

UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL
FACULTAD DE LA ARMADA
SEDE ESCUELA DE GUERRA NAVAL

ESPECIALIZACIÓN EN CONDUCCIÓN TÁCTICA Y OPERACIONAL NAVAL



TRABAJO INTEGRADOR FINAL

La seguridad de instalaciones logísticas militares ajustada a la ley.

Autor: Mauro Javier ZALEWSKI

Tutor: CF Fernando TARAPOW

Lugar y fecha: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 13 de diciembre de 2022

RESUMEN

El funcionamiento de la Armada Argentina se apoya y sostiene desde los distintos establecimientos militares que sirven de bases logísticas. Cualquiera sea su magnitud o denominación, siempre satisfacen al menos un Elemento Funcional de la Logística que permite mantener el adiestramiento y operatividad de la fuerza, razón por la cual se torna necesaria su protección y mantenimiento del orden interno.

Estos establecimientos, por su dependencia de autoridades militares y por la responsabilidad de su protección endilgada a las fuerzas armadas, son denominados, *jurisdicción o zona miliar*.

Actualmente, la Armada Argentina posee dos entes destinados a brindar vigilancia y seguridad de las instalaciones y bienes militares y mantener el orden interno dentro de la *jurisdicción militar*. El primero es un sistema de carácter militar, constituido por Unidades y Subunidades de Seguridad, cuya función principal es mantener la integridad física de los establecimientos militares y elementos materiales que se destinen bajo su órbita. El segundo, es una dependencia no militar destinada a brindar la seguridad física a establecimientos navales llamada Policía de Establecimientos Navales, creada en la década de 1950, a la que se le atribuyeron funciones y responsabilidades *policiales* en el ámbito de la justicia militar y que mantienen hasta el presente.

El avance normativo de la sociedad y el regreso a un gobierno democrático impulsó el cambio del marco jurídico de fondo de las fuerzas armadas y obligó a revisar su estructura, especialmente en los casos donde éstas actúan en cuestiones atinentes a la *seguridad interior*.

El presente trabajo tiene por objetivo general contrastar la estructura organizacional actual abocada a la seguridad física y el mantenimiento del orden público dentro de instalaciones logísticas militares con la legislación vigente.

Finalmente, se fundamenta la hipótesis de que el ejercicio de la seguridad física y el mantenimiento del orden público dentro de las instalaciones logísticas militares de la Armada presenta aspectos discordantes respecto de la legislación vigente que atentan contra su integración y comprometen la legitimidad del ejercicio.

Palabras claves: seguridad interior – defensa nacional – establecimientos logísticos militares – jurisdicción militar – estado policial

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I INSTALACIONES LOGÍSTICAS MILITARES Y SU SEGURIDAD	4
Necesidad y obligación logística.	4
Jurisdicción militar de las instalaciones logísticas militares.	7
CAPÍTULO II EL SISTEMA DE SEGURIDAD MILITAR DE LA ARMADA	10
Seguridad interior en jurisdicción militar.....	10
El sistema de seguridad militar de la Armada Argentina.....	17
CAPÍTULO III LA POLICÍA DE ESTABLECIMIENTOS NAVALES	20
Origen y funciones de la Policía de Establecimiento Navales.....	20
La función de policía y la seguridad interior.	22
Una policía civil dentro de una fuerza militar.....	29
CONCLUSIONES.....	32
REFERENCIAS.....	36

INTRODUCCIÓN

La Armada Argentina es una institución bicentenaria y permanente, cuya existencia y funcionamiento encuentra su fundamento y necesidad en la constante soberanía nacional. Su perpetuidad y utilidad, como herramienta de la *defensa nacional*, requiere de los recursos financieros, humanos y materiales que el logro de sus objetivos implica.

Esta demanda constante, como puntapié inicial del proceso logístico, requiere de servicios y tareas que, a su vez, necesitan de un espacio geográfico donde ser desarrollados. Los establecimientos militares de la fuerza constituyen los lugares de asiento de estos servicios o de los depósitos de recursos y es una obligación fundamental de la Armada su protección, tanto contra incidencias externas como ante situaciones internas que vulneran el derecho.

Las instalaciones logísticas bajo mando militar se consideran *jurisdicción militar*, y dentro de ella la fuerza armada tiene plena competencia en las atribuciones respecto de la seguridad. Para el Ejército Argentino y la Fuerza Aérea Argentina, lo hace la policía militar, donde se deduce que su personal reviste estado militar y cumple la función de policía que le fue conferida legalmente. Por su parte, la Armada Argentina, como excepción, lo hace por medio de sus Unidades, Subunidades y fracciones de seguridad y de la Policía de Establecimientos Navales, dividiendo el área de competencia de cada uno, es decir, separando la función policial del deber militar en cuanto a la seguridad y el orden interno.

Esta separación de atribuciones, en el ámbito naval, surge de una estructura organizacional centenaria creada bajo un plexo normativo que fue modificándose a lo largo de la historia y que hoy resulta necesario someter a revisión, especialmente, con foco en su adecuación legislativa.

