO y FORMOSA, y al área comprendida entre la margen izquierda del RIO PARANA hasta la Ruta Nacional Nº 12 —excluyendo la calzada propiamente dicha— en las Provincias de CORRIENTES y MISIONES".

de las observaciones oportunamente formuladas respecto de la ampliación de la jurisdicción de la Prefectura Naval Argentina a través suyo.

En este caso, lo novedoso viene de la mano de la referencia hecha al artículo 3º, inciso i) de la Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972), de acuerdo a cuyo texto

[d]entro de su jurisdicción, Gendarmería Nacional cumple las siguientes funciones: (...)

i) Intervenir para reprimir la alteración del orden público, o cuando éste se vea subvertido, o cuya magnitud sobrepase las posibilidades de control de las fuerzas policiales, o cuando adquiriera las características de guerrilla, en cualesquiera de sus formas. Esta función será ejercida por disposición del Poder Ejecutivo Nacional⁴⁹.

Entonces, ¿no sería válido preguntar con qué sustento normativo el Poder Ejecutivo procedió a ampliar la jurisdicción de la Gendarmería Nacional a través del artículo 7º del Decreto 1091/2011 (2011)?

Otra escalada dentro de la expansiva actuación de las Fuerzas de Seguridad vino de la mano del Decreto 228/2016 (2016), y su prórroga por el Decreto 50/2017 (2017).

Así, corresponde referir que en virtud del artículo 1º del Decreto 228/2016 (2016), se declara

la “emergencia de seguridad pública” en la totalidad del territorio nacional con el objeto de revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado, que afecta a la REPÚBLICA ARGENTINA, por el término de TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO (365) días corridos a

⁴⁹ Énfasis agregado.

partir de la publicación del presente, la que podrá ser prorrogada fundadamente,

pasando a detallar a renglón seguido qué ha de entenderse, a los efectos de dicha medida, como “delito complejo y crimen organizado”.

Sin entrar a analizar las incontables implicancias detrás del dictado del Decreto 228/2016 (2016), las cuales contribuyeron en su abrumadora mayoría a entremezclar aún más conceptos que ya eran confusos dentro del ordenamiento jurídico, me conformo con enfatizar sobre su artículo 3°, por el cual se transforma “...el ‘OPERATIVO ESCUDO NORTE’ establecido por el Decreto N° 1091/11 y sus prórrogas, en ‘OPERATIVO FRONTERAS’”; y se otorga carácter permanente a dicho operativo.

Vale la pena tener presente, en este caso, que de acuerdo con el artículo 3° del Decreto 1091/2011, “[e]l OPERATIVO ESCUDO NORTE se iniciará el 20 de julio de 2011 y concluirá el 31 de diciembre de 2011, pudiéndose prorrogar mediante decisión del PODER EJECUTIVO NACIONAL” (2011).

Un principio de cardinal importancia tanto para el Derecho Constitucional como para el Derecho Administrativo es el del paralelismo de las formas, según el cual un acto administrativo que viene a incidir sobre otro que preexiste, debe adoptarse, idealmente, bajo el mismo encuadre legal que aquel cuya modificación se busca; o, en su defecto, debe poseer mayor jerarquía, de modo que pase a regir el principio según el cual una norma de mayor rango ha de prevalecer sobre otra que le está subordinada.

Particularmente, me interesa analizar el principio del paralelismo de las formas a la luz del Operativo Escudo Norte / Operativo Fronteras para poder descifrar qué amparo legal poseen las Fuerzas de Seguridad allí empeñadas.

En el sentido indicado, cabe recordar que el Decreto 1091/2011 (2011) fue adoptado en virtud de las facultades conferidas

por el artículo 99, inciso 1, de la CONSTITUCION NACIONAL, el artículo 3º, inciso i, de la Ley de Gendarmería Nacional Nº 19.349 y el artículo 5º, inciso g, de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina Nº 18.398⁵⁰.

Además, corresponde traer a colación que la vigencia del operativo estatuido por intermedio del Decreto 1091/2011 (2011) fue sucesivamente prorrogada [ver Decretos 296/2011 (2011), 2689/2012 (2013), 2221/2013 (2013), 2574/2014 (2014) y 152/2016 (2016)], reproduciéndose en todos los casos el encuadre legal dado al Decreto 1091/2011 (2011).

Sin embargo, el decreto por el cual se otorga carácter permanente al operativo de marras [a saber, el Decreto 228/2016 (2016)] tiene como encuadre legal únicamente el artículo 99.1 de la Constitución Nacional, con lo cual se rompe el paralelismo de las formas que venía respetándose desde hacía un lustro.

Llama poderosamente la atención que, exactamente las mismas autoridades, hayan prorrogado un operativo bajo un encuadre legal y, tan sólo 8 días después, cambien su nombre y le otorguen carácter permanente basándose en otro encuadre legal totalmente diferente.

En resumidas cuentas, en la actualidad existe un operativo permanente en cuyo marco las Fuerzas de Seguridad del Estado se desempeñan más allá de las jurisdicciones que sus respectivas leyes les asignan, cuyo único sustento legal es la voluntad del Presidente en ejercicio de su rol de "...jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país".

⁵⁰ Ver último considerando de la medida en cuestión.

La siguiente medida a cuyo análisis me abocaré es el Decreto 66/2017 (2017), convencido que de este modo la actual situación de las Fuerzas de Seguridad quedará minuciosamente expuesta.

A tales efectos, reviste particular interés el considerando noveno de dicho decreto, según cuyos términos

la Ley Orgánica de la GENDARMERÍA NACIONAL N° 19.349 y sus modificaciones, establece en su artículo 5°, inciso c), que dicha fuerza actuará “En cualquier otro lugar del territorio de la Nación, cuando ello sea dispuesto por el Poder Ejecutivo con vista al mantenimiento del orden y la tranquilidad pública o para satisfacer un interés de seguridad nacional”, en tanto que la Ley Orgánica de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA N° 18.398 y sus modificaciones, dispone en su artículo 5°, inciso g), que la misma podrá “Intervenir en el restablecimiento del orden y la tranquilidad pública fuera de su jurisdicción cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo”, **lo que hace necesario dotar al MINISTERIO DE SEGURIDAD de expresas facultades legales para disponer el despliegue de dichas Fuerzas de Seguridad federales** en aquellos lugares del territorio nacional en que ello fuere requerido por las respectivas autoridades locales, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la Ley de Seguridad Interior para el cumplimiento de los objetivos de la mencionada Ley N° 24.059 y sus modificaciones y del Decreto N° 228/16⁵¹.

⁵¹ El artículo 1° del Decreto 66/2017 también alude, en su última parte, al “...cumplimiento de los objetivos establecidos por el artículo 1° del Decreto N° 228/16” (2017). Adviértase cómo, una norma de carácter general y permanente, se apoya en otra eminentemente transitoria como lo puede ser una declaración de emergencia (en este caso, en materia de seguridad pública). Las cuantiosas referencias a los objetivos y definiciones adoptados por el Decreto 228/2016 (2016) son un excelente ejemplo del mal uso que en nuestro ordenamiento jurídico se hace del instituto de la emergencia. Énfasis agregado.

A ello cabe agregar que de acuerdo con el último párrafo del considerando de la medida, ésta se adopta

en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 1 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, el artículo 13 de la Ley de Ministerios N° 22.520 (t.o. por Decreto N° 438/92), con sus modificaciones, y el artículo 8° de la Ley N° 24.059 y modificatorias;

lo cual sin dudas significa una innovación en la materia.

Con relación a la Ley de Ministerios (LEY 22.520 -Texto Ordenado por Decreto 438/92-, 1992), por su artículo 13 se faculta "...al Poder Ejecutivo Nacional para delegar en los Ministros y en los Secretarios de la Presidencia de la Nación facultades relacionadas con las materias que les competen, de acuerdo con lo que determine expresa y taxativamente por decreto"; lo cual dota de sentido al artículo 2° del decreto en estudio, el cual prevé la delegación "...en el MINISTERIO DE SEGURIDAD las facultades previstas en los artículos 5°, inciso c), de la Ley N° 19.349 y sus modificaciones, y 5°, inciso g), de la Ley N° 18.398 y sus modificaciones".

Ahora bien, resulta elemental dejar en claro que en el presente caso, el término "delegación" se utiliza en su acepción genérica, y no en alusión a la delegación legislativa, la cual se encuentra (en principio) prohibida por el artículo 76⁵² de la Constitución Nacional.

Al respecto, se ha dicho que "...la delegación es nada más que un medio jurídico, concreto e individual, ofrecido al órgano a quien le compete

⁵² "Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca".

una función determinada, de poder desgravarse temporalmente el peso del ejercicio de esa competencia propia”⁵³.

Tal entendimiento me lleva a sostener que el gobierno de las Fuerzas de Seguridad es competencia del Poder Ejecutivo, y no del Poder Legislativo⁵⁴. Así, se estaría en presencia de una mera delegación, y no ante una subdelegación (la cual tiene lugar cuando el Poder Ejecutivo delega en sus Ministerios facultades que a su vez le había delegado el Poder Legislativo previamente), extremo prohibido por nuestro ordenamiento jurídico.

No obstante, abrazar esta hipótesis exige reconocer que las potestades que el Poder Ejecutivo tiene sobre las Fuerzas de Seguridad prevalecen sobre cualquier ley dictada por el Congreso⁵⁵. Concordantemente, resulta menester poner de resalto que tal presupuesto es el punto de partida sobre el cual se inicia el cuestionamiento de la constitucionalidad de las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992); aspecto que retomaré más adelante.

Otro precepto que reviste interés dentro del Decreto 66/2017 (2017) se encuentra contenido en su artículo 4°, ya que por conducto del mismo se derogan los Decretos 2099/2010 (2010) y 864/2011 (2011); esto es, se revierten las instrucciones dadas “...al Director Nacional de Gendarmería y al Prefecto Nacional Naval para que con carácter de muy urgente, profundicen las actividades preventivas en el marco de la Ley de

⁵³ Ver “Maurandi, Bernardino c/ Provincia de Mendoza”, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, sentencia del 20/03/1970, LL, t° 143, p. 567; fallo citado en Bianchi, 1990, p. 47.

⁵⁴ Aspecto que no se ve cuestionado por la referencia que los incisos 29 y 31 del artículo 75 de la Constitución Nacional hacen, respectivamente, al estado de sitio y a la intervención federal.

⁵⁵ En esta tónica, podría incluso cuestionarse la necesidad de incluir las referencias a los artículos 5°.c) de la Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972) y 5°.g) de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 18.398, 1969) en el artículo 2° del Decreto 66/2017 (2017), por resultar superfluas.

SEGURIDAD INTERIOR N° 24.059..."⁵⁶ y se pone fin al OPERATIVO UNIDAD – Cinturón Sur⁵⁷.

Ahora bien, ¿significa esto que la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina han restringido su accionar a la jurisdicción que para cada caso establecen la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 18.398, 1969), la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970) y Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972)? La respuesta es de notorio y público conocimiento: no. La realidad es que las Fuerzas de Seguridad se siguen desempeñando más allá de las jurisdicciones que legalmente se les asignan, nada más que ahora lo hacen ya no basándose en decretos del Poder Ejecutivo Nacional, sino en resoluciones ministeriales, lo cual le quita visibilidad al asunto.

Un claro ejemplo sobre este particular está dado por la Resolución Ministerio de Seguridad 757/2018 (2018), por medio de la cual se establece el SERVICIO DE PROTECCIÓN DE ESTADO Y CUSTODIA a efectos de proteger, dentro del territorio nacional (ver artículo 5º) a las personas detalladas en el artículo 6º: Vicepresidente de la Nación y su núcleo familiar, Jefe de Gabinete de Ministros y su apoyo operativo, Ministro de Seguridad y Secretario de Seguridad (inciso a); y ex Presidentes de la Nación y otros funcionarios que "...ameriten este servicio..." (inciso b). En tanto, por el artículo 4º se instruye "...al Director Nacional de GENDARMERÍA NACIONAL, al Prefecto Nacional Naval de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y al Director Nacional de la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA a disponer áreas de apoyo dentro de sus respectivas Instituciones...".

El hecho que la resolución en estudio haya sido dictada "...en virtud del artículo 4º, inciso b) apartado 9º y el artículo 22 bis de la Ley de Ministerios N° 22.520 (t.o. por Decreto N° 438/92 y sus modificatorias)", sin

⁵⁶ Artículo 1º, Decreto 2099/2010 (2010).

⁵⁷ Artículo 1º, Decreto 864/2011 (2011).

hacer referencia alguna a la abundante normativa que regula la actividad de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina y optando en cambio por las genéricas (por no decir inespecíficas) potestades enumeradas en los artículos 4º.b.9⁵⁸ y 22 *bis*⁵⁹ de la Ley de Ministerios (LEY 22.520 -Texto Ordenado por Decreto 438/92-, 1992), pone en evidencia la degradación en el sustento normativo de las medidas adoptadas en la materia.

Focalizando nuevamente sobre el Decreto 66/2017 (2017), el último aspecto que me propongo analizar es la inclusión dentro de su encuadre legal del artículo 8º de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

El antedicho precepto consigna en su primer párrafo que “[e]l Ministerio de Seguridad por delegación del Presidente de la Nación, además de las competencias que le son otorgadas en la Ley de Ministerios, ejercerá la conducción política del esfuerzo nacional de policía, **con las modalidades del artículo 24**”⁶⁰; debiendo destacarse que ninguno de los párrafos siguientes autoriza al Ministerio de Seguridad a fijar la jurisdicción territorial de las Fuerzas de Seguridad más allá de lo que para cada caso las leyes pertinentes establecen.

A su turno, cabe recordar que el artículo 24 de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) prevé el despliegue de cuerpos policiales y Fuerzas de Seguridad en territorio de las provincias previo requerimiento del gobernador de la provincia correspondiente y ante los supuestos enumerados en el artículo 23⁶¹ (párrafo primero) o en su defecto una vez

⁵⁸ “Las funciones de los Ministros serán: (...) b) En materia de su competencia: (...) 9. — Resolver por sí todo asunto concerniente al régimen administrativo de sus respectivos Ministerios ateniéndose a los criterios de gestión que se dicten y, adoptar las medidas de coordinación, supervisión y contralor necesarias para asegurar el cumplimiento de las funciones de su competencia”.

⁵⁹ Me abstengo de citar el texto del artículo en cuestión por hacer lo propio en las páginas siguientes. De cualquier forma, no resulta inoportuno mencionar que el mismo alude de manera general a las competencias del Ministerio de Seguridad, enumerando a continuación sus funciones específicas en 22 párrafos.

⁶⁰ El resaltado es propio.

⁶¹ “El empleo de las fuerzas de seguridad y policiales nacionales fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal estará estrictamente sujeto al cumplimiento de alguno de los siguientes supuestos: a) Cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes

declarada la intervención federal o el estado de sitio (párrafo segundo). Los límites son claros y taxativos.

Así, el único modo en que podríamos justificar la extensión de la jurisdicción territorial de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina sería echando mano a la Ley de Ministerios (LEY 22.520 -Texto Ordenado por Decreto 438/92-, 1992), conforme la referencia que el precitado artículo 8° de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) hace a dicho cuerpo normativo.

En el sentido apuntado, el artículo 22 *bis* de la Ley de Ministerios (LEY 22.520 -Texto Ordenado por Decreto 438/92-, 1992) establece que

[c]ompete al MINISTERIO DE SEGURIDAD asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo concerniente a la seguridad interior, a la preservación de la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías en un marco de plena vigencia de las instituciones del sistema democrático,

enumerando entre sus competencias específicas la de “[e]ntender en el ejercicio del poder de policía de seguridad interna; en la dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las fuerzas policiales y de seguridades nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (ver inciso 3).

A mi criterio, y pongo particular énfasis en que es mi modo personal de interpretar la normativa, reconocer potestades para dirigir y coordinar funciones y jurisdicciones no implica poder asignar nuevas funciones, ni

de una región determinada; b) Cuando se encuentran gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal; c) En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil”.

tampoco modificar los límites de las jurisdicciones legalmente establecidas. Por el contrario, ello supone reconocer la preexistencia de tales funciones y jurisdicciones, respetándolas.

En respaldo de este criterio, se puede mencionar que de acuerdo con el Decreto 1273/1992 (1992), el cual contiene como Anexo A un Glosario de Términos, la palabra “entender” significa “[o]cuparse directamente de un asunto con responsabilidad primaria” (ver párrafo 17); nada dice de modificar norma alguna. En términos similares, la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que “...`entender´, en la Ley de Ministerios, significa `ocuparse directamente de un asunto con responsabilidad primaria´ (Dictámenes 119:241; 159:388)”⁶²; definición que tampoco nos permite colegir que ello traiga aparejadas potestades suficientes para modificar el ordenamiento jurídico.

Por último, resulta pertinente hacer mención del Decreto 297/2020, a través de cuyo artículo 1° se establece el “...aislamiento social, preventivo y obligatorio...” en aras de paliar los efectos de la pandemia ocasionada por el CORONAVIRUS - COVID 19 (2020).

Si bien es cierto que el artículo 3° de la norma en cuestión prevé que

[e]l MINISTERIO DE SEGURIDAD dispondrá controles permanentes en rutas, vías y espacios públicos, accesos y demás lugares estratégicos que determine, **en coordinación y en forma concurrente con sus pares de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, para garantizar el cumplimiento del “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, de las normas vigentes dispuestas en el marco de la emergencia sanitaria y de sus normas complementarias⁶³;

⁶² Ver Dictámen N° 090 de fecha 21/07/1997. Expediente N° 79.414/85, ps. 53/ss.

⁶³ El destacado no obra en el original.

no se puede pasar por alto que, al menos a primera vista, la situación que justifica su adopción parece encuadrar dentro de los supuestos contenidos en el artículo 23 de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992). Adicionalmente, del propio texto del artículo en cita surge con claridad que la implementación de dicho precepto no ha de ser decidida unilateralmente desde el ámbito nacional, sino que se debe dar participación a las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Un aspecto de suma relevancia jurídica es que el Decreto 297/2020 (2020) es un decreto de necesidad y urgencia (ver encuadre legal de la norma). En tal sentido se podría estar en desacuerdo en cuanto a la conveniencia de la medida adoptada pero, aún cuando contrariase las leyes mencionadas en el presente capítulo, el decreto en cuestión no podría ser cuestionado desde un punto de vista estrictamente jurídico⁶⁴.

⁶⁴ El rol de los decretos de necesidad y urgencia y su jerarquía serán abordados más adelante en el presente trabajo, haciéndose especial referencia a los mismos en las Conclusiones.

CAPÍTULO III - Las Fuerzas Armadas

Del mismo modo que en el Capítulo II se han abordado aquellas circunstancias en que las Fuerzas de Seguridad se ven involucradas en actividades inherentes al Sistema de Defensa Nacional, o en acciones que exceden su jurisdicción material y/o territorial; en el presente capítulo analizaré determinados supuestos en que las Fuerzas Armadas podrían desempeñarse dentro del ámbito de la Seguridad Interior y, adicionalmente, me permitiré cuestionar determinadas acciones en las que les son asignadas funciones que parecieran extralimitar la jurisdicción legalmente establecida para las mismas.

1. Jurisdicción

Más allá de cuanto se apuntara en el Capítulo I con relación a las Fuerzas Armadas y el régimen que la Constitución Nacional les asigna, el análisis dedicado a las mismas se vería sumamente restringido si me conformara con cuanto la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) prevé al respecto.

Si bien, insisto sobre el particular, la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) constituye una pieza fundamental para la reinserción de las Fuerzas Armadas dentro del andamiaje institucional democrático de la República Argentina, el plexo normativo es mucho más amplio.

A modo de ejemplo, la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (LEY 24.948, 1998) dispone en su artículo 1° que por su intermedio se establecen "...las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las fuerzas armadas". Además, dicha reestructuración ha de tener en cuenta, entre otras modalidades para el empleo del instrumento militar, las "[o]peraciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación" y las "[o]peraciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la ley 24.059" (ver artículo 6°). Nótese que a la par que no se prohíbe en términos absolutos la intervención de las Fuerzas

Armadas en cuestiones atinentes a la Seguridad Interior, ésta siempre se encuentra subordinada a los términos de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

Teniendo siempre presente la "...diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior", entronizada en el artículo 4° de la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988); se puede sostener que, del mismo modo que se encuentra delimitada la jurisdicción tanto en su aspecto material como territorial para el caso de las Fuerzas de Seguridad, otro tanto ocurre con las Fuerzas Armadas.

Así pues, desde la perspectiva material, no caben dudas que una interpretación técnicamente correcta y bienintencionada indica que, dejando a salvo los excepcionalísimos supuestos en que cabría la posibilidad que lo hagan en cuestiones de Seguridad Interior, las Fuerzas Armadas sólo podrían emplear sus elementos de combate ante casos de agresión de origen externo, supuesto que necesariamente involucra el uso de fuerza armada por parte de al menos un Estado extranjero⁶⁵.

Por otro lado, desde el punto de vista territorial, no se puede dejar de indicar que es la misma Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) la que en su articulado reconoce a las Fuerzas Armadas su potestad de actuar dentro de la jurisdicción militar.

Sobre este punto, el artículo 28 de la ley de marras prescribe que "[t]odo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación, constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior"; agregándose a continuación que "...constituye una obligación primaria de la autoridad militar la preservación de la fuerza armada y el

⁶⁵ Ver definición de "agresión" en el Capítulo I, acápite 3.

restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia” (artículo 29).

Sin perjuicio de que la Ley de Fuerzas de Seguridad (LEY 18.711, 1970) establece en su artículo 17 que “[q]uedan excluidos de las jurisdicciones territoriales determinadas en la presente ley, los lugares sometidos a jurisdicción militar”, lo cierto es que la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) prevé de manera explícita la posibilidad que tanto Fuerzas de Seguridad como Policiales brinden apoyo a las Fuerzas Armadas (ver artículo 30); lo cual constituye un ejemplo más en que el Sistema de Seguridad Interior viene a complementar el Sistema de Defensa Nacional⁶⁶.

2. Su empleo

Atento que el espectro temporal que me propuse abarcar en el presente estudio comienza con el dictado de la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y llega hasta la actualidad, y siendo que desde el año 1982 la República Argentina no ha sido sujeto activo ni pasivo de acto de agresión alguno; si quisiera analizar la actuación de las Fuerzas Armadas Argentinas en los últimos 30 años debería contentarme con el rol disuasivo que éstas han desempeñado para enfrentar agresiones de origen externo (conforme el artículo 2° de la mentada norma), o indagar en su participación en cuestiones atinentes a la Seguridad Interior. De más está decir que opto por este último camino, el cual constituye, además, uno de los ejes centrales de mi investigación.

En el sentido indicado, la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) prevé en su artículo 27 la posibilidad que “...las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación (...) de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones...”. Hasta aquí, las

⁶⁶ Para profundizar en el modo en que se implementa dicha acción conjunta, ver artículo 22 del Decreto 1273/1992 (1992).

actividades de apoyo en cuestión no parecen suscitar mayores polémicas, lo cual se condice con la relativa facilidad (en términos institucionales) con que las mismas pueden ser decididas.

Más allá de los términos del precitado artículo 27, la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) establece en su artículo 31 que

las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.

Ahora bien, ¿significa esto que el Presidente, de manera discrecional, puede decidir sin más la intervención armada del Instrumento Militar dentro del territorio nacional? La respuesta a este interrogante es provista por el artículo 32 del cuerpo normativo en trato, de acuerdo al cual el Primer Mandatario "...dispondrá el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio".

A renglón seguido el aludido artículo 32, después de referir en su segundo párrafo que este supuesto constituye una excepción, limita dicho accionar al cumplimiento de las siguientes reglas:

- a) La conducción de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554;
- b) Se designará un comandante operacional de las fuerzas armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas

de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando;

c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554.

No se pueden escatimar esfuerzos al momento de jerarquizar los términos categóricos en que el inciso c) citado en el párrafo precedente reitera lo excepcional de la situación descripta; ni tampoco se puede perder de vista que dichos supuestos no repercuten en modo alguno en las Fuerzas Armadas más allá de la intervención en sí.

a) Operativos Fortín I y II, Escudo Norte y Fronteras

Llegado el momento de contrastar el plano normativo que se viene describiendo con las medidas que efectivamente se han adoptado en la materia, me permito anticipar que las conclusiones son, cuando menos, desalentadoras.

En cuanto a control aeroespacial del territorio nacional respecta, se puede hallar un antecedente en el Decreto 145/1996 (1996), por el cual se aprobó "...el Plan Nacional de Radarización elaborado por el Ministerio de Defensa -Fuerza Aérea Argentina- que tiene por objeto dotar a la República Argentina de un Sistema de Vigilancia y Control del Espacio Aéreo..." (artículo 1°), designándose por el artículo 2° al Ministro de Defensa como Autoridad de Aplicación "...para la ejecución de la totalidad de las tareas necesarias para el cumplimiento del Plan Nacional de Radarización" (artículo 2°). Cabe destacar, con relación a dicho decreto, que el mismo fue suscripto por el entonces Presidente de la República en atención a las potestades que el artículo 99.1 de la Constitución Nacional le reconoce.

Otro paso dado en la materia fue el Decreto 1407/2004 (2004), también un decreto de carácter autónomo⁶⁷, por el cual se aprobó el “...el SISTEMA NACIONAL DE VIGILANCIA Y CONTROL AEROESPACIAL - 2004...” (artículo 1°).

De manera consistente con su antecedente, por la medida en cuestión también se designa al Ministerio de Defensa como Autoridad de Aplicación (ver artículo 3°), facultándolo “...para resolver las cuestiones específicas que genere su puesta en marcha y, a la vez, dictar las normas aclaratorias, interpretativas o complementarias que requiera la implementación del sistema que se aprueba...”.

Un aspecto que no se puede perder de vista es que por el artículo 4° se faculta a la Fuerza Aérea Argentina “...en su calidad de responsable de la defensa, vigilancia y control integral del aerospacio...” para llevar a cabo “...la totalidad de las tareas que demande la ejecución del sistema, en el marco de las responsabilidades que le son propias”⁶⁸; mientras que por el artículo 6° se instruye al Ministerio de Defensa a declarar Secreto Militar las especificaciones técnico operativas que considere necesario sean reservadas⁶⁹.

Ya más cercano en el tiempo, y dando origen a una serie de medidas que llegan hasta la actualidad, el primero de los ejemplos que me propongo

⁶⁷ Esto es, adoptado al amparo del artículo 99, primer párrafo, de la Constitución Nacional.

⁶⁸ Si bien dicha previsión parecería reconocer amplias facultades a la Fuerza Aérea Argentina, una correcta exégesis del artículo obliga a concluir que tales responsabilidades se encuentran enmarcadas en las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), con todas las restricciones por ellas establecidas.

⁶⁹ Aspecto éste que impide apreciar la legalidad del decreto en toda su extensión al carecer de acceso a los aspectos normativos de su implementación.

Sin embargo, la simple lectura del Apéndice 1 al Anexo I del Decreto 1407/2004 (2004), el cual enumera los medios que componen la totalidad del Sistema de Vigilancia y Control Aeroespacial, basta para concluir que la norma en cuestión fue suscripta asignando funciones a la Fuerza Aérea Argentina que claramente exceden el límite que legalmente se les impone.

En este sentido, cuesta imaginar que los “aviones interceptores” a que se alude en su apartado 2, sobre los cuales se afirma que “...serán utilizados los medios que actualmente dispone la Fuerza Aérea y los que se incorporen en un futuro para este fin”, no constituyen “elementos de combate” cuyo empleo está en principio prohibido por la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

tratar en profundidad es el Operativo Fortín, el cual fue adoptado por conducto de la Resolución Ministerio de Defensa 206/2007 (2007)⁷⁰.

Conforme ha trascendido en los medios de comunicación, el rol de las Fuerzas Armadas se limitó a la colaboración con las Fuerzas de Seguridad en materia de vigilancia y reconocimiento del espacio aéreo nacional; tareas que luego serían extendidas hasta 2015 por medio de una resolución del Ministerio de Defensa adoptada en el año 2011 (la cual estableció el Operativo Fortín II), norma ésta a la que tampoco he tenido acceso.

Dejando de lado que la recolección de información por parte de las Fuerzas Armadas en cuestiones atinentes a la Seguridad Interior podría quebrantar la estricta distinción que la Ley de Inteligencia Nacional (LEY 25.520, 2001) realiza entre los organismos encargados de la producción de Inteligencia Criminal e Inteligencia Estratégica Militar, lo cierto es que me resulta imposible formar una opinión en cuanto a la legalidad de dichos operativos por no poder dar con las normas que al menos en teoría justificarían su razón de ser.

En cambio, la publicidad dada a los actos que se vinculan con el Operativo Escudo Norte me permiten analizar su legalidad, evaluando si el empleo de las Fuerzas Armadas que allí se prevé es acorde con el ordenamiento jurídico vigente o viene a contrariarlo.

En tal sentido, cabe recordar que por medio del Decreto 1091/2011 (2011) se estableció el Operativo Escudo Norte con el objetivo de

incrementar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y

⁷⁰ No puedo dejar de mencionar que mis reiterados intentos tendientes a dar con la fuente normativa primaria han culminado, en todos los casos, en un rotundo fracaso.

Tan es así que decidí solicitar, hace más de cuatro años ya, la información relativa al anclaje legal del Operativo Fortín en la página del Ministerio de Defensa, a través de la etiqueta "Pedir información pública" dentro del menú "Transparencia", y no he obtenido a la fecha de presentación del presente trabajo respuesta alguna. Ver sitio <https://www.argentina.gob.ar/defensa/transparencia/pedirinformacion>.

noroeste de la REPUBLICA ARGENTINA, así como la aprehensión y la puesta a disposición de las autoridades judiciales de los incursores ilegales [artículo 1°].

A tales efectos, el artículo 2° contempla la coordinación del Sistema de Seguridad Interior con otros organismos del Estado; revistiendo particular interés en este punto el artículo 5°, mediante el cual se instruye al Ministerio de Defensa "...para que, en el ámbito de su competencia, adopte todas las medidas administrativas, operativas y logísticas necesarias para intensificar las tareas de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional por parte de las Fuerzas Armadas". Es este último artículo el que suscitó numerosas críticas de diversos sectores, ello en el entendimiento que el mismo podría permitir el uso de las Fuerzas Armadas en tareas que le estarían legalmente prohibidas.

En cuanto a los motivos aducidos para la adopción de tal medida, en su considerando segundo se sostiene que

en el ámbito de la Defensa (...) reside la responsabilidad primaria de realizar las tareas de vigilancia, identificación, control y reconocimiento de los espacios de jurisdicción nacional, como así también brindar los datos obtenidos en el ejercicio de su competencia a los distintos organismos del ESTADO NACIONAL que, por la naturaleza de sus funciones, lo requieran;

aseveración que no resulta para nada acorde con las previsiones de las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

En pos de evitar incurrir en reiteraciones innecesarias, cabe recordar que el Decreto 1091/2011 (2011) fue adoptado en virtud de los artículos 99.1 de la Constitución Nacional, 3°.i) de la Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972) y 5°.g) de la Ley General de la Prefectura Naval Argentina

(LEY 18.398, 1969). Conforme el análisis realizado en el Capítulo II del presente trabajo, la alusión a la Ley de Gendarmería Nacional (LEY 19.349, 1972) y la Ley General de la Prefectura Naval Argentina (LEY 18.398, 1969) responde, respectivamente, a cuanto se prevé con relación a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina; de modo que todo lo atinente a las Fuerzas Armadas encuentra como único sustento legal las potestades genéricas que el artículo 99.1 de la Norma Fundamental pone en cabeza del Presidente de la Nación. ¿Será casual la omisión de los incisos 12 y 14, mucho más específicos dentro del mismo artículo 99?

Como puede suponerse, este interrogante no posee una respuesta certera. No obstante, la adopción del Decreto 228/2016 (2016) aporta un fuerte indicio al respecto, siendo que por el mismo, vale la pena recordarlo, se transforma el Operativo Escudo Norte en Operativo Fronteras, y se le otorga carácter permanente (ver artículo 3°); todo ello al amparo exclusivo del mentado artículo 99.1 de la Constitución Nacional.

Hasta aquí, sólo se puede efectuar una crítica en base al encuadre legal de la normativa y a la sospecha que podrían generar las medidas administrativas, operativas y logísticas a asignar a las Fuerzas Armadas, a lo cual se suma la instrucción que por el artículo 15 se da a los Ministerios de Seguridad, Defensa y Transporte a efectos de que "...adopten las medidas necesarias destinadas a la coordinación de acciones e intercambio de información con el objeto de reforzar los medios de seguridad en todos los medios de transporte aéreo". Sin embargo, el asunto se torna mucho más explícito y abiertamente ilegal cuando se profundiza sobre el Decreto 228/2016 (2016).

Así, mediante su artículo 9° se aprueban las "Reglas de Protección Aeroespacial" que como Anexo I integran el decreto de marras.

Dentro de dichas reglas, el artículo 2° prevé que la autoridad nacional responsable es "[e]l Presidente de la Nación Argentina como Comandante

en Jefe de las Fuerzas Armadas...” (apartado 1), y que en dicho carácter establece las mentadas reglas e instaure como autoridad de decisión al Ministro de Defensa (apartado 2); y como autoridades de aplicación (apartado 3) y de ejecución (apartado 4 *in fine*) a autoridades militares exclusivamente.

Ahora bien, si la misma normativa sostiene de manera explícita que el Presidente actúa en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, ¿existe algún motivo para que no se incluya el inciso pertinente del artículo 99 de la Constitución Nacional en el encuadre legal del decreto? A decir verdad, no creo que esta omisión sea un detalle menor⁷¹...

Por su parte, en el artículo 3° se enumeran específicamente las Reglas de Protección Aeroespacial (RPA), debiendo destacarse la RPA 004, en cuya virtud “[e]stá autorizado el uso de la fuerza por medios del Sistema de Defensa Aeroespacial para el derribo y/o destrucción de vectores incursores declarados ‘hostiles’”. A esta altura, ya no caben dudas que la colaboración de las Fuerzas Armadas incluye el empleo de elementos de combate. Lo que unos párrafos más arriba se planteaba como una mera sospecha, ya no admite duda alguna.

No obstante, hay que reconocer el valor del artículo 1° del mentado Anexo I, el cual provee una serie de definiciones “[a] los fines del presente decreto...”⁷².

Su acápite B) prescribe que será un “acto hostil o beligerante” el

⁷¹ El Decreto 1054/2018 (2018), por el cual se introducen modificaciones al Decreto 228/2016 (2016) que atañen a la radarización de la Frontera Norte y a la protección del espacio aéreo, cuenta también con el artículo 99.1 de la Constitución Nacional como único sustento legal.

⁷² Nótese, de cualquier modo, que dicho apartado corresponde al Anexo II (“Sector de Defensa Aeroespacial Paraná”).

[a]cto de un vector incursor que, sin necesariamente presentar las características de una acción bélica, posee suficiente entidad para perturbar, poner en riesgo o causar un daño.

1) Condición “Protección de los intereses vitales de la Nación”: Agresión o uso de la fuerza, llevada a cabo por una “Fuerza / Medio Hostil”, ejecutada por vector/es incursor/es que adopta/n posiciones o parámetros que evidencian claramente la intención de dirigir su línea de vuelo sobre cualquier punto de la superficie terrestre que, ya sea por impacto o lanzamiento, constituya un peligro para los intereses vitales de la Nación.

En tanto, por el acápite G) se define “fuerza, vector o medio hostil” en los siguientes términos: “[m]edio/s aéreo/s, tripulado/s o no tripulado/s que por sus características, en el marco de la situación y exigencias de la misión, implica/n una probabilidad de daño o peligro a los intereses vitales de la Nación”.

Por último, el acápite H) define “agresión” como el “[a]cto por el cual se pretende afectar la integridad física del personal y/o material”.

Pasando el Decreto 228/2016 (2016), un simple decreto autónomo, por el tamiz de las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), surgen ciertas inconsistencias que ponen en duda la legalidad del involucramiento de las Fuerzas Armadas en el Operativo Fronteras.

En primer lugar, cabe recordar que la Defensa Nacional, de acuerdo con la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988), “[t]iene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” ante “...agresiones de origen externo” (ver artículo 2°). En esta instancia del presente trabajo, ¿podemos

seriamente sostener que el Decreto 228/2016 (2016) fue adoptado para combatir una agresión de origen externo, conforme la definición provista por las leyes nacionales y los tratados internacionales vigentes?

Adicionalmente, ¿no prevé el artículo 32 de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) que

el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional⁷³, dispondrá el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio?

¿En qué momento se declaró el estado de sitio? ¿Acaso el Decreto 228/2016 (2016) fue suscripto en virtud del artículo 99.14?

Estos interrogantes, junto a muchos otros que las medidas adoptadas en la materia suscitan, tornan explícito el apartamiento respecto del sistema establecido mediante las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

b) Sectores aeroespaciales de defensa

Otra arista de la defensa aeroespacial que se vio fuertemente modificada por la sanción del Decreto 228/2016 (2016) son las medidas que, desde 2005, se han ido adoptando a efectos de maximizar la seguridad en determinados eventos de envergadura celebrados dentro del territorio nacional, limitándose en cada uno de los casos los términos espacio-temporales de dichas operaciones.

Así, la primera de la serie es el Decreto 1345/2005 (2005), en cuya virtud se crea

⁷³ Actual artículo 99.14.

la FUERZA DE TAREAS CONJUNTA 15 (FTC15), que tendrá la misión de garantizar la seguridad defensiva y tutelar los intereses vitales fijados por la Ley N° 23.554 en los espacios aéreo y marítimo comprendidos por la ciudad de MAR DEL PLATA y NOVENTA Y CINCO (95) millas náuticas de radio alrededor de la misma, entre los días 3 al 6 de noviembre de 2005, a fin de cooperar con las medidas de seguridad a implementarse con motivo de la IV CUMBRE DE LAS AMERICAS. La Fuerza creada se integrará con los elementos y medios necesarios asignados por la ARMADA ARGENTINA y la FUERZA AEREA ARGENTINA [artículo 1°].

Seguidamente, el Decreto 912/2006 (2006), a diferencia de su antecesor el 1345/2005 (2005), dispone "...la instalación y activación de un SECTOR DE DEFENSA AEROSPACIAL..." (artículo 1°) en vez de crear una Fuerza de Tareas Conjunta, fórmula que pasaría a prevalecer en adelante. De esta manera, los Decretos 1052/2008 (2008), 1134/2009 (2009), 621/2010 (2010), 1103/2010 (2010), 1842/2010 (2010), 971/2012 (2012) y 2415/2014 (2014) crearon sus respectivos Sectores de Defensa Aeroespacial, delimitando en cada caso su alcance en términos espaciales y temporales.

La primera nota distintiva que se debe destacar de esta secuencia es que se prevé la integración de los "elementos y medios necesarios" asignados por la Fuerza Aérea Argentina, la Armada Argentina y/o el Ejército Argentino⁷⁴ (ver los correspondientes artículos 1° *in fine*).

⁷⁴ En rigor de verdad, si uno lee con detenimiento el Decreto 971/2012 (2012), su artículo 1° es el único que no incluye esta frase. No obstante, dado el resto del articulado de tal medida, no sería osado pensar que se trata de una omisión involuntaria ya que, por ejemplo, en virtud de su artículo 2° se asigna "...al Jefe del ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, a través del COMANDO OPERACIONAL, la responsabilidad de dirigir y coordinar las actividades operacionales que realice el SECTOR DE DEFENSA AEROSPACIAL MENDOZA (SEDAM)".

La segunda apreciación que se puede formular es que, desde el dictado del Decreto 1345/2005 (2005) hasta el 1842/2010 (2010), todas las medidas hacían referencia, en el párrafo dedicado al visto, al “...artículo 2° y concordantes de la Ley N° 23.554...”; mientras que los Decretos 971/2012 (2012) y 2415/2014 (2014) adquieren mayor imprecisión al aludir simplemente a “...la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y su reglamentación...”. No se puede dejar de destacar que, a mayor imprecisión, mayor laxitud en la interpretación de las normas.

Otra observación que merece ser destacada se vincula con el encuadre legal dado a las medidas en análisis. Sobre el particular, cabe notar que los Decretos 1345/2005 (2005) y 912/2006 (2006) fueron suscriptos al amparo de lo preceptuado por el artículo 99, incisos 2, 12 y 14 de la Constitución Nacional. La alusión a los incisos 12 y 14 resulta irreprochable. Ahora bien, ¿qué argumento podría justificar la referencia al inciso 2? ¿Cómo podría sostenerse que dichos decretos son reglamentarios? ¿Reglamentarios de qué normativa?

En franco contraste, el Decreto 1052/2008 (2008) se limita a mencionar los incisos 12 y 14 del mentado artículo 99; mientras que sus similares 1134/2009 (2009), 621/2010 (2010), 1103/2010 (2010), 1842/2010 (2010), 971/2012 (2012) y 2415/2014 (2014) suman a los incisos 12 y 14 el inciso 1.

El Decreto 228/2016 (2016), por su parte, cuyo único sustento jurídico es el inciso 1 del artículo 99 de nuestra Carta Magna, expresa en su vigésimo considerando que

resulta también necesario renovar la vigencia de los protocolos para la defensa del espacio aeroespacial ya utilizados en los últimos DIEZ (10) años en NUEVE (9) oportunidades diferentes mediante los Decretos Nros. 1345/05, 912/06, 1052/08, 1134/09, 621/10, 1103/10, 1842/10, 971/12 y 2415/14;

sin perjuicio de lo cual no guarda paralelismo con el anclaje normativo de ninguno de los decretos a los que alude⁷⁵.

Sin perjuicio de ello, no se puede dejar de reconocer que el Decreto 228/2016 (2016), al levantar el secreto militar que recaía sobre todas las medidas referidas en el párrafo precedente, permitió que se evaluara la legalidad del empleo del Instrumento Militar de la Defensa Nacional. Hasta el dictado del Decreto 228/2016 (2016), sólo existía la sospecha de que se asignaban a las Fuerzas Armadas misiones contrarias al ordenamiento jurídico. Actualmente, se puede conocer de manera fehaciente que ello es una realidad.

c) Comando Conjunto Marítimo

A través de la Resolución Ministerio de Defensa 244/2021 (2021) se procedió a la creación del “...Comando Conjunto Marítimo con dependencia del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, a través del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas...” (artículo 1°), a cuyos efectos “[e]l Ejército Argentino, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea Argentina pondrán a disposición del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas los recursos humanos y materiales que les sean requeridos...” (artículo 6°).

Entre los fundamentos esgrimidos justificando la adopción de la medida, se menciona que

los espacios marítimos nacionales y el Atlántico Sur constituyen un área de valor estratégico en virtud de sus reservas de recursos naturales, por ser una vía de comercio internacional y constituir una puerta natural de los intereses nacionales hacia el Continente Antártico [considerando 11],

⁷⁵ Los cuales, cabe aclararlo, tampoco son respetuosos entre sí del paralelismo indicado.

lo cual resulta inobjetable. Ahora bien, los problemas comienzan cuando de ello se infiere que “...la vigilancia, control y preservación de los espacios marítimos y fluviales de jurisdicción son responsabilidad del Sistema de Defensa Nacional” (considerando 13), conclusión que no guarda ningún tipo de relación lógica con los considerandos que la preceden ni con la definición de Defensa Nacional provista por la normativa en vigor.

A mayor abundamiento, de acuerdo con el Anexo I de la iniciativa⁷⁶, se establece como misión del Comando Conjunto Marítimo la de conducir “...las operaciones de vigilancia y control en los espacios marítimos y fluviales en forma permanente a fin de contribuir a la preservación de los intereses vitales de la Nación Argentina” (acápito 1), desempeñándose a tales efectos bajo la dependencia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (acápito 2).

Finalmente, vale la pena mencionar que la resolución bajo análisis fue adoptada “...en virtud de lo establecido en los artículos 4º y 19º de la Ley de Ministerios Nº 22.520 y sus modificatorias, el artículo 11 de la Ley de Defensa Nacional Nº 23.554 y el artículo 13 inciso i) del Decreto Nº 727/06” (ver último considerando). La inclusión de los artículos 4º y 19 de la Ley de Ministerios (LEY 22.520 -Texto Ordenado por Decreto 438/92-, 1992), con sus modificaciones, y del artículo 11 de la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988), resulta superflua en virtud de su generalidad; más allá de que no proveen sustento normativo alguno que permita redefinir el concepto de Defensa Nacional como para asignar a las Fuerzas Armadas las funciones en cuestión sin contrariar el ordenamiento jurídico. Otro tanto podría decirse con relación al artículo 13 inciso i) del Decreto 727/2006 (2006), por el cual se confiere al Ministerio de Defensa la potestad de “[d] isponer la creación de unidades operacionales”, lo cual pone en evidencia, una vez más, el abuso

⁷⁶ Ver <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/347520/res244-1.pdf>. Última visita 23/06/2021.

que se hace de facultades que poco se relacionan con la legalidad de la medida.

d) Acciones cuyo sustento legal se desconoce

La catastrófica inundación acaecida en la ciudad bonaerense de La Plata a principios de abril de 2013 suscitó una enérgica reacción por parte de todos los niveles de gobierno (esto es, municipal, provincial y nacional).

La respuesta de emergencia dada por el gobierno nacional incluyó, entre otras medidas, el despliegue de las Fuerzas Armadas (“Más de 1200 efectivos del Ejército colaboran en La Plata con los damnificados”, 2013), circunstancia que originó algunas críticas por parte de la sociedad civil. Más allá de cuanto al respecto se dijo, debo manifestar que dicha asignación de tareas al Instrumento Militar se encuentra en un todo de acuerdo con los artículos 26⁷⁷ y 27⁷⁸ de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), los cuales, es menester recalcar, no incluyen la posibilidad de emplear elementos de combate.

Sin embargo, una vez concluida la intervención, la cual se reputó exitosa en términos operativos y legítima en cuanto a su basamento normativo, el gobierno comenzó a asignar tareas a las Fuerzas Armadas cuya conformidad con las leyes cabe poner en duda.

En tal sentido, al asumir como jefe del Estado Mayor General del Ejército Argentino en julio de 2013, el Teniente General Milani se expresó en los siguientes términos: “[h]oy se abre un nuevo ciclo de la vida del Ejército”;

⁷⁷ “El Consejo de Seguridad Interior establecerá los contactos necesarios con el resto de los organismos nacionales y provinciales cuyos medios se prevea emplear en las operaciones de seguridad interior o situación de desastre según las normas que reglan la defensa civil, a fin de coordinar su asignación en forma y oportunidad”.

⁷⁸ “En particular el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis que las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior”.

criterio que guardaba absoluta consonancia con aquel expresado con anterioridad, ese mismo año, por la entonces Presidente, en cuanto manifestó su intención de lograr "...una integración de nuestras Fuerzas Armadas a la sociedad" ("La BBC se pregunta si se está 'bolivarianizando' el Ejército argentino", 2014).

De acuerdo con fuentes periodísticas, dicha integración se concretó mediante "...dos proyectos sociales que actualmente realizan miembros del Ejército junto con militantes de La Cámpora y representantes de la Asociación Madres de Plaza de Mayo...", proyectos éstos en que "...grupos de soldados se ocupan de urbanizar asentamientos precarios" ("La BBC se pregunta si se está 'bolivarianizando' el Ejército argentino", 2014).

En el mismo sentido, se publicaba en abril de 2014 que "[l]a Cámpora, las Madres de Plaza de Mayo y el Ejército empezaron ayer un trabajo de ayuda social en una villa del barrio porteño de La Paternal. Casi 20 efectivos empezaron a hacer tareas de urbanización en ese asentamiento. Desde el comienzo de este año, el Ejército desarrolla actividades similares en Florencio Varela. Esta es la primera vez que lo hacen en la Ciudad de Buenos Aires" ("El Ejército ya trabaja en las villas para realizar tareas sociales", 2014).

Si uno se pregunta qué encuadre legal se ha dado a tales acciones de ayuda social, resulta dudoso que pueda encontrarse una respuesta satisfactoria. El empleo de las Fuerzas Armadas Argentinas en misiones que son, por definición, ajenas a sus cometidos, no hace más que desnaturalizar sus funciones.

Un tema no menor que debe apuntarse de la reseña que se hace en el presente acápite es que el empleo ilícito del Instrumento Militar para proyectos que, por más loables que sean, se encuentran legalmente vedados a las Fuerzas Armadas, parece ser mucho más que una mera política partidaria. Así, atento que tales tareas se realizaron tanto en territorio de la

Provincia de Buenos Aires como de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dichos excesos legales se deben achacar tanto a la ex Presidente de la Nación Fernández, como al entonces Gobernador de la Provincia Scioli y al otrora Jefe de Gobierno de la Ciudad Macri.

En franco contraste, puede destacarse el accionar de las Fuerzas Armadas en el marco de la crisis sanitaria declarada a través del artículo 1° de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública (LEY 27.541, 2019), la cual fuera luego prorrogada y ampliada (de manera no exenta de críticas⁷⁹) mediante el Decreto 260/2020 (2020), a su vez prorrogado por conducto del Decreto 167/2021 (2021).

Así,

[e]n cumplimiento de las directivas emanadas del poder ejecutivo nacional el Ejército Argentino se alista y prepara para el sostenimiento de los medios necesarios para que el Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas emplee los recursos militares (principalmente de sanidad y logísticos) necesarios para apoyar a la comunidad en esta Emergencia producida por la Pandemia del COVID 19⁸⁰.

En el marco de tales acciones, es digno de mención que

[e]l Ejército suspendió (...) la confección de uniformes para dedicar su sastrería al armado de barbijos y sábanas de hospital. La Fuerza Aérea puso sus aviones Hércules a trabajar en la repatriación de argentinos varados en el exterior (...). La

⁷⁹ Si bien resulta sumamente cuestionable la ampliación de una emergencia pública a través de un decreto de necesidad y urgencia, lo cierto es que, en materia sanitaria, esta situación se viene repitiendo al menos desde el dictado del Decreto 486/2002 (2002). Lejos de justificar tal proceder, simplemente deseo demostrar una vez más que las malas prácticas institucionales no son patrimonio exclusivo de ningún gobierno en particular y que, lamentablemente, terminan reproduciéndose mandato tras mandato.

⁸⁰ Ver <https://www.argentina.gob.ar/el-ejercito-y-el-covid-19>. Última visita 11/04/2020.

Armada montó salas de emergencia cerca de las ciudades portuarias donde opera. El Gobierno dividió el país en 14 zonas de emergencia y las repartió entre las distintas fuerzas [Rivas Molina, 2020].

A ello hay que agregar que

las Fuerzas Armadas comenzaron a llevar adelante la “preparación, instalación, distribución y apoyo logístico de siete puntos sensibles para la entrega de veinticuatro mil raciones de comida. Entre los medios a emplear se destacan vehículos livianos, pesados, vehículos cocinas y módulos de apoyo sanitarios” [“El Ejército Argentino reparte más de 24 mil raciones de alimentos en La Matanza”, 2020].

Dentro del ámbito estrictamente sanitario, no puede dejar de mencionarse que “[f]rente al Hospital Militar de Campo de Mayo, contenedores y carpas blancas con grandes cruces rojas recibirán a cientos de posibles positivos de coronavirus”⁸¹.

Nótese la diferencia entre las funciones asignadas a las Fuerzas Armadas en las diversas situaciones referidas precedentemente y el encomiable rol que se les ha asignado en el contexto de la crisis desatada por el CORONAVIRUS - COVID 19. Adviértase, además, el encuadre legal de las medidas específicamente adoptadas en este último caso, las cuales sin dudas constituyen actividades de apoyo que en nada contrarían los artículos 26 y 27 de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992)⁸².

⁸¹ *Íbid.*

⁸² De cualquier modo, el Operativo General Belgrano, dentro de cuyo ámbito se llevaron a cabo las acciones tendientes “...a mitigar los efectos de la pandemia en todo el país”, constituye (en sí) una incógnita normativa; lo cual no necesariamente afecta la legalidad de las iniciativas adoptadas a su amparo. Ver <https://www.argentina.gob.ar/noticias/operacion-general-belgrano-las-fuerzas-armadas-cumplen-300-dias-de-trabajo-consecutivos-y>. Última visita 23/6/2021.

Será interesante ver si este paso en la dirección correcta cristaliza en una nueva conciencia institucional, o si se pierde entre mentecatos réditos políticos... Por lo pronto, no debería soslayarse que constituye un avance significativo.

e) Otros supuestos

El análisis efectuado a lo largo de los acápites a) a c) del apartado 2 del presente capítulo, lejos de agotar el debate en torno al empleo de las Fuerzas Armadas en tareas ajenas a la Defensa Nacional, expone casos tan notorios como controvertidos.

Dicho ello, me permito anticipar que dentro del Capítulo IV se tratarán ciertos institutos del Derecho Constitucional que poseen un fuerte impacto sobre los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior; institutos éstos a través de los cuales, dada su naturaleza excepcional, la línea divisoria trazada por las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) pareciera perder entidad.

Luego, en el Capítulo V volveré específicamente sobre las Fuerzas Armadas y sus misiones, abordando en tal oportunidad ciertos supuestos cuya complejidad exige un estudio pormenorizado.

En resumidas cuentas, es mi deseo exponer que los casos más conflictivos en que se podrían utilizar las Fuerzas Armadas para atender situaciones distintas de una agresión de origen externo no han sido aún analizados, difiriéndose su tratamiento para los capítulos siguientes.

CAPÍTULO IV - Implicancias de la Constitución Nacional en los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior

Vale la pena introducir, alcanzada esta instancia del presente trabajo, ciertas cuestiones atinentes al Derecho Constitucional que inciden de manera notoria sobre el sistema establecido por las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

El texto constitucional argentino influye sobre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior de un modo que excede ampliamente las potestades que los artículos 75 y 99 ponen, respectivamente, en cabeza de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Así, ha llegado el momento de tratar con detenimiento los institutos de la intervención federal y el estado de sitio, extremo ineludible por el impacto que los mismos podrían tener sobre el empleo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Además, son justamente las extraordinarias situaciones que vendrían a justificar la razón de ser de tales institutos las que, en realidad, ponen a prueba la validez de la distinción que el ordenamiento jurídico establece entre los ámbitos de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior.

Adicionalmente, se abordarán de manera somera otros dos supuestos que, si bien no traen aparejados la declaración de intervención federal o de estado de sitio, guardan ciertas similitudes con dichos casos; motivo por el cual resulta pertinente al menos dejarlos planteados en términos teóricos y referir algunos ejemplos.

1. La intervención federal

En cuanto atañe a la intervención federal, es menester tener presente que coexisten dos formas distintas de interrelación: una vertical y otra horizontal. Así, llamaré interrelación vertical a la existente entre la Nación y

las Provincias; y denominaré interrelación horizontal a aquella que se da entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo (ambos del orden federal).

De acuerdo con el artículo 6° de la Norma Fundamental,

[e]l Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

Haciendo una lectura del artículo transcrito a la luz de la interrelación vertical, se puede sostener la existencia de dos situaciones claramente diferenciables: por un lado preservar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones extranjeras; por el otro sostener o restablecer las autoridades locales. Respecto de este último caso, no se puede ignorar que tal intervención se encuentra condicionada a la solicitud que a tales efectos realicen dichas autoridades locales; extremo que el texto constitucional no exige para ninguno de los casos incluidos dentro del primer supuesto.

Desde la perspectiva de la interrelación horizontal, no caben dudas que la intervención federal en el territorio de una provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es decidida por el Poder Legislativo, aunque excepcionalmente puede ser resuelta por el Poder Ejecutivo, en los términos que a continuación se exponen.

En tal sentido, incluye el artículo 75 de la Constitución Nacional entre las potestades del Congreso, a través de su inciso 31, las de “[d]isponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires” y “[a]probar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo”.

Por su parte, el artículo 99 prevé que es el Presidente quien “[d]ecreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso

de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento” (ver inciso 20); transcripción que pone en evidencia que es, en última instancia, el Poder Legislativo quien debe decidir sobre la cuestión.

a) La intervención federal y la Defensa Nacional

Conforme se refiriera oportunamente, la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) establece, “[p]ara el caso de guerra o conflicto armado internacional...”, la potestad del Poder Ejecutivo de establecer teatros de operaciones bajo el comando de un Oficial Superior de las Fuerzas Armadas (ver artículo 28); sin perjuicio de lo cual el artículo 29 expone con absoluta claridad que en tales casos “...las autoridades constitucionales mantendrán la plena vigencia de sus atribuciones, situaciones que sólo hallarán excepción en la aplicación del artículo 6 de la Constitución Nacional en aquellos supuestos en los que las circunstancias lo hicieran estrictamente indispensable”.

Recapitulando, los precitados artículos 28 y 29 de la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) se limitan al ámbito de la Defensa Nacional, siendo que tanto la “guerra” como el “conflicto armado internacional” constituyen actos de agresión. En consecuencia, resulta dable inferir, del juego armónico de la Constitución Nacional y la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988), dos conclusiones.

La primera es que las Fuerzas Armadas sólo pueden ser empleadas, so pretexto de la declaración de intervención federal del territorio de una provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ante casos de “guerra” o “conflicto armado internacional”, esto sería, en términos de la Constitución Nacional, para “...repeler invasiones exteriores...” (ver artículo 6°).

La segunda conclusión a que se puede arribar es que el empleo de las Fuerzas Armadas en el marco de una intervención federal requiere, inexcusablemente, del pronunciamiento positivo del Poder Legislativo, sea éste previo al despliegue de dichas fuerzas o con posterioridad (para el caso

que el Poder Ejecutivo decretara la intervención durante el período de receso del Congreso).

La conclusión expuesta en el párrafo precedente se ve reforzada por el artículo 30 de la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988), el cual, si bien no prevé estrictamente hablando el instituto de la intervención federal, presenta una situación con marcadas similitudes.

Así, el mentado artículo 30 establece que

[e]l Poder Ejecutivo Nacional con aprobación previa del Congreso de la Nación, podrá declarar zona militar a los ámbitos que, por resultar de interés para la Defensa Nacional, deban ser sometidos a la custodia y protección militar. En caso de guerra o conflicto armado de carácter internacional o ante su inminencia, tal declaración estará sujeta a la posterior ratificación del Congreso de la Nación.

Nótese que el artículo transcrito es claro en cuanto establece que la creación de zonas militares debe responder a un interés basado en la Defensa Nacional, excluyéndose de este modo la posibilidad de que las mismas se motiven en cuestiones vinculadas con la Seguridad Interior.

A mayor abundamiento, no se puede ignorar tampoco que, en evidente semblanza con la intervención federal, es requisito ineludible que el Congreso se pronuncie en sentido favorable ante el supuesto de guerra o conflicto armado de carácter internacional.

En resumen, la intervención federal, en sí misma, no puede justificar bajo ningún punto de vista la participación de Fuerzas Armadas en cuestiones atinentes a la Seguridad Interior. Lo que es más, el empleo del Instrumento Militar en el marco de una intervención federal motivada por una guerra o un conflicto armado de carácter internacional debe contar siempre con el aval del Poder Legislativo.

b) La intervención federal y la Seguridad Interior

Por su parte, conforme quedará evidenciado en los párrafos que siguen, el empleo de las Fuerzas de Seguridad y Policiales nacionales es también sumamente restringido para el supuesto de intervención federal por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

En tal sentido, la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) limita el empleo de las fuerzas en cuestión, "...fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal...", a los siguientes supuestos:

- a) Cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada;
- b) Cuando se encuentran gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal;
- c) En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil [ver artículo 23].

A mayor abundamiento, el artículo 24 prevé que, acaecido alguno de tales supuestos, "...el gobernador de la provincia donde los hechos tuvieron lugar podrá requerir al Ministerio de Seguridad el concurso de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a fin de dominar la situación"; agregándose a renglón seguido que

[s]in requerimiento del gobierno provincial, no podrán ser empleados en el territorio provincial los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional sino una vez adoptadas las medidas prescritas en los artículos 6º y 23 de la Constitución Nacional, o bien por orden de la justicia federal.

En sentido coincidente, el Decreto 1273/1992 (1992) enumera taxativamente, en su artículo 18, los supuestos en que dichas fuerzas podrían intervenir sin requerimiento del gobierno provincial; a saber: intervención federal (inciso a); declaración del estado de sitio, en el supuesto del Título IV de la Ley de Seguridad Interior⁸³ (inciso b); y solicitud de la Justicia Federal (inciso c).

Ahora bien, una minuciosa lectura de la normativa transcrita precedentemente pone en evidencia una divergencia entre lo prescripto por la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) y su reglamento de ejecución; circunstancia que lejos de limitarse a una mera disquisición terminológica, acarrea importantes consecuencias institucionales.

Sin olvidar que conforme lo tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación, “[l]a facultad de reglamentación de las leyes o de un decreto de sustancia legislativa, encuentra su límite en el principio contenido en el artículo 99, inciso 2º, de la Constitución Nacional que impide por ese medio alterar su espíritu”; y que “[l]a facultad reglamentaria no se ejerce para perfeccionar la ley ni para corregir sus fallas -salvo las gramaticales o de terminología-, ni colmar las lagunas de la ley, esa es función legislativa” (Dictámenes 223:99); resulta interesante indagar si el precitado inciso a) del artículo 18 del Decreto 1273/1992 (1992), en cuanto refiere a la intervención federal como justificativo suficiente para el despliegue de Fuerzas de Seguridad y Policiales nacionales en territorio de las provincias sin requerimiento del respectivo gobierno, no viene a contrariar cuanto el artículo 24 de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) prevé en su último párrafo, el cual alude a “...las medidas prescritas en los artículos 6º y 23 de la Constitución Nacional...”⁸⁴.

Destacando una vez más que

⁸³ El cual comprende los artículos 17/20 de dicho cuerpo normativo.

⁸⁴ El énfasis me pertenece.

[I]os decretos de ejecución importan una legislación *secundum legem* porque completan la ley regulando los detalles indispensables para asegurar su cumplimiento y, por lo tanto, en caso alguno pueden estar en contradicción con la ley, que constituye el límite de la potestad reglamentaria (conf. Dict. 210:137) [Dictámenes 237:529],

resulta cuando menos legítimo dudar de la legalidad del artículo 18, inciso a), del Decreto 1273/1992 (1992).

No obstante ello, el planteo no deja de ser, por el momento, meramente teórico; y sus verdaderas implicancias sólo pueden medirse a través de las acciones concretas que han sido adoptadas en la materia.

Así, corresponde tratar, aunque sea sucintamente, algunos casos en que, desde 1988 a la fecha, se ha echado mano del instituto de la intervención federal para evaluar si efectivamente ello tuvo alguna incidencia sobre el empleo de Fuerzas de Seguridad federales fuera de su jurisdicción.

El primer ejemplo que se encuentra es la intervención de la Provincia de Tucumán, la cual tuvo como fundamento normativo el Decreto 103/1991 (1991). Cabe resaltar que si bien dicha medida fue adoptada al amparo de los artículos 5° y 6° de la Constitución Nacional, no hay registros de que Fuerzas de Seguridad Federales hayan actuado en dicha ocasión.

Otro tanto puede decirse con relación a la intervención federal que en ese mismo año tuvo lugar en la Provincia de Catamarca, la cual fuera declarada por el Decreto 566/1991 (1991), y modificada y ampliada por sus similares 572/1991 (1991) y 712/1991 (1991). El encuadre legal es idéntico a aquel adoptado en el decreto referido en el párrafo anterior; y tampoco he podido conocer despliegue alguno de fuerzas federales en este caso⁸⁵.

⁸⁵ Adviértase que los dos ejemplos a que se alude precedentemente predatan por meses la sanción de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992). Sin perjuicio de ello, resulta interesante al menos mencionar su encuadre legal, a efectos de establecer un parangón con los casos subsiguientes.

Al año siguiente la Provincia de Corrientes sería intervenida, conforme se previera en el Decreto 241/1992 (1992), medida respaldada en los artículos 1, 5, 6, 31 y concordantes de la Constitución Nacional. Si bien la intervención en cuestión sería posteriormente ampliada por conducto de los Decretos 1447/1992 (1992) y 53/1993 (1993); tampoco existen indicios de que en momento alguno se hayan desplegado fuerzas federales.

Un tanto diferente se presenta el ejemplo de la intervención federal acaecida en la Provincia de Corrientes, durante el año 1999. A primera vista, se puede advertir como novedad que la misma fue adoptada por intermedio de la Ley de Intervención a la Provincia de Corrientes (LEY 25.236, 1999); y luego prorrogada a través del Decreto 480/2000 (2000)⁸⁶ y la Ley de Prórroga de la Intervención a la Provincia de Corrientes (LEY 25.343, 2000).

A diferencia de los ejemplos anteriores, en este caso la Gendarmería Nacional protagonizó un violento incidente que luego pasó a conocerse como “La masacre de Puente General Belgrano”, el cual dejó como resultado dos muertos y decenas de heridos.

Con relación a la situación imperante, la prensa de la época refería que “[e]n los últimos días, graves conflictos sociales e institucionales pusieron a la provincia en estado de emergencia. Desde hace varios días, los gremios estatales, camioneros y particulares ocupan el puente General Belgrano y resistieron la acción de la Gendarmería” (“Intervinieron los tres poderes en Corrientes”, 1999); agregando luego que

[l]a crisis política y social que atraviesa la provincia de Corrientes alcanzó ayer su momento de mayor tensión.

⁸⁶ Nótese que, en este caso, el encuadre legal de la medida son los artículos 2° y 6° de la Ley de Intervención a la Provincia de Corrientes (LEY 25.236, 1999), sin hacerse la más mínima referencia a la Constitución Nacional.

Sin embargo, no corresponde pasar por alto que el artículo 6° de la ley en cuestión prevé, conforme su texto original, que “[l]a intervención tendrá un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días, prorrogables por CIENTO OCHENTA (180) días más por resolución fundada del Poder Ejecutivo nacional”.

Mientras la Gendarmería fracasó en su intento de desalojar a los tres mil trabajadores que mantienen cortado el puente interprovincial General Belgrano desde el viernes, (...) la provincia tenía dos gobernadores. La Gendarmería se replegó luego de que desde Buenos Aires el ministro del Interior, Federico Storani, le pidió al juez federal Carlos Soto Dávila extrema prudencia, debido a la presencia de mujeres y niños en el puente [“Se agrava la crisis en Corrientes”, 1999].

Ahora bien, aquello que a simple vista parece ser una mera orden tendiente a controlar una situación de tensión, encierra un complejísimo entramado institucional. Hasta donde puede saberse, en dicha ocasión no medió declaración del estado de sitio por parte del Poder Legislativo Nacional, no obstante lo cual fue éste el que decidió dicha intervención.

En tal sentido, conforme la interpretación que personalmente abarco del artículo 24 de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), el Poder Ejecutivo Nacional no se encontraba facultado en ese momento para ordenar el despliegue de Gendarmería Nacional al Puente General Belgrano. Sin embargo, un dato no menor viene a explicar el por qué de la presencia de dicha Fuerza de Seguridad.

A propósito del despliegue en sí, conforme trascendió en los medios de comunicación, “[l]a decisión la tomó el ministro del Interior, Federico Storani, ante un pedido del juez federal Carlos Soto Dávila” (“Corrientes: el Gobierno envía más gendarmes, 1999”) ⁸⁷. Así es que, no obstante la falta de declaración del estado de sitio en el territorio provincial, tal decisión resulta conforme a derecho en virtud de los precitados artículos 24 *in fine* de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) y 18.c) de su decreto reglamentario.

⁸⁷ En igual sentido, ver Meyer, 2004.

Otro ejemplo digno de mención es aportado por la Provincia de Santiago del Estero, cuya intervención fue decidida en el año 2004 mediante la Ley de Intervención a la Provincia de Santiago del Estero (LEY 25.881, 2004). Si bien la misma no trajo aparejado el empleo de Fuerzas de Seguridad nacionales dentro del territorio provincial, la cuota de originalidad en este caso viene dada por el Decreto 1248/2004 (2004), de acuerdo a cuyos términos la intervención de marras fue prorrogada. El aspecto novedoso (y asimismo preocupante), se encuentra en el encuadre legal del decreto en cuestión, el cual fue adoptado "...en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 99 inciso 1 de la Constitución Nacional y por el artículo 4° de la Ley N° 25.881". La alusión a la Carta Magna, en este caso, lejos de referirse al instituto de la intervención federal, toma como anclaje normativo las potestades del Poder Ejecutivo en tanto "...jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país", esto es, ¡sus facultades autónomas!

De este modo, se puede observar con absoluta claridad cómo un instituto de suma relevancia para nuestro andamiaje constitucional, como lo es la intervención federal, ha sido manipulado a lo largo de los años, permitiendo que su sustento normativo sea interpretado con creciente laxitud.

Si a ello le sumamos la propensión del Poder Ejecutivo a emplear Fuerzas de Seguridad nacionales más allá de las jurisdicciones que las respectivas leyes les asignan, tendencia que fue puesta en evidencia en el Capítulo II, la cuestión comienza a adquirir un rasgo preocupante.

Finalmente, el último eslabón de la cadena vendría a constituirlo el inciso a) del artículo 18 del Decreto 1273/1992 (1992). Si bien insisto una vez más que a mi entender éste atenta contra la ley que pretende reglamentar, no sería descabellado pensar que en algún momento se echara mano del mismo para justificar el despliegue de tropas en el territorio de alguna provincia; prescindiendo naturalmente de la solicitud del correspondiente gobierno provincial.

2. Requerimiento de las autoridades provinciales, ausente la declaración de intervención federal

Conforme se consignara en el Capítulo II del presente trabajo, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992),

[e]l empleo de las fuerzas de seguridad y policiales nacionales fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal estará estrictamente sujeto al cumplimiento de alguno de los siguientes supuestos:

- a) Cuando estén en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de una región determinada;
- b) Cuando se encuentran gravemente amenazados en todo el país o en una región determinada del mismo, los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal;
- c) En situación de desastre según los términos que norman la defensa civil;

a lo cual se agrega en el artículo siguiente que ante tales acontecimientos, “...el gobernador de la provincia donde los hechos tuvieron lugar podrá requerir al Ministerio de Seguridad el concurso de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional, a fin de dominar la situación”.

Con comparar tan sólo dos ejemplos de los últimos años, alcanzará para reconocer que la práctica en este sentido tampoco luce uniforme; lo cual en materias tan sensibles siempre encierra grandes riesgos.

El primero de los sucesos a que haré referencia es la serie de incidentes que tuvieron lugar en el año 2012, cuando un grupo de trabajadores denominados “Los Dragones”, tomaron el yacimiento ubicado en el Cerro Dragón y produjeron sendos desmanes. En dicha ocasión, fue

Gendarmería Nacional la que intervino en el territorio de la Provincia de Chubut; y, conforme trascendió en aquel entonces, fue el gobierno provincial quien solicitó dicha medida. En el sentido apuntado, el entonces Ministro de Gobierno (Provincial) Javier Touriñan, expuso que

[e]ste es un hecho que ya se torna grave y se envuelve dentro de la órbita estricta de la Justicia federal, en donde tenemos ya comunicación con la Gendarmería Nacional con asiento en la ciudad de Rawson que están alerta y puestos a disposición [“Chubut solicitó la intervención de Gendarmería para desalojar Cerro Dragón”, 2012].

No cabe duda que fue el gobierno provincial quien requirió la intervención de la Gendarmería Nacional en este caso. Sin embargo, el fatídico desenlace que ensombreció el envío de tropas no se vincula, en sí, con la actuación de la fuerza en el Cerro Dragón, sino con el accidente de tránsito que produjo la muerte de 9 efectivos y tres civiles, acontecimiento que motivó el dictado del Decreto 970/2012 (2012) y el consiguiente duelo nacional.

En este ejemplo, al menos, las formas parecen haber sido respetadas, no obstante el lamentable final.

Contrariamente, y desde un punto de vista estrictamente legal, la actuación de Gendarmería Nacional en el conflicto que afectó a Río Turbio en el año 2018 resulta mucho más cuestionable.

En dicha ocasión, el conflicto gremial se originó por una serie de despidos y cesantías, lo cual cristalizó en la toma de una de las bocas de la mina, así como la interrupción del tráfico en diversas rutas de acceso a la zona. En cuanto aquí interesa destacar, fuentes periodísticas informaron en su momento que “Sergio Lumacchi, designado como coordinador de YCRT por parte del interventor Omar Faruk Zeidán, le envió una carta al jefe del Escuadrón 43 de Gendarmería Nacional, Mauro Truan, para solicitarle la

presencia de efectivos en forma ‘urgente’” (“En Río Turbio la situación es cada vez más oscura”, 2018). En sentido coincidente, ha señalado el Secretario de Seguridad de la Provincia de Santa Cruz, Lisandro de la Torre, que

“[l]as autoridades de Nación nos comentaron que el pedido -de intervención de las fuerzas- llegó de parte de (el ministro de Energía, Juan José) Aranguren por medio del senador nacional Eduardo Costa”. Para el responsable de la cartera de Seguridad provincial “primó la razón por sobre las hipótesis falsas: fueron esas versiones de Costa y (el interventor de Yacimientos Carboníferos Río Turbio -YCRT-, Omar) Zeidán las que motivaron el envío de las fuerzas a Río Turbio y 28 de Noviembre” [“Conflicto de Río Turbio. Retiran a la Gendarmería”, 2018].

No he podido dar con fuente alguna que me permita inferir que el requerimiento del envío de Fuerzas de Seguridad nacionales fuera efectuado por el gobierno provincial, más específicamente, por “...el gobernador de la provincia donde los hechos tuvieron lugar...”, conforme lo establece el artículo 24 de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992). Mucho menos he tenido acceso a documento oficial alguno.

Más bien, pareciera que la medida fue decidida desde el gobierno federal, y que su homólogo provincial sólo intervino al momento de acordar la desmovilización de Gendarmería Nacional. Así, se ha publicado que

el Gobierno nacional envió a Gendarmería a contener a los trabajadores que se manifestaban. Finalmente la Secretaría de Seguridad santacurceña firmó un acta acuerdo con el Ministerio de Seguridad para acordar que la Gendarmería “replegará los efectivos” desde Río Turbio [“Conflicto de Río Turbio. Retiran a la Gendarmería”, 2018].

Resulta fácil concluir, tras esta breve descripción de los hechos, que la desinformación y la falta de transparencia es la regla en este tipo de situaciones. ¿Cómo se pretende evaluar la legalidad de una medida cuando la poca información que se tiene parece sugerir que se ha actuado con absoluto menosprecio por la normativa imperante? ¿Cómo conciliar tales decisiones con el estado de derecho?

3. El estado de sitio

En cuanto al instituto del estado de sitio respecta, se ha dicho que el mismo

es dentro de la historia institucional una de las concreciones de lo que la teoría constitucional denomina estados de excepción, los cuales han sido perfilados a partir del patrón creado por los romanos para su dictadura, hasta tal punto que en ocasiones se los ha denominado dictadura constitucional [Pérez Guilhou *et al.*, 1986, pp. 516-ss.].

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 23 de la Constitución Nacional, [e]n caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales.

De conformidad con el artículo 99.16 de la Norma Fundamental, el Presidente de la Nación se encuentra facultado para declarar

en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que

corresponde a este cuerpo. El Presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el Artículo 23.

Surge así, de manera palmaria, que la Constitución misma es la que distingue entre los ámbitos de la Defensa Nacional y de la Seguridad Interior al hacer referencia, respectivamente, a los casos de ataque exterior y de conmoción interior. Esta diferenciación, receptada nada más ni nada menos que a nivel constitucional, acarrea importantes consecuencias institucionales.

En el sentido indicado, el artículo 61 de la Carta Magna establece que es competencia del Senado “...**autorizar al presidente** de la Nación para que declare en estado de sitio, uno o varios puntos de la República **en caso de ataque exterior**”⁸⁸; mientras que por su parte el artículo 75.29 prescribe que corresponde al Congreso “[d]eclarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación **en caso de conmoción interior**, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo”⁸⁹.

Una lectura en conjunto de las previsiones constitucionales transcriptas en los párrafos precedentes permitiría colegir que dentro del ámbito de la Defensa Nacional, se estaría sin dudas ante un acto complejo federal, ya que se requiere que el Poder Ejecutivo actúe con autorización (¿previa?) del Senado. Vale la pena aclararlo, el Senado no puede, por sí solo, declarar el estado de sitio; simplemente autoriza al Presidente. En este sentido, no dudaría en calificar a la declaración del Estado de sitio como un acto interpoderes.

Sin embargo, la conclusión a la que se puede arribar para el caso de conmoción interior es, prácticamente, antitética. Conforme el artículo 75, es el Congreso quien lo declara por sí mismo, sin requerir intervención alguna del Presidente de la Nación. Ahora bien, en el supuesto de que el Congreso

⁸⁸ El destacado no obra en el original.

⁸⁹ Énfasis agregado.

se encuentre en receso, es el Poder Ejecutivo el que, *motu proprio*, puede realizar dicha declaración, la cual podrá ser aprobada o suspendida por el Poder Legislativo en cuanto se reúna para sesionar. Así las cosas, en materia de Seguridad Interior la declaración del estado de sitio sólo puede constituir un acto complejo federal cuando el Congreso la apruebe o suspenda.

Otro aspecto que resulta sumamente relevante es que, en virtud del artículo 99.16 de la Constitución Nacional, la declaración del estado de sitio en caso de ataque exterior es meramente transitoria, "...por un tiempo limitado...". En contraposición, nada dice el mentado artículo con relación al estado de sitio declarado frente al supuesto de conmoción interior. ¿Sería demasiado ilógico sostener que, a *contrario sensu*, dicha declaración del estado de sitio no se halla limitada en el tiempo?

En pos de complejizar aún más el análisis, al interrogante planteado precedentemente se puede agregar el hecho que el texto constitucional no prevé, en su artículo 75.29, la posibilidad de que el Congreso rechace u omita pronunciarse respecto del estado de sitio declarado por el Poder Ejecutivo durante su receso. En un plano netamente teórico, podría argumentarse que el Poder Legislativo no posee potestades para contrariar la decisión adoptada por el Poder Ejecutivo; sino que, en el mejor de los casos, estaría facultado para suspender sus efectos.

Parte de la doctrina ha sostenido, a mi entender de manera optimista, que "[d]el juego de estas disposiciones se desprende que si el Congreso estuviera en receso, el Poder Ejecutivo -sin perjuicio de declarar el estado de sitio- debiera convocarlo a sesiones extraordinarias, para que el cuerpo apruebe o deje sin efecto tal declaración" (Ekmekdjian, 2016, T° II, p. 544). Sin embargo, inmediatamente se morigera el impacto de tal aseveración, al reconocer que

[e]sto nunca ha sucedido en nuestra historia institucional. En algunas oportunidades el Congreso, *motu proprio*, convalidó por ley el estado de sitio

decretado por el Poder Ejecutivo durante el receso de aquél. Pero en la mayoría de los casos no se pronunció. (...) De tal manera, los legisladores han convalidado por omisión -es decir, tácitamente- la declaración del Poder Ejecutivo [Ekmekdjian, 2016, T° II, p. 544].

Más adelante en la misma obra, se consigna que "...conforme a la costumbre, el estado de sitio continúa vigente, lo que implica una burda violación del texto constitucional" (Ekmekdjian, 2016, T° IV, p. 629).

Alcanzada esta instancia de desarrollo, resulta menester realizar al menos una breve referencia a las sesiones del Congreso. Según los términos del artículo 63 de la Norma Fundamental, "[a]mbas Cámaras se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre. Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el Presidente de la Nación o prorrogadas sus sesiones". Correlativamente, el artículo 99.9 prevé que es el Presidente quien "[p]rorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera", mientras que es el Jefe de Gabinete de Ministros el encargado de refrendar los decretos por conducto de los cuales tales medidas son adoptadas (ver artículo 100.8).

En resumidas cuentas, si el Presidente, al declarar el estado de sitio durante el receso del Congreso, no convoca a este último a sesiones extraordinarias, el Poder Legislativo nada puede hacer, por más intenciones que tenga, hasta el comienzo de su siguiente período de sesiones.

Si la proactividad del Poder Ejecutivo y la pasividad del Poder Legislativo no constituyeran argumento suficiente para determinar que la declaración del estado de sitio con motivo de conmociones internas es, de hecho, un acto unilateral, cabría indagar cuál ha sido la reacción del Poder Judicial al respecto.

Así las cosas, el criterio más ampliamente aceptado con relación a la declaración del estado de sitio es que constituye “...un acto político, no susceptible de revisión judicial alguna...” (Ekmekdjian, 2016, T° II, p. 548). A mayor abundamiento, se ha expuesto que

[l]a jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia permanentemente ha declinado ejercer el control de razonabilidad sobre la declaración del estado de sitio en sí misma. También se ha abstenido siempre de juzgar si se mantienen las circunstancias que lo originaron, sosteniendo que tal merituación es improcedente por cuanto, en ambos casos, se trata de las típicas “cuestiones políticas no judiciales”, conforme la jurisprudencia del tribunal [Ekmekdjian, 2016, T° II, pp. 550-551].

a) La declaración del estado de sitio y la Defensa Nacional

Resulta notorio que ni la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) ni su decreto reglamentario hacen referencia alguna a la declaración del estado de sitio.

Sin embargo, ello cobra sentido al corroborar que dichos cuerpos normativos sí hacen alusión, en sendas oportunidades, a los conceptos de “guerra” y “conflicto armado” (naturalmente, en su variable internacional).

Por este motivo, profundizar en el análisis del impacto que la declaración del estado de sitio (como tal) podría tener sobre la Defensa Nacional no tiene gran sentido, al menos a los efectos del presente trabajo.

Llegado el caso, resultaría más adecuado ahondar en la declaración de guerra, la cual de acuerdo con nuestro texto constitucional involucra tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo. Pero, insisto una vez más, ello importaría desviarme de la línea de investigación, razón por la cual este punto queda simplemente planteado, sin mayor desarrollo.

b) La declaración del estado de sitio y la Seguridad Interior

Conforme se expusiera en el Capítulo I, la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) determina, con palmaria claridad, que

la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional⁹⁰

es incumbencia de los “...elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación...”⁹¹.

Sin embargo, una lectura por demás superficial de dicha norma alcanza para poner en evidencia que tal entendimiento es tan solo un principio, y que el mismo se encuentra sujeto a una excepción de importancia fundamental.

Así, el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) prevé que

[s]in perjuicio del apoyo establecido en el artículo 27⁹², las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente

⁹⁰ Conforme la definición de “seguridad interior” provista por el artículo 2° de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

⁹¹ Ver artículo 3° de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

⁹² Esto es, la afectación de “...servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones...”.

de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º;

agregando a continuación que

[a] los efectos del artículo anterior el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional [actual artículo 99.14], dispondrá el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio” [ver artículo 32].

El hecho de que el artículo citado en último término enfatice en sus siguientes párrafos lo excepcional de dichas medidas, no modifica en modo alguno sus implicancias.

Básicamente, lo que el párrafo precedente consagra de manera explícita es la potestad del Presidente de la Nación de emplear Fuerzas Armadas dentro del territorio nacional, en supuestos que en nada se vinculan con la Defensa Nacional.

Resultaría irrisorio siquiera intentar argumentar que un atropello tan flagrante a la base misma sobre la cual reposa la distinción entre Seguridad Interior y Defensa Nacional no atenta contra el sistema como un todo.

Sería de una futilidad absoluta justificar que tamaña excepción (la cual, a mi entender, subvierte la regla misma) se encuentra resguardada por el requisito de la declaración del estado de sitio. No tiene sentido incurrir en reiteraciones innecesarias a este respecto... Basta con recordar que, durante los recesos legislativos, el Presidente de la Nación posee facultades suficientes, por sí, para declarar por tiempo indeterminado el estado de sitio con motivo de conmoción interior; y que el Congreso, llegado el momento de reunirse y en caso de que exista voluntad política suficiente, puede como máximo suspender dicha declaración.

4. Las provincias

Un último supuesto que podría resultar de interés, aunque principalmente desde un punto de vista teórico, es el caso de guerra entre dos o más provincias de la República Argentina.

Siendo que acontecimientos de tal naturaleza no han tenido lugar desde la sanción de la Constitución Nacional en 1853/1860, es claro que las implicancias prácticas del análisis que sigue son sumamente limitadas (por no decir nulas). Sin embargo, una pequeña reflexión al respecto no resulta sobreabundante.

El artículo 127 de la Constitución Nacional prescribe que “[n]inguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. (...) Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley”.

La previsión transcripta en el párrafo precedente evidencia que este tipo de acontecimientos presenta ciertas notas distintivas. Para empezar, los hechos en cuestión constituyen actos de guerra. Si bien se aclara, “guerra civil”, al fin y al cabo, una guerra civil es sin lugar a dudas una guerra. La consecuencia inmediata de esta caracterización significa que es el Presidente de la Nación quien declara tal guerra, pero siempre con autorización del Congreso (ver artículos 99.15 y 75.25, respectivamente).

Lo novedoso es que el propio artículo 127 de la Carta Magna pone en cabeza del Gobierno federal el **deber** de sofocar y reprimir dichos actos, lo cual podría tornarse conflictivo ante desacuerdo entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

A esto cabría agregar que, si bien el Estado Nacional se encuentra obligado a poner fin a las hostilidades entre las provincias que lo componen, ello no significa que tenga facultades suficientes para enviar efectivos

federales, independientemente del hecho de su pertenencia a las Fuerzas de Seguridad o Armadas.

Adhiriendo a la Procuración del Tesoro de la Nación, en cuanto sostuvo que

[l]a Ley Fundamental es un todo orgánico que obliga a la aplicación concertada de sus disposiciones, principio que, necesariamente, lleva a rechazar toda interpretación de la que resulte que un derecho de base constitucional, para tener vigencia, requiere inevitablemente la aniquilación o el desconocimiento de otro derecho que, gozando de idéntica consagración constitucional, tiene la misma jerarquía con que cuenta el otro derecho que pretende imponerse [Dictámenes 242:626];

cabe traer a colación el ya citado artículo 6°, el cual incluye la “...invasión de otra provincia” entre los posibles desencadenantes de una intervención federal.

En resumidas cuentas, si uno quisiera armonizar los artículos 99.15 y 75.25, por un lado, con los artículos 6 y 127, por el otro; debería necesariamente concluir que en caso de guerra entre dos o más provincias argentinas, el deber de “...sofocar y reprimir...” recae conjuntamente en el Presidente de la Nación y el Congreso Nacional.

Las implicancias que la declaración de intervención federal puede tener sobre el empeño de tropas (en cuanto a si se envían Fuerzas Armadas o de Seguridad) ya fueron tratadas en el presente capítulo. Lo único que vale la pena puntualizar, a efectos de evitar confusiones, es que el concepto de “guerra” en la Constitución Nacional parece abarcar tanto conflictos armados de carácter internacional como no internacional; mientras que en la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) el alcance de dicho término se encuentra limitado a conflictos armados de carácter internacional.

CAPÍTULO V - Aplicación práctica de la normativa

Analizados ya los lineamientos generales del plexo legal sobre el cual reposa la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior en la República Argentina, además de las respectivas excepciones, incertidumbres y, por qué no, contradicciones que las propias normas introducen en este sistema heterogéneo; corresponde ahora tratar algunos casos concretos que, no obstante haber tenido lugar al amparo del marco legal en cuestión, parecen menoscabar sus fundamentos.

En este sentido, en el presente capítulo intentaré contrastar los postulados teóricos con la práctica, analizando ciertas medidas cuya legalidad puede resultar, cuando menos, cuestionable.

1. Entre los 80's y los 90's. Un cambio de década convulsivo

a) Marchas y contramarchas

Al último gobierno *de facto* que ejerció el poder en la República Argentina lo sucedió una democracia tan optimista como anémica. La coyuntura era cuando menos compleja, y el gobierno del ex Presidente Alfonsín se vio atacado desde todos los flancos: por un lado los sucesivos intentos de golpe de Estado que tuvieron como protagonistas a diversos miembros de las Fuerzas Armadas; por el otro el accionar de ciertos resabios de los grupos guerrilleros que, durante los años precedentes, habían actuado dentro del territorio nacional.

Este delicado equilibrio sirvió de marco para que, en 1988, la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) fuera finalmente promulgada, adoptándose así el primero de varios pasos que habrían de sucederse en aras de la consolidación del sistema que en la actualidad conocemos.

Sin embargo, el derrotero de dichas normas, lejos de ser armónico, se vería cuestionado no solamente en los hechos, sino también en el plano

jurídico, a través de una serie de medidas que parecen apartarse de los lineamientos básicos sobre los cuales se pretendía sustentar el sistema.

A fines de enero de 1989, es decir, una semana después de que una cuarentena de militantes de la minúscula agrupación de izquierda Movimientos de Todos por la Patria (MTP) protagonizaran el violento copamiento del Regimiento 3 de Infantería del Ejército ubicado en la localidad bonaerense de La Tablada [Sain, 2000, p. 133],

los fundamentos mismos de la incipiente distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior serían socavados, autorizándose el empleo de Fuerzas Armadas en supuestos que en nada se relacionaban con la Defensa Nacional.

Esta tendencia a emplear Fuerzas Armadas en el ámbito de la Seguridad Interior

se reflejó, por ejemplo, en los decretos 83/89 y 327/89 promulgados por Raúl Alfonsín y que habilitaron la intervención castrense para hacer frente a la “lucha contra grupos terroristas”, y el decreto 392/90 de Carlos Menem que amplió aquella intervención para conjurar situaciones de “conmoción social”. Estas disposiciones fueron contrarias al espíritu de las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior [Sain & Barbuto, 2002, p. 499].

En suma, este conjunto de normas generó una situación legal e institucional contradictoria, pues, mientras la ley 23.554 prohibía taxativamente la intervención operativa y de inteligencia de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, los decretos 83/89, 327/89 y 392/90 autorizaban y disponían dicha intervención [Sain, 2000, p. 134].

Ahora bien, siendo que el análisis de las medidas en cuestión constituye el aspecto más controvertido del presente trabajo y, a mi entender, una amenaza que pone en jaque al sistema mismo afectando sus postulados más elementales; considero que dichos decretos merecen un tratamiento pormenorizado.

Existe cierto consenso en torno a que

[d]esde los años '80, las Fuerzas Armadas no poseen función alguna -ni operativa, ni en materia de inteligencia- relacionada con el terrorismo o la seguridad interior, sino que solamente constituyen el instrumento militar de la defensa nacional frente a agresiones castrenses de origen externo y producen exclusivamente inteligencia en el nivel estratégico-militar y operativo-militar [Sain & Barbuto, 2002, p. 516].

Sin embargo, conforme quedará expuesto en las páginas que siguen, es este entendimiento el que vengo a cuestionar; destacando que lo considero por demás nocivo para nuestra salud institucional ya que enmascara una preocupante realidad.

Por el Decreto 83/1989 (1989) se creó el Consejo de Seguridad Nacional en el ámbito de la Presidencia de la Nación (artículo 1°), cuya composición incluyó a

los Ministros del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores y Culto, el Secretario de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la Nación y los Jefes del Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas [artículo 2°].

Lo interesante es que, por más difícil que pueda resultar calificar el copiamiento de las instalaciones militares de La Tablada como una agresión de origen externo, utilizando así los términos del artículo 2° de la Ley de

Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988), el flamante Consejo de Seguridad Nacional presentaba, en su composición, una fuerte presencia de las Fuerzas Armadas.

Entre otros motivos que posibilitaron la adopción de la norma en cuestión, han de destacarse aquellos plasmados en los considerandos segundo

el Presidente de la Nación debe ejercer en plenitud las facultades que la Constitución Nacional le acuerda para el cumplimiento de los objetivos que la sustentan: constituir la unión nacional, afianzar la justicia, asegurar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para todos quienes habitan el suelo argentino⁹³

y tercero

el ejercicio de las facultades constitucionales requiere del Presidente de la Nación la toma de las decisiones conducentes a prevenir, controlar y sofocar eficientemente la eventual repetición de sucesos como los ya mencionados y, **en el marco de la legislación vigente**, garantizar su disuasión⁹⁴.

Por su parte, el Decreto 327/1989 (1989) avanza aún más en este sentido al establecer

las bases orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de las medidas tendientes a prevenir y conjurar la formación o actividad de grupos armados que tengan aptitud para poner en peligro la vigencia de la

⁹³ Énfasis agregado.

⁹⁴ El destacado me pertenece.

Constitución Nacional, o atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la Nación [artículo 1°];

mientras que el artículo 6° prescribe que

[e]l Presidente de la Nación emitirá instrucciones para la intervención de las Fuerzas Armadas en los casos en que la magnitud o características de los hechos, o del equipamiento con que cuenten los agresores, lo hicieren necesario, y designará al Jefe a cargo de las operaciones [ver inciso b)].

Si bien a través del Decreto 1573/1989 (1990) se procedió a la disolución del Consejo Nacional de Seguridad, ello bajo ningún punto de vista importó la derogación de los Decretos 83/1989 (1989) y 327/1989 (1989).

Atento que el principal objeto de estudio del presente trabajo no es el derrotero de la seguidilla de organismos que fueron creados a través de los decretos en estudio, ni tampoco la reasignación de las diversas funciones que a cada uno de ellos se le encomendara; bastará con limitar mi análisis a la autorización que por conducto de los mismos el Presidente de la Nación obtuvo para utilizar las Fuerzas Armadas en situaciones que sin lugar a dudas distan de ser aquellos casos enumerados en la Ley de Defensa Nacional.

En el sentido apuntado, sí resulta relevante destacar que el Decreto 392/1990 (1990) vino a modificar el artículo 1° del Decreto 327/1989 (1989), ampliando aún más el alcance de dicha previsión al agregar dentro de los supuestos contemplados aquellos "...hechos que constituyan un estado de conmoción interior de gravedad tal que pongan en peligro los bienes mencionados precedentemente".

b) La vigencia del Decreto 327/1989 (1989) y sus modificatorios

En claro disenso con cuanto sostiene la abrumadora mayoría de los analistas en la materia, personalmente considero que no existen motivos suficientes para sostener que, a la fecha, el Decreto 327/1989 (1989), con las modificaciones introducidas al mismo, se encuentre derogado.

Resulta cuando menos tan importante como el contenido de la aseveración precedente, dejar en claro que no es mi intención debatir si la vigencia de dicho decreto resulta deseable o no, o ahondar en sus pros y contras. Simplemente me limito en este punto a realizar un análisis descriptivo, poniendo de manifiesto las implicancias que arroja cuanto yo considero un correcto análisis jurídico de la cuestión.

El fin último del abordaje que propongo no es más que concientizar: si realmente se cree que las Fuerzas Armadas no deberían actuar en cuestiones de Seguridad Interior sin previa declaración del estado de sitio, entonces la normativa vigente debería ser modificada. Caso contrario, tal posibilidad se encuentra, a mi entender, abierta.

De acuerdo con el imaginario colectivo, las prescripciones contenidas en la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) “...en definitiva, supusieron la derogación tácita del decreto 327/89 modificado por el decreto 392/90, con lo cual se volvía a establecer una clara distinción jurídico-institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior” (Sain, 2000, p. 135).

Sin embargo, un primer argumento, tan lineal como asequible a cualquier persona sin conocimiento en la materia, permite sostener lo contrario. Una mera consulta al Sistema Argentino de Información Jurídica (dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) nos permite inferir, sin necesidad de construcción intelectual alguna, que el Decreto 327/1989 (1989) se encuentra **vigente**⁹⁵.

⁹⁵ Ver <http://www.saij.gob.ar/327-nacional-disposiciones-para-empleo-organismos-inteligencia-operacionales-frente-actividad-subversiva-dn19891000327-1989-03-10/123456789-0abc-723-0001-9891soterced?q=moreLikeThis%28id-infojus%2C%20numero-norma%5E4%2C%20tipo->

En cuanto respecta al Digesto Jurídico Argentino (LEY 26.939, 2014), lo cierto es que no resulta de gran ayuda al intentar definir si el decreto en cuestión se encontraba vigente al 31/03/2013⁹⁶. En este sentido, el Decreto 327/1989 (1989) no se encuentra incluido ni en el Anexo I (“Leyes nacionales de carácter general vigentes”) ni en el Anexo II (“Leyes nacionales de carácter general no vigentes”).

Lo que sí resulta representativo es que dentro del Anexo II, el cual trata 1603 leyes de carácter general no vigentes, solamente hay un caso de derogación tácita / implícita; y éste se refiere a la Ley de Extensión de la Soberanía de la Nación Argentina sobre la Plataforma Continental y el Mar Territorial (LEY 17.094, 1967).

El punto señalado en el párrafo precedente pone en evidencia que la derogación tácita de una norma es un supuesto sumamente excepcional; lo cual no solamente impide su presunción, sino que además previene que la misma pueda resultar de un ligero análisis jurídico.

Así, la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido en sendas oportunidades que “...las normas posteriores sólo pueden tenerse como derogatorias de las anteriores (derogación tácita), en tanto unas y otras resulten incompatibles o francamente contradictorias, es decir, cuando exista entre ambas, un antagonismo manifiesto que impida su aplicación simultánea” (Dictámenes 164:149). En otras palabras, dicha repartición expuso que

[p]ara quitar fuerza legal a una norma del mismo rango, es menester el dictado de otra que expresamente lo disponga o, en su defecto, la existencia de un antagonismo manifiesto entre la norma anterior y la actual. Tanto la doctrina como la

documento%5E4%2C%20titulo%5E4%2C%20jurisdiccion%2C%20tesauro%2C%20provincia%2C%20tribunal%2C%20organismo%2C%20autor%2C%20texto%5E0.5%29%3A327/89&o=5&f=Total%7CFecha/1989/03%7CEstado%20de%20Vigencia/Vigente%2C%20de%20alcance%20general%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n/Nacional%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto&t=7. Última visita 01/07/2021.

⁹⁶ Fecha de consolidación del mentado digesto.

jurisprudencia admiten la forma tácita de derogación de las normas jurídicas, pero la circunscriben a aquellos casos en que haya contradicción o incompatibilidad manifiesta entre normas sucesivas (conf. Dict. 209:237)” [Dictámenes 239:229]⁹⁷.

Ahora bien, en honor al principio según el cual “[n]o resulta admisible la pretensión de hacer decir a la ley lo que la ley no dice, o dejar de cumplir lo que inequívocamente ordena” (Dictámenes 233:274), voy a intentar explicar los motivos que me conducen a sostener que el Decreto 327/1989 (1989), con sus modificaciones, se encuentra vigente⁹⁸.

El decreto en trato fue dictado en marzo de 1989; esto es, casi un año después de promulgada la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988). No se puede perder de vista pues que, por aquel entonces, el artículo 4° de la mentada ley ya había sentado de manera categórica que “[p]ara dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior”.

En el entendimiento que “[a]nte una aparente contradicción no es solución jurídica técnicamente aceptable tener en cuenta sólo algunas normas y no otras”; y que “[l]a interpretación de las leyes debe realizarse teniendo en cuenta la totalidad de sus disposiciones y el restante ordenamiento jurídico, beneficiando el sentido que las concilie y deje a todas con valor y efecto” (Dictámenes 233:274); ¿sería lógico pensar que el Decreto 327/1989 (1989) atentó contra esta **diferencia fundamental**? Peor aún: ¿podría argumentarse que sin haber afectado dicha diferencia fundamental al momento de su dictado, este decreto pasó a ser incompatible con los postulados de la Ley de Seguridad Interior?

⁹⁷ Ver en sentido coincidente, Dictámenes 172:61, 209:370 y 216:1.

⁹⁸ Vale la pena aclarar que las reflexiones que en los párrafos siguientes se plasman se hacen desde un plano meramente académico, ya que la presunción favorece la vigencia de la norma, no su derogación tácita.

Aún creyendo que tal circunstancia podría darse, ello no permite colegir la derogación tácita del Decreto 327/1989 (1989) por la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

A partir de aquí, la complejidad y subjetividad que impregnan los argumentos se incrementan exponencialmente; máxime si se intenta adherir al principio según el cual “[e]n caso de encuentro de cláusulas que parecen brindar soluciones diferentes, debe privar la interpretación que preserve el valor de ellas, poniéndolas a todas en vigor y en su propio campo de aplicación, armonizándolas y compatibilizándolas” (Dictámenes 233:274).

Un aspecto de capital importancia es que, de acuerdo con los propios términos de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), la Seguridad Interior es

la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional [artículo 2°]; la cual “...implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2°” (artículo 3°).

Lo primero que se debe tener en cuenta es que la norma en cuestión parece brindar una definición cerrada; esto es, sólo constituye Seguridad Interior aquello que reúne las características allí enumeradas. No obstante, una simple lectura de los artículos transcritos resulta suficiente para advertir que la nitidez conceptual es solo aparente.

La referencia a una situación “basada en el derecho” no provee mayores certidumbres. Si la referencia fuera a la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), ciertamente el alcance de la definición se vería más limitado; pero una alusión general al “derecho” no permite excluir, *ab initio*, ninguna otra norma del sistema jurídico. Lo que es más, no hay elemento alguno que permita deducir que la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059,

1992) es el único cuerpo normativo por el cual se sientan las bases sobre las que reposa la Seguridad Interior.

Otro interrogante que cabe plantear es el rol que viene a jugar el artículo 3° sobre la definición. ¿Sería demasiado exagerado concluir, atento que “[l]a seguridad interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”, que el despliegue de elementos de combate de las Fuerzas Armadas conforme a derecho, en supuestos que exceden el marco de la Defensa Nacional provisto por la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988), estaría al margen de la definición que la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) provee de Seguridad Interior? En otras palabras, si la Seguridad Interior **implica** Fuerzas Policiales y de Seguridad; entonces cuando las Fuerzas Armadas son las que actúan, no se estaría ante un supuesto de Seguridad Interior.

Este razonamiento, si bien no resulta de lo más convincente, da cuenta de los riesgos que una definición deficitaria trae aparejados: en este caso, podría abrirse todo un campo de acción que sin constituir Seguridad Interior ni Defensa Nacional, se encontraría únicamente regulado a nivel constitucional. Sin embargo, aún suponiendo que la definición no se encontrara afectada por esta imprecisión; los interrogantes no desaparecen.

No caben dudas que el derecho (en sentido amplio) permite que las Fuerzas Armadas protejan los valores enumerados en el artículo 2° de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992): “...la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”. Tan es así que la propia Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) contempla la posibilidad de que se empleen las Fuerzas Armadas cuando el Sistema de Seguridad Interior “...resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2°” (artículo 31); para lo cual deberá mediar, de acuerdo con el artículo 32, declaración previa del estado de sitio.

Ahora bien, conforme se expusiera oportunamente, el artículo 23 de la Norma Fundamental prescribe que el estado de sitio se dictará “[e]n caso de conmoción interior o de ataque exterior **que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella...**”⁹⁹. Esto quiere decir, en resumidas cuentas, que si con motivo de la conmoción interior no alcanza a peligrar el ejercicio de la Carta Magna o de las autoridades creadas por ella, entonces no se puede declarar el estado de sitio. Ergo, no podrían emplearse las Fuerzas Armadas. Esto, de más está decirlo, en el entendimiento que el Decreto 327/1989 (1989), modificado por su similar 392/1990 (1990), se encuentra derogado.

Así, podría darse el supuesto en el cual la Seguridad Interior, conforme se la define en el artículo 2° de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), no puede ser garantizada por las Fuerzas Policiales y de Seguridad, y sin embargo por no alcanzarse el umbral fijado por el artículo 23 de la Constitución Nacional, las Fuerzas Armadas no pueden intervenir.

Pero una lectura del ordenamiento jurídico en su conjunto, y en particular, una visión integradora que intente conciliar las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) con el Decreto 327/1989 (1989), por un lado, y todas las normas aludidas con la Constitución Nacional, por el otro, permite una mejor comprensión del asunto.

Un análisis pormenorizado del artículo 1° del Decreto 327/1989 (1989), con sus modificaciones, permite distinguir diversos supuestos.

Para empezar, dicha previsión refiere a “...medidas tendientes a prevenir y conjurar la **formación o actividad de grupos armados...**”. No resulta sobreabundante mencionar que la definición que en este contexto se da de “grupo armado” no necesariamente coincide con aquella provista por el artículo 1.1 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter

⁹⁹ Énfasis agregado.

internacional¹⁰⁰. De hecho, basta con mencionar que el propio párrafo 2 del artículo prescribe que dicho Protocolo no resulta aplicable "...a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados".

Prosiguiendo con el análisis, la actividad desarrollada por tales grupos debe tener "...aptitud para poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional...". Dejando de lado que el artículo 23 de la Constitución Nacional refiere únicamente al caso concreto en que tal peligro existe, y no una situación potencial, se entiende que el umbral sería similar.

Sin embargo, cuando el artículo 1° del decreto de marras refiere a la posibilidad de "...atentar contra la vida, la libertad, la propiedad o la seguridad de los habitantes de la nación...", no cabe duda que aquí las exigencias son mucho menores que aquellas impuestas por el artículo 23 de la Constitución Nacional para la declaración del estado de sitio. Otro tanto podría decirse a propósito del "...supuesto de hechos que constituyan un estado de conmoción interior de gravedad tal que pongan en peligro los bienes mencionados precedentemente".

Conforme se consignara *supra*, la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) menciona en su artículo 31 aquellos "...casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2°"; y el artículo 32, tras remitirse al artículo anterior, hace una referencia explícita al artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional.

¹⁰⁰ Aprobado mediante la Ley de Aprobación de los Protocolos Relativos a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales y sin Carácter Internacional (LEY 23.379, 1988) y ratificado el 26/11/1986. Sobre el particular, resulta interesante que, al momento de ratificar el tratado en cuestión, la República Argentina efectuó una declaración interpretativa que, casualmente, se relaciona con el concepto de Fuerzas Armadas regulares permanentes de un Estado. Ver artículo 2° de la mentada Ley.

El antiguo artículo 86, inciso 17¹⁰¹ se encuentra actualmente reflejado, cabe recordarlo, en el artículo 99.14 de la Norma Fundamental. De acuerdo a este último, el Presidente de la Nación “[d]ispone de las Fuerzas Armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación”. En ninguna parte del texto constitucional dicha potestad se encuentra supeditada a la declaración del estado de sitio; siendo esta última, en principio, un acto interpoderes. ¿No es acaso el texto del artículo 32 de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) contradictorio en sí mismo?

A mi entender, la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) no solamente no deroga el Decreto 327/1989 (1989), y su modificatorio, sino que más bien necesita del mismo para completar el mecanismo de protección de Seguridad Interior.

Caso contrario, ¿cómo podría lidiarse con aquellos supuestos en que se atente contra la situación de hecho descrita en el artículo 2° de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), sobrepasando las capacidades de las Fuerzas Policiales y de Seguridad, pero que no alcancen el umbral establecido por el artículo 23 de la Constitución Nacional para que el estado de sitio sea declarado?

Un último aspecto que merece ser mencionado es que tanto el Decreto 327/1989 (1989) como su modificatorio 392/1990 (1990), fueron dictados al amparo de lo dispuesto en el entonces artículo 86. 1, 2, 15 y 17 de la Constitución Nacional. Siendo que el inciso 1 trata las facultades autónomas y el 2 las potestades reglamentarias; corresponde enfatizar en el 15 (“...comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y de tierra de la Nación”) y el ya aludido 17 (“[d]ispone de las fuerzas militares marítimas y terrestres, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación”). ¿Puede decirse que estos decretos han sido dictados en el ejercicio de facultades inherentes al Poder Ejecutivo? De ser así, ¿tiene acaso el Congreso potestades para inmiscuirse, por medio de leyes?

¹⁰¹ El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: “[d]ispone de las Fuerzas militares marítimas y terrestres, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación”.

Sin pretender dar una respuesta definitiva a los interrogantes planteados, simplemente me conformo con exponer que de considerarse que tales potestades no son exclusivas del Presidente de la Nación, la solución jurídicamente correcta no consiste en argumentar a favor de su derogación tácita, sino más bien en solicitar la declaración de su inconstitucionalidad.

Otro aspecto que puede suscitar dudas en torno a la supuesta derogación del Decreto 327/1989 (1989) y su modificatorio por la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) sería qué principio habría de prevalecer, ¿el de la ley especial o el de la ley posterior?

c) Un resultado similar, pero por otros medios

Dentro del plano meramente constitucional, se ha sostenido que

cuando el Poder Ejecutivo ejerce facultades que le son propias, inherentes, ellas no pueden someterse a la reglamentación de otro Poder. Por ello se lee que “el Poder Ejecutivo tiene poderes propios emanados de la Constitución, que es la misma fuente de que emanan los del Congreso, y no puede dejarse establecido en el texto de una ley que tiene otro origen”. [Aja Espil, 1987, p. 107].

Tal aseveración no parece cuestionable.

Sin embargo, los problemas afloran tan pronto se toma conciencia que

toda facultad conferida expresamente por la Constitución a uno de los tres poderes, lleva consigo una facultad implícita que comprende un medio idóneo de hacer efectiva aquélla. Y si los poderes implícitos son los medios idóneos para hacer viables las atribuciones expresas con que la Constitución ha investido a cada uno de los tres poderes, surge el interrogante de cuál es el margen de discrecionalidad con que deberán ejercerse [Aja Espil, 1987, pp. 24-25].

Sobre el particular, resulta fundamental tener en claro que dependiendo del modo en que se interpreten los incisos 15 y 17 del otrora artículo 86 de la Norma Fundamental (actuales incisos 12 y 14 del artículo 99), en cuanto a si los mismos permiten calificar al Decreto 327/1989 (1989), con sus modificaciones, como un acto inherente del Poder Ejecutivo Nacional o no; los resultados pueden ser sumamente disímiles.

Pareciera ser que una mayoría de la doctrina da por sentado que los incisos 12 y 14 del actual artículo 99 de la Carta Magna no empoderan al Poder Ejecutivo para que, de por sí y sin más, decida el empleo de Fuerzas Armadas para atender situaciones que amenacen la Seguridad Interior, tal cual se la define en la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

El corolario de tal entendimiento sería, necesariamente, que las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) reflejan el ejercicio de potestades que la Constitución Nacional ha puesto en cabeza del Poder Legislativo y, por ende, constituyen limitaciones legítimas a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la materia; lo cual dista de implicar que tales facultades sean exclusivas del Congreso.

Sin embargo, no obstante ser mayoritaria, esta interpretación de la normativa no es unánime. Desde una perspectiva diametralmente opuesta, una postura tan marcada como cuestionada es que

ninguna ley puede inhibir o menoscabar la jefatura presidencial sobre las fuerzas armadas, que otorga competencia al poder ejecutivo para recurrir a ellas y disponer su intervención razonable en resguardo tanto de la llamada defensa nacional cuanto de la seguridad interna cuando existe grave perturbación de ambas, imposible de superar por otros medios regulares. Tal competencia existe con ley o sin ley, y ninguna ley puede impedir su ejercicio, porque proviene directamente de la constitución [Bidart Campos, 1993, T° II, p. 359].

No hace falta aclarar que, de acuerdo con este entendimiento de los incisos pertinentes del artículo 99 de la Constitución Nacional, el gobierno de las Fuerzas Armadas sería una potestad exclusiva del Presidente de la Nación, salvo en aquellos casos en que el propio texto constitucional otorgue algún tipo de facultades específicas al Poder Legislativo. Por ende, lo que se pondría en cuestión a través de este razonamiento sería la constitucionalidad misma de las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992); y, consecuentemente, toda la normativa que en función de éstas ha sido adoptada.

2. La reforma constitucional de 1994

Un argumento para nada desdeñable que, a mi entender, en gran medida pone en evidencia las verdaderas intenciones de la clase política argentina, es el hecho de que la última Reforma Constitucional, acaecida en el año 1994, no recibió modificación alguna que permitiera consagrar a nivel constitucional los principios entronizados en las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), sancionadas en los años 1988 y 1992, respectivamente.

Decir que uno se opone al empleo de las Fuerzas Armadas para atender situaciones que pongan en peligro la Seguridad Interior es un tema; prohibirlo de manera categórica (del modo que, a mi entender, el ordenamiento jurídico actual **no** lo hace), es algo muy diferente.

Sin lugar a dudas, la Reforma Constitucional de 1994 constituyó una oportunidad única para otorgar jerarquía supralegal a dicha prohibición, impidiendo que tanto el Poder Legislativo, a través del dictado de leyes, como el Poder Ejecutivo, mediante la adopción de decretos de necesidad y urgencia, puedan atentar contra la misma.

Resulta interesante analizar el texto constitucional a este respecto, refiriendo algunas de las previsiones que, sea porque se mantuvieron inalteradas o porque no reflejaron el supuesto cambio de paradigma en la

materia, dan a entender que nada ha cambiado en este sentido en la cúspide del ordenamiento jurídico argentino.

Para empezar, cabe destacar que el artículo 23 no incorporó ninguna modificación. Sin entrar a discutir la naturaleza pétrea de dicho precepto, y dejando de lado también el debate en torno a las potestades de la Convención Constituyente en cuanto a la alteración de la primera parte de la Carta Magna, basta con indicar que la declaración del estado de sitio, la cual actúa a modo de válvula de presión de acuerdo con lo previsto en la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), no sufrió modificación alguna.

Otro tanto puede decirse a propósito del actual artículo 61, también relativo a la declaración del estado de sitio, el cual refleja de manera fiel el texto que con anterioridad a 1994 receptaba el artículo 53. No obstante, dudo que el argumento sobre la naturaleza pétrea de la norma pueda ser utilizado en este caso.

En cuanto se refiere al Poder Legislativo, es el actual artículo 75.29 el que define el rol del Congreso para el caso de declaración del estado de sitio. Vale la pena poner de resalto que el mentado inciso repite de manera textual cuanto hasta 1994 preveía el artículo 67.26.

El punto de mayor interés que la Reforma Constitucional de 1994 introdujo respecto de las potestades legislativas en la materia es la derogación del hasta entonces artículo 67.24, de acuerdo al cual era potestad del Congreso

[a]utorizar la reunión de las milicias de todas las provincias o parte de ellas, cuando lo exija la ejecución de las leyes de la Nación y sea necesario contener las insurrecciones o repeler las invasiones. Disponer la organización, armamento y disciplina de dichas milicias, y la administración y gobierno de la parte de ellas que estuviese empleada en servicio de la Nación, dejando a las provincias el nombramiento de sus

correspondientes jefes y oficiales, y el cuidado de establecer en su respectiva milicia la disciplina prescrita por el Congreso.

Sobre este particular, se ha dicho que

aun cuando el art. 67, inc. 24 nunca hubiera existido, si la Constitución guarda silencio respecto de la posible facultad del Congreso de reunir tropas para la seguridad interior o la ejecución de las leyes, debemos interpretar que no tiene dicha facultad. Por supuesto que tampoco la tiene el Poder Ejecutivo, que sólo puede “disponer” de las tropas que reúne y arma el Congreso (art. 99, inc. 14, CN) [Manili, 2018].

Más allá de la postura que pueda adoptarse frente a la conclusión a que se arriba en el párrafo precedente, la derogación del inciso en cuestión merece ser mencionada. Ella demuestra que la Convención General Constituyente, lejos de pasar por alto la interrelación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en cuanto a Fuerzas Armadas respecta, la tuvo presente y de hecho realizó modificaciones; con lo cual se puede inferir que la absoluta falta de recepción de la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, así como las implicancias que la misma acarrea, lejos estuvo de ser casual.

En cuanto se refiere al Poder Ejecutivo, no hubo innovación alguna con relación a su participación en la declaración del estado de sitio; manteniendo el artículo 99.16 el texto que contenía el hasta entonces artículo 86.19.

Cabe señalar, a propósito de los incisos 12 y 14 del actual artículo 99, que éstos reflejan básicamente cuanto hasta 1994 receptaban los incisos 15 y 17 del artículo 86. Al respecto, se ha dicho que “[l]a única modificación introducida por la reforma de 1994 consiste en reemplazar la frase `fuerzas

militares marítimas y terrestres’, por ‘fuerzas armadas’” (Ekmekdjian, 2016, T° V, p. 126)¹⁰².

Otro aspecto que resulta interesante apuntar es que la terminología empleada en 1994, lejos de ser innovadora, era una copia fiel de las modificaciones introducidas en la Reforma Constitucional de 1949 a los entonces incisos 15 y 17 del artículo 86; siendo pertinente recordar que dicha modificación fue luego dejada sin efecto por el gobierno *de facto* que en 1957 ostentaba el poder en la República Argentina.

En cuanto aquí interesa, resulta preocupante pensar que, no obstante los cambios fundamentales que en la materia se habían promovido tan solo algunos años antes de la última Reforma Constitucional con el dictado de las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), y con todas las innovaciones que ello implicó y las incontables modificaciones que se podrían haber introducido a efectos de consolidar el incipiente cuerpo normativo, se optó por copiar el lenguaje empleado casi medio siglo antes, el cual cabría suponer que respondía a una realidad harto diferente.

Por último, es mi intención señalar que con la incorporación del inciso 22 al artículo 75, por medio del cual se otorgó jerarquía constitucional a los instrumentos de Derechos Humanos allí mencionados (más aquellos que sigan el procedimiento en él previsto), el debate se complejizó aún más, aunque a mi entender no produjo ningún tipo de impacto real en la materia.

Al respecto, manifiesto mi discrepancia con cierta doctrina que entiende que de este modo se prohibió el uso de Fuerzas Armadas en cuestiones atinentes a la Seguridad Interior; como si el despliegue de Fuerzas Armadas implicara *per se* la violación de los Derechos Humanos, o

¹⁰² A modo de anécdota, puede indicarse que en su versión original (1853), el artículo 83 aludía en sus entonces incisos 15 y 17 a todas las fuerzas de mar y tierra “...de la Confederación”; referencia esta última que pronto sería sustituida por la de “Nación”.

el empleo de Fuerzas Policiales y de Seguridad garantizaran de algún modo su respeto.

Sobre este particular, se ha dicho que “[n]o estamos frente a un tema opinable. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos que integra nuestra Constitución Nacional es nítido y terminante: la actividad de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad interior está prohibida” (Gialdino, 2018). Tal premisa parte de la base que las decisiones adoptadas por los diversos organismos de Derechos Humanos a los que se refiere el autor son vinculantes para el Estado Argentino; lo cual es difícilmente sostenible considerando que todos los pronunciamientos aludidos se refieren a jurisdicciones extrañas a la argentina.

A la luz del precedente sentado el 14/02/2017 en “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso 'Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina' por la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (Fallos 340:47), por el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación diluyó (cuando menos) el valor jurídico de las decisiones adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a su obligatoriedad para el Estado Argentino respecta; resulta prácticamente imposible argumentar, desde una perspectiva jurídica, que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos prohíbe la participación de Fuerzas Armadas en situaciones relacionadas con la Seguridad Interior. Ello no significa, vale la pena aclararlo, que las mentadas fuerzas estén autorizadas a cometer violaciones a los Derechos Humanos; del mismo modo que las Fuerzas Policiales y de Seguridad tampoco lo están.

No obstante, este tipo de argumentaciones, que sin dudas pueden responder a las más sinceras y bienintencionadas expresiones de deseos, más no a un estricto razonamiento jurídico, encierran una gran peligrosidad al crear falsas representaciones, las cuales a través del presente trabajo intento combatir.

3. Las últimas innovaciones en la materia

Actuando al amparo del argumento según el cual el sistema normativo que consagra la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior no resultaba suficiente para hacer frente a las amenazas que entonces azotaban a la República Argentina, durante el año 2018 se adoptaron dos medidas de gran impacto en la materia, los Decretos 683/2018 (2018) y 703/2018 (2018). Si bien ambas medidas han sido derogadas por conducto del Decreto 571/2020 (2020), su análisis resulta de gran interés dado que, más allá de haber estado en vigor durante dos años, los cambios introducidos demuestran cómo cuestiones que deberían constituir políticas de Estado muchas veces terminan siendo reajustadas al compás del calendario electoral.

La primera de ellas es el Decreto 683/2018 (2018), el cual vino a modificar a su similar 727/2006 (2006), reglamentario de la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988).

Con relación a este último, se ha dicho que

[...]uego de fuertes reclamos por parte de civiles y militares, a favor de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, que permitiría la reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas; el 12 de junio del 2006 sancionó el decreto 727. El mismo reafirmó uno de los puntos centrales de la legislación argentina, ampliamente alabado como criticado: la distinción entre la esfera de Seguridad Interior y la de Defensa [Grisetti, 2018].

Ahora bien, en los párrafos que siguen me propongo indagar si, mediante las modificaciones oportunamente introducidas al Decreto 727/2006 (2006), no se había comprometido su esencia.

En este sentido, el Decreto 727/2006 (2006) preveía originalmente en su artículo 1° que

[l]as Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante **agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s**, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

Se entenderá como “**agresión de origen externo**” el **uso de la fuerza armada por un Estado** contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas [artículo 1°]¹⁰³.

Sin embargo, tras las modificaciones introducidas por el Decreto 683/2018 (2018), su texto pasó a consignar:

[l]as Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas en forma disuasiva o efectiva **ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la REPÚBLICA ARGENTINA; la vida y la libertad de sus habitantes, o ante cualquier otra forma de agresión externa que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.**

El cumplimiento de esta **misión primaria** no afecta lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948

¹⁰³ Énfasis agregado.

de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en Operaciones de Apoyo a la Seguridad Interior [artículo 1°]¹⁰⁴.

El intento por redefinir el concepto de agresión resulta patente; y surge con incontrovertible claridad del considerando 6 de la medida, el cual refiere que las agresiones de origen externo

no solo son de carácter estatal militar, sino que en ocasiones se manifiestan de otras formas que, sin dejar de tener su origen en el exterior, se desarrollan en nuestro territorio y/o tienen efectos en él, afectando intereses que la Defensa Nacional puede y debe contribuir a preservar.

Adviértase cómo, de manera casi inadvertida, la misión primaria del Sistema de Defensa Nacional pasó a depender de la definición de un concepto cuya claridad y precisión fue socavada por medio del decreto en cuestión. A esta altura del presente trabajo no hace falta reiterar que cuando la vaguedad afecta a estos conceptos fundamentales ello se refleja, en la práctica, en un incremento exponencial de la discrecionalidad con que las autoridades políticas manipulan sus definiciones.

A su vez, el artículo 3° del mentado Decreto 727/2006 (2006), en su redacción original, indicaba que

[e]l Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones

¹⁰⁴ El destacado me pertenece.

pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior;

mientras que durante la vigencia del Decreto 683/2018 (2018), el mismo preveía que

[l]as Fuerzas Armadas enmarcarán su planeamiento y empleo en los siguientes tipos de operaciones: Operaciones en Defensa de los intereses vitales de la Nación; Operaciones dispuestas en el Marco de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (O.N.U.) u otros organismos internacionales; Operaciones encuadradas en la Ley N° 24.059 y Operaciones en Apoyo a la Comunidad Nacional e Internacional.

La comparación, en cuanto a ambigüedad y laxitud respecta, resulta suficientemente palmaria como para que desarrolle apreciaciones personales.

Otro contraste interesante es el del artículo 23, el cual definía originalmente como misión primaria fundamental del Instrumento Militar la de "...asegurar la defensa nacional ante situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro/s Estado/s"; en tanto dicha previsión pasó a establecer, entre los años 2018 y 2020, que tal misión consistía en "...asegurar la defensa nacional ante situaciones de agresión externa".

Pretender modificar una definición que, a mi entender, se desprende de normas de jerarquía legislativa por conducto de un decreto reglamentario fue, en el mejor de los casos, intentar tapar el sol con un dedo. Al respecto, ha dicho la Procuración del Tesoro de la Nación que

[l]as facultades de reglamentación que confiere el artículo 99, inciso 2º, de la Constitución Nacional, habilitan -en los casos en que los lineamientos de la política legislativa aparecen suficientemente determinados por la ley- para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones cuando, aunque no hayan sido contempladas por el legislador de manera expresa, se ajusten al espíritu de la norma reglamentada o sirvan razonablemente a la finalidad esencial que ella persigue (conf. Fallos 148:430; 200:194; 220:136;232:287; 246:346; 270:42; 280:25; 298:609; 319:3241) [Dictámenes 237:529].

¿Se ajustaban acaso las definiciones adoptadas bajo el Decreto 683/2018 (2018) al espíritu de la normativa reglamentada?

Si el argumento ofrecido no resultara satisfactorio, no se puede pasar por alto, conforme se expusiera en el Capítulo I, que el componente estatal inherente a todo acto de agresión viene dado por el derecho internacional consuetudinario (especialmente en los términos provistos por la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas) y por tratados internacionales que se encuentran en vigor para la República Argentina¹⁰⁵.

En otro orden de ideas, el Decreto 683/2018 (2018) presentaba, cuando menos, algunas incongruencias preocupantes; por no decir que denotaba una cabal falta de comprensión de cómo funciona un ordenamiento jurídico en general.

Para empezar, no se entiende el motivo por el cual, de acuerdo con el considerando 18 de la medida en cuestión, se dio intervención al servicio jurídico del Ministerio de Seguridad. No parece lógico que, atento "...la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior" [ver artículo 4º de la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992),

¹⁰⁵ Ver nota al pie de página N° 12.

la cual sin lugar a dudas constituye “el espíritu” de la norma reglamentada], el Ministerio de Seguridad tenga nada que decir al respecto; a menos, claro está, que lo que realmente se busque es quebrar tal división.

Otro de los grandes inconvenientes del 683/2018 (2018) era que por su artículo 6° se procedió a la derogación de su similar 1691/2006 (2006); siendo que a través de este último se había aprobado la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (ver artículo 1°).

El primer problema que afloraba consistía en que el Decreto 1691/2006 (2006) fue aprobado en virtud de las potestades que el artículo 99.12 de la Constitución Nacional pone en cabeza del Presidente, esto es, en su carácter de Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación. No obstante, en otra desenmascarada violación al principio del paralelismo de las formas, su derogación fue realizada al amparo de las facultades reglamentarias del Primer Mandatario.

Por si las facultades que autorizan al Presidente de la Nación a tomar decisiones en la materia no fueran suficientemente confusas, corresponde mencionar que por el Decreto 703/2018 (2018), el cual fue dictado “...en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 12, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL” (considerando 11), se había aprobado la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)¹⁰⁶; derogándose a su vez su antecesora, que fuera adoptada por el Decreto 1714/2009 (2009) y actualizada por su similar 2645/2014 (2015). Luego de ser reestablecida la vigencia de los decretos aludidos en último término, la DPDN sería actualizada por conducto del Decreto 457/2021 (2021)¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Ver artículo 1°.

¹⁰⁷ En honor a la justicia, debe señalarse que los encuadres legales de los decretos aludidos también difieren entre sí. En tal sentido, el Decreto 1714/2009 (2009) fue adoptado al amparo de los incisos 2 y 12 del artículo 99 de la Constitución Nacional, mientras que los Decretos 2645/2014 (2015), 703/2018 (2018) y 457/2021 (2021) lo fueron por los incisos 1 y 12 del mismo artículo. Aquí también es evidente la contradicción.

Expuesta ya la cantidad y complejidad de las cuestiones legales que pueden suscitarse a la hora de emplear elementos de combate pertenecientes a las Fuerzas Armadas para atender situaciones que, si no se hallan lisa y llanamente dentro del ámbito de la Seguridad Interior, al menos podrían vincularse de manera estrecha a la misma a través de la indefinición que impregnaba al concepto de “amenaza exterior”; resulta completamente irrelevante contrastar las actividades primarias y secundarias asignadas a las Fuerzas Armadas.

A decir verdad, son tantos los ardides legales de los cuales se puede echar mano para burlar el espíritu de las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) que ni siquiera es necesario forzar la borrosa línea existente entre la misión principal y las misiones complementarias o subsidiarias (también denominadas actividades primarias y secundarias), motivo por el cual no vale la pena ahondar en la cuestión.

Si sorprende la falta de entendimiento a nivel gubernamental de las complejidades en la materia, el descarado uso político que hace la prensa de estos asuntos resulta no menos escandaloso.

Por un lado, con motivo de la publicación del Decreto 683/2018 (2018) se ha aludido a un “plan de reconversión del sistema de Defensa” (“Boletín Oficial: se publicó el decreto 683 sobre las reformas en las Fuerzas Armadas y en la Defensa Nacional”, 2018), confiando que un decreto reglamentario podría resultar el medio idóneo para alcanzar tamaño objetivo.

En tono no menos optimista, otros medios consignaban en el título mismo de la noticia que por el decreto de marras se había oficializado “el plan de reforma de las Fuerzas Armadas” (“El Gobierno oficializó el plan de reforma de las Fuerzas Armadas”, 2018); como si nunca hubiera sido sancionada la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (LEY

24.948, 1998), la cual después de 20 años de vigencia ha arrojado, en el mejor de los casos, resultados magros.

Alcanzando conclusiones diametralmente opuestas, pero no por ello menos irrisorias, se ha dicho que el Presidente "...anunció que romperá por decreto el consenso democrático sobre el rol de las Fuerzas Armadas. Volverá a instalarlas en tareas de seguridad interior, contra lo definido en las leyes votadas por los principales partidos" ("Se pintó la cara", 2018); apreciación que dista considerablemente de la realidad.

De cualquier manera, cabe insistir, con el dictado del Decreto 571/2020 (2020) se han derogado sus similares 683/2018 (2018) y 703/2018 (2018) (artículo 1°), reestableciéndose de este modo la vigencia de los Decretos 727/2006 (2006) y 1691/2006 (2006) (artículo 2°), y 1714/2009 (2009), con sus actualizaciones (artículo 3°).

CONCLUSIONES

A modo de resumen, cabe recordar que dentro del Capítulo I se ahondó en las diferencias existentes entre los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior; resultando su contraste claro, cuando menos, desde un plano teórico. Adicionalmente, es también dable destacar que a la luz de la injerencia que las Fuerzas Armadas han tenido en la vida política de la República Argentina durante la mayor parte del siglo XX, dicha distinción intenta garantizar la subordinación de las Fuerzas Armadas, Policiales y de Seguridad a las autoridades políticas electas, lo cual constituye un recaudo invaluable para la democracia argentina.

Del Capítulo II surge con incontrovertible claridad lo errático del derrotero seguido por las Fuerzas de Seguridad desde la recuperación de la democracia; extremo que resulta patente de los numerosos cambios, dentro de la estructura del Estado Nacional, a que se vieron sujetas las mismas. Como si ello no fuera suficiente, la cantidad y diversidad de tareas que se les asignan plaga de incertidumbres todo cuanto atañe a la jurisdicción de dichas fuerzas.

Resulta difícil sostener que el análisis efectuado en el Capítulo III brinda perspectivas más alentadoras para las Fuerzas Armadas; sino más bien lo contrario. En resumidas cuentas, se puede decir sin temor a exagerar que las Fuerzas Armadas Argentinas, en la actualidad, se encuentran cumpliendo una pléyade de funciones que son ajenas a la que les es principal: lidiar con agresiones de origen externo.

Seguidamente, por medio del Capítulo IV se abordan los puntos de contacto entre los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior, por un lado, y ciertos institutos de raigambre constitucional, como lo son la intervención federal y el estado de sitio, por el otro. Más allá que la alusión que se hace a tales institutos resulta inconsistente en términos teóricos, el contraste con la realidad pone en evidencia que, lejos de garantizar la

legalidad de las medidas a adoptar bajo su amparo, las malas prácticas que históricamente han caracterizado las declaraciones de intervención federal y estado de sitio terminan permeando en cuestiones de Defensa Nacional y Seguridad Interior, degenerando aún más la pobre legalidad que caracteriza a las medidas adoptadas en dichas áreas.

Si algo surge de manera palmaria del abordaje legal que se efectúa en el Capítulo V, ello es que la clase política argentina, independientemente de las épocas y de las orientaciones ideológicas, ha burlado de manera descarada los fundamentos mismos de los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior. Esta tendencia ha alcanzado un punto tal que, actualmente, pareciera que ni es necesario recurrir a argumentos jurídicos para hacerlo. De este modo, sin importar la sensibilidad institucional de la temática, la politiquería se impone por sobre las políticas; lo cual sin dudas socava los cimientos de las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), vaciándolas de contenido y transformándolas en meras abstracciones.

Ahora bien, siendo que es poco cuanto puedo agregar a esta altura, me conformo con resumir las principales conclusiones que he podido extraer del trabajo como un todo.

La más segura de ellas es que el contraste entre el ordenamiento jurídico y la realidad pone en evidencia una brecha insalvable entre el deber ser y el ser. Dicho de otro modo, los hechos no se condicen en lo más mínimo con la normativa que debería regirlos.

No tengo dudas que las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) fueron una de las más importantes conquistas de la democracia; y tampoco me atrevo a cuestionar el valor (simbólico y real) que dichas normas han tenido desde su sanción. Sin embargo, tal apreciación no me impide reconocer que las mismas son meras leyes; y que por lo tanto pueden ser derogadas por el Congreso o,

peor aún, por el Presidente de la Nación a través de un mero decreto de necesidad y urgencia. En este sentido, no se puede ignorar que la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior no posee anclaje constitucional; y no hay parte alguna de la Norma Fundamental que permita inferir la existencia de la misma.

Por otro lado, considero que el aspecto más preocupante del plexo normativo no es inherente al mismo, sino que viene dado por quienes lo interpretan. Lo más inquietante es la existencia de un entendimiento casi unánime de que las Fuerzas Armadas no pueden actuar dentro del ámbito de la Seguridad Interior; y eso no es más que una falsa suposición. Que dicha percepción sea consecuencia de una evaluación acrítica no es lo peor del asunto; lo más triste es que la gran mayoría de los especialistas se dedican a describir el ordenamiento que anhelan, no el vigente; y de ese modo confunden a la ciudadanía que, sin conocimientos técnicos en la materia, confía en postulados tan grandilocuentes como infundados.

Sin poner en duda el cabal conocimiento de la normativa que rige su accionar, pareciera que ciertas autoridades terminan fomentando esa confusión generalizada imperante en la sociedad a través de sus declaraciones. A modo de ejemplo, el actual Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Juan Martín Paleo, en el contexto de una entrevista periodística se expresó en los siguientes términos:

Nosotros [los militares] no tenemos ninguna función de seguridad. Si hay algo claro en la normativa vigente es la separación entre defensa y seguridad. Para nosotros no es un problema. Tenemos claro cuál es el marco en el cual debemos intervenir. Está perfectamente determinado por la ley de defensa nacional [De Vedia, 2020].

Los malentendidos que pueden surgir de declaraciones como ésta son múltiples.

Para empezar, la gran mayoría de los autores dedicados a la temática coinciden en que la limitación del accionar de las Fuerzas Armadas está dada por la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), y no por la Ley de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988), lo cual les permite concluir (de manera errónea, a mi entender), que la Ley de Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) ha derogado de manera tácita el Decreto 327/1989 (1989), con sus respectivas modificaciones.

Adicionalmente, incluso dejando de lado supuestos controvertidos y excepcionales en que las Fuerzas Armadas han sido empleadas en situaciones que distan de constituir agresiones de origen externo, lo cierto es que las mismas desempeñan tareas relacionadas con la Seguridad Interior de manera permanente. A modo de ejemplo, de acuerdo con el Código Electoral Nacional (LEY 19.945 -T.O. 1983-, 1983) “[e]xcepto la **policía** destinada a guardar el orden, las fuerzas que se encontrasen en la localidad en que tenga lugar la elección se mantendrán acuarteladas mientras se realice la misma” (v. artículo 67 *in fine*)¹⁰⁸, agregando el artículo 69 del mismo cuerpo normativo que “...las autoridades respectivas dispondrán que los días de elecciones nacionales se pongan **agentes de policía** en el local donde se celebrarán y en número suficiente a las órdenes de cada uno de los presidentes de mesa...”¹⁰⁹. No obstante ello, por medio del Decreto 233/2019 (2019) se constituyó el Comando General Electoral (artículo 1°), a cargo de “...las funciones de coordinación y ejecución referentes a las medidas de seguridad que establece el CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL...” (artículo 4°) y para lo cuenta con “...los efectivos del EJÉRCITO ARGENTINO, la ARMADA ARGENTINA y la FUERZA AÉREA ARGENTINA que éste requiera” (ver artículo 6°). ¿Podrían acaso dichas tareas cuadrar, de modo alguno, dentro del ámbito de la Defensa Nacional?

¹⁰⁸ Énfasis agregado.

¹⁰⁹ El destacado no obra en el original.

Por su parte, el Decreto 236/2000 (2000) prevé en su artículo 11 que la seguridad de la Casa de Gobierno y de la Residencia Presidencial de Olivos, así como también otros lugares de residencia transitoria del señor Presidente de la Nación, serán responsabilidad de la Casa Militar con los efectivos de la Agrupación Seguridad e Inteligencia y del Regimiento de Granaderos a Caballo “General San Martín”;

mientras que el artículo 11 del Decreto 648/2004 (2004), modificado por su similar 166/2011 (2011), establece que la Casa Militar estará a cargo de un “...Oficial de las Fuerzas Armadas, en actividad o en situación de retiro”. Una vez más, ¿es razonable pensar que tales tareas pertenecen al ámbito de la Defensa Nacional?

El hecho de que todos y cada uno de los gobiernos que se sucedieron desde 1983 hasta la fecha hayan de algún modo u otro atentado contra los fundamentos de dicho sistema normativo (o, más precisamente, aquello que el inconsciente colectivo considera que dicho sistema es) habla por sí mismo. Sinceramente, no creo que, ante decisiones de esta entidad, el temperamento a adoptar responda a un mero error técnico, o a una incorrecta apreciación de la normativa. Pareciera más bien que la clase política ha ido perfeccionando con el tiempo el modo en que los principios más básicos de la normativa son burlados.

Amén de los diversos temas desarrollados, mi finalidad última es destruir esa creencia infundada en la solidez de la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, la cual trae como principal corolario la prohibición del empleo de elementos de combate pertenecientes a las Fuerzas Armadas ante supuestos de conmoción interior. Ello no es más que un espejismo, una ilusión que ninguno de los Poderes del Estado se preocupa por erradicar de la sociedad.

Si bien es verdad que el ordenamiento actual no es claro en los casos en que más se necesitaría que lo sea, no es menos cierto que ante el tipo de situaciones bajo análisis, las cuales tensan al máximo los resortes del sistema, un nivel de discrecionalidad considerable puede resultar necesario.

Sin embargo, un estado de derecho que se precie de tal debe ser claro y evitar que se instalen en la sociedad falsas impresiones. Si el ordenamiento jurídico permite al Poder Ejecutivo recurrir a las Fuerzas Armadas para enfrentar situaciones de conmoción interior, ello debería ser explícitamente reconocido. Si, por el contrario, lo que se busca es eliminar dicha posibilidad, entonces la solución es abrogar la normativa que la habilita. En este sentido, la derogación del Decreto 327/1989 (1989), con sus modificaciones, constituiría un gran primer paso; no solo por sus implicancias jurídicas, sino también por su valor simbólico.

Esto, sin siquiera dar rienda a consideraciones sobre la tergiversación del sistema que, adrede, se viene realizando desde hace años, persiguiendo intereses cortoplacistas. Lamentablemente, resulta imposible medir el impacto que tales precedentes han de tener; pero es claro que el transcurso de los años sólo ha empeorado la situación, y nada permite pensar que tal degeneración vaya a revertirse.

No tengo dudas que las instituciones militares

en el cumplimiento de las normas del derecho, y en el acatamiento estricto a los preceptos que emanan del orden jurídico en su integridad, enaltecerán el cumplimiento de sus fines, y coadyuvarán a la obtención de los fines de bien común del Estado [Pérez Guilhou *et al.*, 1986, pp. 506-507];

apreciación que hago extensiva a las Fuerzas Policiales y de Seguridad. Lo que sí me permito poner en cuestión es cuán adecuado resulta el entramado legal que se brinda a las Fuerzas Armadas, Policiales y de Seguridad para

que, en el marco del Estado de derecho, breguen por el bienestar general de la sociedad que integran.

Al lidiar con normativa de otros tiempos, que en su momento respondió a necesidades concretas y de suma importancia, resulta fundamental tener presente que

todo el pasado nos pertenece por igual, con lo que nos gusta y lo que nos disgusta, pues nada podemos excluir del pasado, dado que es imposible hacer que lo que fue no haya sido y somos el resultado de lo que ha sido [Constitución de la Nación Argentina: publicación del bicentenario, 2010 , p. 24].

Lo que no podemos permitirnos bajo ningún punto de vista es repetir aquellos errores en que hemos incurrido, creyendo ingenuamente que estamos jurídicamente protegidos contra ellos.

Dentro del marco de una sociedad democrática, no son las rimbombantes aseveraciones de los políticos de turno las que garantizan la no repetición de aquel pasado que no nos gusta, sino el respeto por la ley, la cual por su parte debe ser coherente y comprensible para la ciudadanía.

Lo más importante es tomar consciencia del lugar donde una sociedad se encuentra ubicada; y solamente así ésta podrá decidir hacia dónde quiere ir. Habiendo sacrificado desde el inicio de mi investigación toda ambición de determinar el rumbo que debería seguir nuestro país en la materia, mi satisfacción es plena si al menos logro, a través del presente trabajo, destacar los más acuciantes desafíos jurídicos que ponen en crisis a los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior. No obstante, si alguna de las ideas desarrolladas en estas páginas sirviera de puntapié inicial para una revisión de la normativa que rige la temática, cuya trascendencia no se condice con la pobrísima técnica legislativa con que se la trata, cualquier expectativa personal se vería ampliamente superada.

APÉNDICE

Si hubiera que indicar algún modelo de referencia el cual la República Argentina ha intentado emular con la sanción de las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992), éste sería, sin lugar a dudas, el implementado por los Estados Unidos de América.

No obstante, es imprescindible aclarar que la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior persiguió, para el caso argentino, el ambicioso objetivo de delimitar las relaciones cívico-militares. En tanto, los estadounidenses definieron dichos ámbitos, aunque sea de manera implícita, en el año 1878; y sobre dicha base desarrollaron, con el devenir del tiempo, sus relaciones cívico-militares.

Resulta imposible aludir a las relaciones cívico-militares estadounidenses sin evocar a Samuel P. Huntington, cuya obra *The soldier and the State. The theory and politics of civil-military relations* veía la luz en el año 1957. A la fecha, no hay trabajo que aborde la temática que no haga referencia al mentado texto; aseveración que resulta particularmente cierta para los Estados Unidos de América y para aquellos países que, como la República Argentina, han intentado imitar su modelo.

La diferencia entre un caso y el otro es indisimulable: la prohibición del empleo de Fuerzas Armadas en lo que actualmente se entiende por Seguridad Interior precedió, en el caso estadounidense, en 80 años a la teorización vigente en materia de relaciones cívico-militares; en el caso argentino, ambos objetivos se acometieron de manera simultánea.

A mi entender, el modo en que los militares se relacionaron con la política, especialmente durante las últimas décadas del siglo XIX y la totalidad del siglo XX, puede ayudar a explicar semejante diferencia: en los Estados Unidos de América, las Fuerzas Armadas nunca amenazaron con tomar el control del Estado, lo cual marca un significativo contraste con la realidad argentina. En otras palabras, la definición de las relaciones cívico-

militares para los estadounidenses partió del entendimiento básico de que las Fuerzas Armadas no podían ni debían inmiscuirse con el poder político; mientras que para los argentinos el camino fue inverso: hubo que restringir el accionar de sus Fuerzas Armadas a conflictos armados externos para que, por añadidura, se pudiera inferir que no debían entrometerse en cuestiones políticas.

Hacia fines del siglo XIX, el Presidente Hayes firmó el *Posse Comitatus Act*, 18 U.S.C. § 1385 (1878)¹¹⁰, el cual prohibió de manera tajante que, salvo autorización expresa de la Constitución o del Congreso, se pudieran emplear fuerzas militares para atender cuestiones que, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico argentino actual, pertenecerían al ámbito de la Seguridad Interior.

Si bien en su versión original la norma solamente hacía alusión al Ejército, en sus sucesivas modificaciones se ha incorporado a la Fuerza Aérea a dicha prohibición. Lo que es más, a través del *Restriction on Direct Participation by Military Personnel Act*, 10 U.S.C. § 275 (1956)¹¹¹ se ordenó al Ministro de Defensa para que dicha limitación se hiciera extensiva, más allá del Ejército y la Fuerza Aérea, a la Armada y al Cuerpo de Infantería de Marina; extremo que se vio materializado por conducto de diversas medidas, siendo la Instrucción Ministerio de Defensa 3025.21 (2013) la última de ellas¹¹².

¹¹⁰ “Whoever, except in cases and under circumstances expressly authorized by the Constitution or Act of Congress, willfully uses any part of the Army or Air Force as a posse comitatus or otherwise to execute the laws shall be fined under this title or imprisoned not more than two years, or both”.

¹¹¹ “The Secretary of Defense shall prescribe such regulations as may be necessary to ensure that any activity (including the provision of any equipment or facility or the assignment or detail of any personnel) under this chapter does not include or permit direct participation by a member of the Army, Navy, Air Force, or Marine Corps in a search, seizure, arrest, or other similar activity unless participation in such activity by such member is otherwise authorized by law”.

¹¹² Cabe aclarar que dicha Instrucción presenta numerosas excepciones al principio enunciado. No obstante, dicha circunstancia en modo alguno contraría el argumento que desarrollo en la presente sección, ya que cualquier apartamiento de los principios generales halla justificativo en leyes emanadas del Congreso.

Ahora bien, resulta cuando menos difícil justificar el evidente contraste en la materia en los Estados Unidos de América y la República Argentina so pretexto de las particularidades históricas de cada país. Lo que es más, tampoco considero que las relaciones cívico-militares en cada uno de los casos sean suficientes por sí mismas para explicar las divergencias que los respectivos planos normativos reflejan. No obstante, insisto sobre el particular, ambos factores han incidido, en mayor o menor medida, sobre los sistemas implementados en cada caso.

La diferencia entre un enfoque y otro es, a mi entender, fundamental desde el punto de vista de su concepción normativa.

Para el caso de los Estados Unidos de América, la prohibición receptada en sus leyes es sumamente genérica, lo cual la hace tan imprecisa como abarcativa. Sin embargo, también es cierto que dicha amplitud dota al sistema de una considerable flexibilidad; lo cual permite una rápida y continua adaptación a las necesidades políticas de la clase gobernante.

En contraposición, las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992) enumeran con absoluta claridad los principios que han de regir la materia; pero a su vez prevén una cantidad de excepciones que, conforme se pusiera en evidencia *supra*, no integran de manera armónica los sistemas establecidos. De este modo, los roles de las Fuerzas Armadas y de Seguridad se ven encorsetados por un plexo normativo que, lejos de delimitar las respectivas jurisdicciones, termina complejizando sobremanera la cuestión.

En consecuencia la clase dirigente, reaccionando ante la rigidez del ordenamiento y explotando las incontables inconsistencias que presenta, termina apartándose del mismo. La proliferación de normas que regulan la materia continúa *in crescendo* en el caso argentino; normas que no solamente se contrarían entre sí, sino que, de manera preocupante, atentan

contra los principios sentados en las Leyes de Defensa Nacional (LEY 23.554, 1988) y Seguridad Interior (LEY 24.059, 1992).

En conclusión, la diferencia con el modelo que la República Argentina oportunamente intentó imitar resulta, cuando menos, abismal.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Aja Espil, J. A. (1987). *Constitución y poder*. Tipográfica Editora Argentina S.A.
- Bianchi, A. B. (1990). *La delegación legislativa. Teoría de los reglamentos delegados en la Administración Pública*. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Bidart Campos, G. (1993). *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*. EDIAR.
- Ekmekdjian, M. Á. (2016). *Tratado de Derecho Constitucional*. Abeledo Perrot.
- Frondizi, A. (1992). *La Nación Argentina y sus Fuerzas Armadas*. Círculo Militar.
- Pérez Bourbon, H. (2007). *Manual de Técnica Legislativa*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Pérez Guilhou, D., Calderón, R. & Castorina de Tarquini, M. C. (1986). *Atribuciones del Presidente Argentino*. Depalma.
- Quiroga Lavié, H., Benedetti, M. Á. & C., M. de los Á. (2001). *Derecho Constitucional Argentino*. Rubinzal-Culzoni.
- Scenna, Miguel Á. (1980). *Los militares*. Editorial de Belgrano.
- Sola, J. V. (2016). *Derecho Constitucional*. Abeledo Perrot.
- Vanossi, J. R. (2013). *Teoría Constitucional*. Abeledo Perrot.

Artículos

- Boletín Oficial: se publicó el decreto 683 sobre las reformas en las Fuerzas Armadas y en la Defensa Nacional. (24/07/2018). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/boletin-oficial-publico-decreto-683-reformas-fuerzas-armadas-defensa-nacional_0_HJJCb4NVm.html.
- Brooks, R. A. (2019). Integrating the civil-military relations subfield. *Annual Review of Political Science*, 22, 379-398.

- Chubut solicitó la intervención de Gendarmería para desalojar Cerro Dragón. (22/06/2012). *Infobae*. <https://www.infobae.com/2012/06/22/655000-chubut-solicito-la-intervencion-gendarmeria-desalojar-cerro-dragon/?outputType=amp-type>.
- Conflicto de Río Turbio. Retiran a la Gendarmería. (09/03/2018). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/retiraran-a-gendarmeria-del-conflicto-de-rio-turbio.phtml>.
- Corrientes: el Gobierno envía más gendarmes. (13/12/1999). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/corrientes-gobierno-envia-gendarmes_0_H1plz2gRte.html.
- De Vedia, M. (27/07/2020). Juan Martín Paleo, jefe de las FF.AA: “Los militares no necesitamos reconciliarnos con la sociedad, porque nunca estuvimos peleados”. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/juan-martin-paleo-jefe-ffaa-los-militares-nid2404439/>.
- Eissa, S. G. (2014). La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 1(1), 162-184.
- El Ejército Argentino reparte más de 24 mil raciones de alimentos en La Matanza. (01/04/2020). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/coronavirus/coronavirus-ejercito-argentino-reparte-mas-24mil-raciones-alimentos-la-matanza.phtml>.
- El Ejército ya trabaja en las villas para realizar tareas sociales. (15/04/2014). *Infobae*. <https://www.infobae.com/2014/04/15/1557342-el-ejercito-ya-trabaja-las-villas-realizar-tareas-sociales/>.
- El Gobierno oficializó el plan de reforma de las Fuerzas Armadas. (24/07/2018). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/2155815-el-gobierno-oficializo-el-plan-de-reforma-de-las-fuerzas-armadas>.

- En Río Turbio la situación es cada vez más oscura. (26/01/2018). *Diario Popular*. <https://www.diariopopular.com.ar/general/en-rio-turbio-la-situacion-es-cada-vez-mas-oscura-n339711>.
- Gialdino, R. E. (2018). Fuerzas Armadas y Seguridad Interior, *La Ley*, 20/09/2018, 2. Cita online: AR/DOC/1941/2018.
- Grisetti, R. (2018). Comentario a los decretos 683/2018 y 703/2018. *Thomson Reuters*, ADLA 2018-9, 41. Cita online: AR/DOC/1696/2018.
- Intervinieron los tres poderes en Corrientes. (16/12/1999). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/intervinieron-los-tres-poderes-en-corrientes-nid165153>.
- La BBC se pregunta si se está "bolivarianizando" el Ejército argentino. (30/04/2014). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/1686672-se-esta-bolivarianizando-el-ejercito-argentino>.
- Más de 1200 efectivos del Ejército colaboran en La Plata con los damnificados. (06/04/2013). *Télam Digital*. <http://www.telam.com.ar/notas/201304/12768-mas-de-1200-efectivos-del-ejercito-colaboran-en-la-plata-con-los-damnificados.html>.
- Manili, P. (2018). Las fuerzas armadas y la seguridad interior. *La Ley*, 02/08/2018. Cita Online: AR/DOC/1311/2018.
- Menem sacaría los gendarmes a la calle. (15/04/1999). *Intervoz*. http://buscador.lavoz.com.ar/intervoz/99/04/15/ig_n1.htm.
- Meyer, A. (14/05/2004). Las víctimas de Corrientes esperan. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-35306-2004-05-14.html>.
- Obarrio, M. (15/04/1999). Sorpresa en Interior por la convocatoria de Menem a Gendarmería. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/135018-sorpresa-en-interior-por-la-convocatoria-de-menem-a-gendarmeria>.
- Pion-Berlin, D. (2008). Militares y democracia en el nuevo siglo. *Revista Nueva Sociedad*, 213.

- Rapp, W. E. (2015). Civil-military relations: the role of military leaders in strategy making. *Parameters*, 45(3), 13-26.
- Rivas Molina, F. (24/03/2020). Los militares argentinos se suman a la lucha contra el coronavirus. *El País*. <https://elpais.com/sociedad/2020-03-24/los-militares-argentinos-se-suman-a-la-lucha-contra-el-coronavirus.html>.
- Sain, M. F. (2000). Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998). *Revista Desarrollo Económico*, 40(157), 121-142.
- Sain, M. F. & Barbuto, V. (2002). Las Fuerzas Armadas y su espacio en la vida democrática. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002 del Centro de Estudios Legales y Sociales*, 499-520.
- Se agrava la crisis en Corrientes. (14/12/1999). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/agrava-crisis-corrientes_0_Hy5ZmGnlRkl.html.
- Se pintó la cara. (24/07/2018). *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/130433-se-pinto-la-cara>.

Presentaciones

- Adé Portero, I. (2013). *La enseñanza militar en el proceso de consolidación democrática de las Fuerzas Armadas*. XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Sevilla.
- Celi, P. (2014). *Análisis de la dinámica del escenario regional*. Primer jornada de debates para la elaboración del Libro Blanco de la Defensa, Buenos Aires.
- Mani, K. (2015). *Still the region's outlier? Militarizing internal security in Argentina under the Kirchners*. 33rd International Congress of the Latin American Studies Association, San Juan.

Otros

- Congressional Research Service (2018). The Posse Comitatus Act and related matters: the use of the military to execute civilian law.

Actualizado el 06/11/2018. Disponible en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42659>. Último acceso 14/4/2022.

Normativa

- Constitución de la Nación Argentina: publicación del bicentenario. Corte Suprema de Justicia de la Nación / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional. 2010. Disponible en <https://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>. Consulta: 14 abril de 2022.

Leyes federales

- LEY 12.954 (1947). Ha Sido Creado por una Ley el Cuerpo de Abogados del Estado, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38156/norma.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 17.094 (1967). Extensión de la Soberanía de la Nación Argentina sobre la Plataforma Continental y el Mar Territorial, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48474/norma.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 18.398 (1969). Ley General de la Prefectura Naval Argentina, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46324/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 18.416 (1969). Ley que Regirá la Organización de los Ministerios, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166159/norma.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 18.711 (1970). Determinanse las Misiones, Funciones y Jurisdicciones Correspondientes a Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal, República Argentina, disponible en

- <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/47243/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 19.349 (1972). Ley de Gendarmería Nacional, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38871/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
 - LEY 19.945 -T.O. 1983- (1983). Código Electoral Nacional, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
 - LEY 20.325 (1973). Ley General de la Prefectura Naval Argentina. Modificación, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=77253>.
 - LEY 21.521 (1977). Ley de Policía Aeronáutica Nacional, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/26799/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
 - LEY 22.520 -Texto Ordenado por Decreto 438/92- (1992). Ley de Ministerios, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
 - LEY 23.379 (1988). Apruébanse Protocolos Relativos a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales y sin Carácter Internacional, Admitidos por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable a los Conflictos Armados, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22746/norma.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
 - LEY 23.554 (1988). Ley de Defensa Nacional, República Argentina, disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.

- LEY 24.059 (1992). Ley de Seguridad Interior, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 24.948 (1998). Establécense las Bases Políticas, Orgánicas y Funcionales Fundamentales para su Reestructuración. Principios Fundamentales. Disposiciones Generales para la Reestructuración. Disposiciones Relativas al Personal. Del Equipamiento para la Defensa Nacional. Financiamiento. Disposiciones Transitorias, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 25.236 (1999). Declárase la Intervención a la Provincia de Corrientes, Disponiéndose la Inmediata Caducidad de los Mandatos del Gobernador y Vicegobernador y de los Miembros del Poder Legislativo y Declárase en Comisión a los Miembros del Poder Judicial, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61589/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 25.343 (2000). Prorrógase la Intervención a la Provincia de Corrientes, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64773/norma.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 25.390 (2001). Apruébase el Estatuto de Roma, Adoptado el 17 de Julio de 1998, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65899/norma.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 25.520 (2001). Ley de Inteligencia Nacional, República Argentina, disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.

- LEY 25.881 (2004). Provincia de Santiago del Estero. Declárase Intervenida en sus Poderes Constituidos, para Garantizar la Forma Republicana de Gobierno. Dispónese la Inmediata Caducidad de los Mandatos del Poder Ejecutivo y de los Miembros del Poder Legislativo y Declárase en Comisión a los Miembros del Poder Judicial, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93969/norma.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 26.102 (2006). Ley de Seguridad Aeroportuaria, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/117238/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 26.338 (2007). Ley de Ministerios. Modificación, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135314/norma.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 26.939 (2014). Aprobación, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/231154/norma.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 27.318 (2016). Enmienda. Aprobación, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/267947/norma.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.
- LEY 27.541 (2019). Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, República Argentina, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/texact.htm>. Consulta: 14 abril de 2022.

Decretos

- Decreto 34.952/1947. Reglamentación del Cuerpo de Abogados del Estado. Boletín Oficial de la R.A. N° 15.911. 1947. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124618/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto S 261/1975. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.614. 2013. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210287/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 2259/1984. Gendarmería Nacional. Boletín Oficial de la R.A. N° 25.479. 1984. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=221778>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 3399/1984. Prefectura Naval Argentina. Boletín Oficial de la R.A. N° 25.539. 1984. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7093650/19841026?busqueda=1>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 83/1989. Consejo de Seguridad. Créase en el Ámbito de la Presidencia de la Nación. Misión e Integración. Boletín Oficial de la R.A. N° 26.562. 1989. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/313665/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 327/1989. Establécense las Bases Orgánicas y Funcionales para la Preparación, Ejecución y Control de las Medidas Tendientes a Prevenir y Conjurar la Formación o Actividad de Grupos Armados. Boletín Oficial de la R.A. N° 26.594. 1989. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/313664/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1573/1989. Se Transfiere a los Ministerios o Secretarías, que en Cada Caso se Menciona, los Organismos o Comisiones que Funcionan con Dependencia del Poder Ejecutivo. Boletín Oficial de la R.A. N° 26.801. 1990. Disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=2358>.
Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 392/1990. Modifícase el Decreto N° 327/89, Atribuyendo Facultades Establecidas por el Mismo al Consejo de Defensa Nacional y al Comité de Seguridad Interior. Boletín Oficial de la R.A. N° 26.838. 1990. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/2851/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 103/1991. Intervención. Boletín Oficial de la R.A. N° 27.055. 1991. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/103-nacional-decreto-necesidad-urgencia-sobre-intervencion-federal-provincia-tucuman-dn19910000103-1991-01-15/123456789-0abc-301-0000-1991soterced?q=%28numero-norma%3A103%20AND%20fecha%3A1991%29%20&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vi-gencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n&t=1>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 566/1991. Interviénese la Provincia de Catamarca. Designase Interventor Federal. Boletín Oficial de la R.A. N° 27.109. 1991. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/5875/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 572/1991. Precisanse los Alcances del Dec. 566/91, para lo cual se Sustituye el Art. 2 de dicha Norma. Boletín Oficial de la R.A. N° 27.110. 1991. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=5880>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 712/1991. Se Interviene la Provincia de Catamarca en sus Poderes Legislativo y Ejecutivo. Se Mantiene la Intervención Federal al Poder Judicial. Boletín Oficial de la R.A. N° 27.119. 1991. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/712-nacional-decreto-necesidad-urgencia->

sobre-intervencion-poderes-legislativo-ejecutivo-provincia-catamarca-dn19910000712-1991-04-17/123456789-0abc-217-0000-1991soterced?q=%28numero-norma%3A712%20AND%20fecha%3A1991%29%20&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n&t=1. Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 241/1992. Se Interviene la Provincia de Corrientes en su Poder Ejecutivo. Boletín Oficial de la R.A. N° 27.321. 1992. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/241-nacional-decreto-necesidad-urgencia-sobre-intervencion-provincia-corrientes-dn19920000241-1992-02-04/123456789-0abc-142-0000-2991soterced?q=%28numero-norma%3A241%20AND%20fecha%3A1992%29%20&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n&t=1>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1273/1992. Apruébase la Reglamentación de la Ley N° 24.059. Boletín Oficial de la R.A. N° 27.437. 1992. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/9659/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1447/1992. Ampliase la Intervención Federal Dispuesta por el Decreto N° 241/92. Boletín Oficial de la R.A. N° 27.451. 1992. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/9858/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 53/1993. Se Amplía la Intervención Federal Dispuesta al Poder Legislativo de la Provincia de Corrientes Declarando la Caducidad de los Mandatos de sus Integrantes. Boletín Oficial de la R.A. N° 27.561. 1993. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/53-nacional-ampliacion-intervencion-federal-dispuesta-al-poder-legislativo-provincia-corrientes-dn19930000053-1993-01->

20/123456789-0abc-350-0000-3991soterced?q=%28numero-norma%3A53%20AND%20fecha%3A1993%29%20&o=0&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Decreto%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJuridicci%F3n&t=1. Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 145/1996. Plan Nacional de Radarización. Boletín Oficial de la R.A. N° 28.344. 1996. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/33844/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 660/1996. Modificación de la actual estructura de la Administración Nacional. Boletín Oficial de la R.A. N° 28.424. 1996. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37574/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1147/1997. Establécese que la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, tomarán a su cargo, exclusivamente en custodia, la seguridad en establecimientos educacionales, culturales y religiosos de comunidades israelitas y musulmanas o en domicilio de las personalidades pertenecientes a ellas. Boletín Oficial de la R.A. N° 28.869. 1998. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/47168/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 236/2000. Apruébase la Estructura Organizativa de la Casa Militar. Boletín Oficial de la R.A. N° 29.360. 2000. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62517/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 480/2000. Prorróganse la Intervención a la Provincia de Corrientes y la Designación del Interventor Federal. Boletín Oficial de la R.A. N° 29.422. 2000. Disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63350/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 355/2002. Modificación. Boletín Oficial de la R.A. N° 29.844. 2002. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72483/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 486/2002. Declárase la Emergencia Sanitaria Nacional. Atribuciones del Ministerio de Salud. Suministro de Insumos y Medicamentos a Instituciones Públicas de Salud con Servicios de Internación. Atribuciones del Consejo Federal de Salud. Financiamiento. Régimen de Compras y Contrataciones. Monitoreo de Precios e Importación. Listados de Medicamentos e Insumos. Precios de Referencia. Prescripción por Genéricos y su Sustitución. Programa Nacional de Universalización del Acceso a Medicamentos. Creación y Funcionamiento. Sistema Nacional del Seguro de Salud. Garantía de las Prestaciones Básicas Esenciales. Fondo Solidario de Redistribución. Colegios Profesionales. Sentencias con Condenas de Pago. Emergencia Sanitaria y Social del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Atribuciones del Interventor Normalizador. Contrataciones del Citado Instituto. Relevamiento y Control de Deudas. Disposiciones Finales. Boletín Oficial de la R.A. N° 29.857. 2002. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72887/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1210/2002. Adécuase la denominación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por la de Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, transfiriendo a su órbita los cometidos vinculados al área de la seguridad interior. Boletín Oficial de la R.A. N° 29.938. 2002. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/75801/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 648/2004. Apruébanse las Estructuras Organizativas de Primer Nivel Operativo de la Secretaría General y de la Casa Militar. Créanse la Coordinación General de Asuntos Técnicos de la Unidad Presidente y la Coordinación General de Asuntos Político Institucionales de la Unidad Presidente. Modifícase el Decreto N° 357/2002 y Derógase el Decreto N° 2470/90 y sus Modificatorios. Boletín Oficial de la R.A. N° 30.411. 2004. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/95355/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 880/2004. Convócase en Forma Excepcional y Extraordinaria, Según lo Establecido en el Artículo 4° inciso c) y 10 inciso f) de la Ley N° 18.711, Hasta el 31 de diciembre de 2004, a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina para Prestar Servicios de Policía de Seguridad en los Puestos de la Avenida General Paz asignados a la Policía Federal Argentina. Boletín Oficial de la R.A. N° 30.441. 2004. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/96601/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1066/2004. Modificación de la Ley de Ministerios (T.O. por Decreto N° 438/92) y Modificatorias, con el Fin de Transferir los Cometidos Concernientes a la Seguridad Interior a la Órbita del Ministerio del Interior. Boletín Oficial de la R.A. N° 30.468. 2004. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97635/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1248/2004. Prorrógase la Intervención Declarada por la Ley N° 25.881. Boletín Oficial de la R.A. N° 30.493. 2004. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/99005/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1407/2004. Aprobación. Propósito, Concepto Operativo y Diseño. Clasificación de Seguridad. Medios que Componen la

Totalidad del Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial. Derógase el Decreto N° 145/96. Boletín Oficial de la R.A. N° 30.506. 2004. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/99870/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 145/2005. Policía de Seguridad Aeroportuaria. Boletín Oficial de la R.A. N° 30.598. 2005. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/104008/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1345/2005. Dispónese la Creación de la mencionada Fuerza, que Tendrá por Misión Garantizar Durante el Desarrollo de la IV Cumbre de las Américas la Seguridad Defensiva y Tutelar los Intereses Vitales Fijados por la Ley N° 23.554, en los Espacios Aéreo y Marítimo Comprendidos por la Ciudad de Mar del Plata y Noventa y Cinco Millas Náuticas de Radio Alrededor de la Misma. Integración. Desígnase Comandante de la Fuerza de Tareas Conjunta 15. Boletín Oficial de la R.A. N° 30.772. 2005. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/111000/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 727/2006. Reglamentación de la Ley N° 23.554. Boletín Oficial de la R.A. N° 30.925. 2006. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 912/2006. Dispónese la Instalación y Activación del Mencionado Sector en la Ciudad de Córdoba, que Tendrá la Misión de Garantizar la Seguridad en el Espacio Aéreo y sus Alrededores, a Fin de Cooperar con las Medidas de Seguridad a Implementarse durante el Desarrollo de la XXX Cumbre del Mercosur y Países Asociados e Invitados. Integración. Desígnase Comandante del Sector de Defensa Aeroespacial. Boletín Oficial de la R.A. N° 30.951. 2006. Disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118020/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 1691/2006. Apruébase la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial de la R.A. N° 31.043. 2006. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122503/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1052/2008. Dispónese la Instalación y Activación de un Sector de Defensa Aeroespacial en la Ciudad de San Miguel de Tucumán, Provincia de Tucumán, a Fin de Cooperar con las Medidas de Seguridad a Implementarse durante el Desarrollo de la XXXV Reunión del Consejo del Mercado Común y Jefes de Estado del Mercosur. Boletín Oficial de la R.A. N° 31.437. 2008. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141996/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1134/2009. Dispónese la Instalación y Activación del Sector de Defensa Aeroespacial Bariloche durante el Desarrollo de la Reunión de Presidentes de la Unión de Naciones Suramericanas. Boletín Oficial de la R.A. N° 31.725. 2009. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/157116/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1714/2009. Apruébase la Directiva de Política de Defensa Nacional. Boletín Oficial de la R.A. N° 31.779. 2009. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160013/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 621/2010. Dispónese la Instalación y Activación del Sector de Defensa Aeroespacial Los Cardales, a fin de Cooperar con las Medidas de Seguridad durante el Desarrollo de la Reunión de Presidentes de la Unión de Naciones Suramericanas. Boletín Oficial de la R.A. N° 31.898. 2010. Disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167001/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 1103/2010. Dispónese la Instalación y Activación del Sector de Defensa Aeroespacial San Juan, a fin de Cooperar con las Medidas de Seguridad a Implementarse durante el Desarrollo de la Reunión de Presidentes del Mercado Común del Sur en la Provincia de San Juan. Boletín Oficial de la R.A. N° 31.955. 2010. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/170015/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1842/2010. Dispónese la Instalación y Activación del Sector de Defensa Aeroespacial Mar del Plata durante el Desarrollo de la Reunión de Jefes de Estado de Iberoamérica. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.040. 2010. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175898/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1993/2010. Créase el Ministerio de Seguridad. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.048. 2010. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/176543/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 2099/2010. Instrúyese al Director Nacional de Gendarmería y al Prefecto Nacional Naval a Profundizar las Actividades Preventivas, para Resguardar la Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.060. 2010. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/177325/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 166/2011. Modifícanse las Estructuras Organizativas de Primer Nivel Operativo de la Secretaría General y de la Casa Militar. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.098. 2011. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/179528/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 864/2011. Establécese el Operativo Unidad – Cinturón Sur, que Tendrá por Objeto Optimizar el Servicio de Seguridad Ciudadana en la Capital Federal. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.180. 2011. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183793/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1091/2011. Establécese el Operativo Escudo Norte, que Tendrá por Objetivo Incrementar la Vigilancia y el Control del Espacio Terrestre, Fluvial y Aéreo de Jurisdicción Nacional en las Fronteras Noreste y Noroeste. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.196. 2011. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/184698/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 296/2011. Prorrógase el Plazo Fijado por el Decreto N° 1091/11, que Establece el Operativo Escudo Norte, hasta el 31 de Diciembre de 2012. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.307. 2011. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192251/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 970/2012. Declárase Duelo Nacional en Todo el Territorio de la República Argentina por el Trágico Suceso que Ha Provocado el Fallecimiento de Personal de la Gendarmería Nacional. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.426. 2012. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198984/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 971/2012. Dispónese la Instalación y Activación del Sector de Defensa Aeroespacial Mendoza. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.426. 2012. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198985/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 2689/2012. Prorrógase el Operativo Escudo Norte. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.561. 2013. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/207264/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 853/2013. Leyes N° 19.349 y N° 18.398. Modificaciones. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.685. 2013. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217629/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 2221/2013. Prorrógase el Operativo Escudo Norte. Boletín Oficial de la R.A. N° 32.796. 2013. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/224588/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 2415/2014. Dispónese la Instalación y Activación del Sector de Defensa Aeroespacial (SEDAP). Boletín Oficial de la R.A. N° 33.029. 2014. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239459/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 2574/2014. Prorrógase el Operativo Escudo Norte. Boletín Oficial de la R.A. N° 33.040. 2014. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240293/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 2645/2014. Directiva de Política de Defensa Nacional. Apruébase Actualización. Boletín Oficial de la R.A. N° 33.271. 2015. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240966/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 152/2016. Prórroga. Boletín Oficial de la R.A. N° 33.296. 2016. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257808/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 228/2016. Declárase la Emergencia de Seguridad Pública. Boletín Oficial de la R.A. N° 33.302. 2016. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 50/2017. Prórroga. Decreto N° 228/2016. Boletín Oficial de la R.A. N° 33.549. 2017. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/270997/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 66/2017. Facultades. Boletín Oficial de la R.A. N° 33.553. 2017. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271199/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 683/2018. Modificación, Decreto N° 727/2006. Boletín Oficial de la R.A. N° 33.917. 2018. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 703/2018. Directiva de Política de Defensa Nacional. Aprobación. Boletín Oficial de la R.A. N° 33.922. 2018. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312871/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 1054/2018. Decreto N° 228/2016. Modificación. Boletín Oficial de la R.A. N° 33.998. 2018. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316449/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 233/2019. Constitución del Comando General Electoral. Boletín Oficial de la R.A. N° 34.086. 2019. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/321618/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 260/2020. Emergencia Sanitaria. Boletín Oficial de la R.A. N° 34.327. 2020. Disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335423/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.

- Decreto 297/2020. Disposiciones. Boletín Oficial de la R.A. N° 34.334. 2020. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335741/texact.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 571/2020. Disposiciones. Boletín Oficial de la R.A. N° 34.415. 2020. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/339322/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 167/2021. Decreto N° 260/2020. Prórroga. Boletín Oficial de la R.A. N° 34.605. 2021. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/347809/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Decreto 457/2021. Apruébase. Actualización. Boletín Oficial de la R.A. N° 34.704. 2021. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/352107/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.

Otros

- Use of Army and Air Force as Posse Comitatus, 18 U.S.C. § 1385. 1878. Disponible en <https://policy.defense.gov/portals/11/Documents/hdasa/references/18%20USC%201385.pdf>. Último acceso 14/4/2022.
- Restriction on Direct Participation by Military Personnel, 10 U.S.C. § 275. 1956. Disponible en <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title10-section275&num=0&edition=prelim>. Último acceso 14/4/2022.
- AGNU Res 3314 (XXIX). 29th Sess, UN Doc A/RES/3314(XXIX) (14 diciembre 1974). Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/743/93/IMG/NR074393.pdf?OpenElement>. Último acceso 14/4/2022.

- Department of Defense Instruction 3025.21. 2013. Disponible en <https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodi/302521p.pdf>. Último acceso 14/4/2022.
- Resolución 757/2018. Ministerio de Seguridad. Boletín Oficial de la R.A. N° 33.962. 2018. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314713/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.
- Resolución 244/2021. Ministerio de Defensa. Boletín Oficial de la R.A. N° 34.598. 2021. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/347520/norma.htm>. Último acceso 14/4/2022.