La cuestión legal y su concordancia reglamentaria y funcional con el organigrama presente es mencionada en el libro *La Seguridad Interior y sus Ausencias* de Daniel Garibaldi (2007) donde, con mucho detalle y énfasis académico legislativo, realiza un profundo análisis del sistema de seguridad interior argentino, el cual, dentro de sus falencias, deja espacio para la existencia de cuestiones que escapan a la legalidad. Sin embargo, a pesar de existir esta esclarecedora obra relacionada con el tema del presente trabajo, la situación actual de los sistemas de seguridad dentro de la Armada,

especialmente la Policía de Establecimientos Navales sigue funcionando como lo hace desde sus orígenes y sin una necesaria adaptación al marco regulatorio vigente, por lo que el presente trabajo reviste de cierta originalidad dentro del ámbito institucional.

De la problemática, hasta aquí expuesta, surge el interrogante: ¿Cómo es la integración de la seguridad física y el mantenimiento del orden público dentro de instalaciones logísticas militares de la Armada respecto de la legislación vigente?

Como respuesta tentativa, el ejercicio de la seguridad física y el mantenimiento del orden público dentro de las instalaciones logísticas militares de la Armada presenta aspectos discordantes respecto de la legislación vigente que atentan contra su integración y comprometen la legitimidad del ejercicio.

Respecto a los alcances y limitaciones del presente escrito, sólo se analizará la estructura naval en lo concerniente a la seguridad y orden interno de la *jurisdicción militar*, dejando de lado las otras fuerzas armadas y el resto de la estructura de la Armada. Asimismo, se determinarán los puntos de contactos y discrepancias, sin llegar a inferir posibles soluciones u modificaciones al sistema actual.

El objetivo general de este trabajo es contrastar la estructura organizacional actual abocada a la seguridad física y el mantenimiento del orden público dentro de instalaciones logísticas militares con la legislación vigente. Para ello, el texto está dividido en tres capítulos que abordan, en forma integrada, cuatro objetivos específicos, dando cuenta de su correspondencia al inicio de cada título.

El primer objetivo específico consiste en determinar las razones por las cuales se debe asegurar la integridad y funcionamiento de las instalaciones logísticas militares. El segundo objetivo específico estriba en describir la estructura y funciones de la organización actual abocada a la seguridad física y el mantenimiento del orden público. El tercer objetivo es describir el marco jurídico actual que rige sobre la seguridad física y el orden público en instalaciones militares. Y el cuarto objetivo específico apunta a determinar los puntos discrepantes y coincidentes entre la organización actual y el marco legal.

Se empleará el análisis documental de la doctrina y documentación institucional vigente como así también las leyes y decretos promulgados y en vigor respecto de la temática, asimismo, se incluirá todo material académico que constituya un antecedente de la problemática a través del análisis bibliográfico. La integración de los conceptos

académicos se realizará desde un diseño descriptivo, donde se detallarán situaciones actuales y se las confrontará con su respectivo marco normativo.

En cuanto a la estructura capitular del presente trabajo integrador, el capítulo I aborda la necesidad logística de la Armada Argentina, su deber de sostenimiento respecto del funcionamiento y las operaciones y como todo ello se sustenta en las *instalaciones logísticas militares*, luego detalla el análisis de las implicancias que conlleva la *jurisdicción militar* que las enviste y se describe cuales son los órganos para la seguridad de estos establecimientos.

En el capítulo II se detalla la evolución del marco normativo en cuanto a la *seguridad interior* dentro de las *zonas militares* y como este ha sido tema de interés para la administración nacional, consecutivamente se muestran los aspectos concordantes y discrepantes respecto de la legislación y su ejercicio práctico circunscripto al sistema de seguridad militar.

Finalmente, el capítulo III, describe a la Policía de Establecimientos Navales, como parte del sistema de seguridad de la Armada, centrándose en su origen y sus atribuciones policiales, tanto de seguridad como judicial, y concluyendo con el análisis confrontativo de su estatuto legitimario y el plexo normativo actual.

CAPÍTULO I

INSTALACIONES LOGÍSTICAS MILITARES Y SU SEGURIDAD

En el presente capítulo, por medio del análisis de la misión y responsabilidades de la Armada Argentina, se arriba al primer objetivo específico consistente en determinar las razones por las cuales se debe asegurar la integridad y el funcionamiento de su sistema logístico y, en consecuencia, de sus *instalaciones logísticas militares*, para lo que se torna necesario arribar a una definición de este último concepto basado en la normativa vigente y sus antecedentes. Finalmente, se hace un primer abordamiento del segundo objetivo específico y se describe la estructura institucional actual que se encuentra abocada a la seguridad física y el mantenimiento del orden público dentro de las instalaciones mencionadas.

Necesidad y obligación logística.

Reza la misión de la Armada Argentina, derivada del artículo 24° del Decreto PEN N° 727 (2006) y reproducida en la reglamentación interna:

Alistar, adiestrar y sostener los medios del Poder Naval de la Nación, y cumplir con las funciones asignadas por el plexo legal vigente en los espacios marítimos, fluviales e insulares de jurisdicción e interés nacional a fin de contribuir con el sistema de defensa nacional... (R.G-1-007, 2021)

Las tareas de alistar y de sostener son dos cuestiones de origen netamente logístico y así es interpretado por el Glosario de Términos de Empleo Militar para la Acción Militar Conjunta. Este, define *alistar* como “preparar y disponer una fuerza y sus medios para llevar a cabo una acción” (PC 00-02, 2019, pág. 14) y *alistamiento* tiene como una de sus acepciones “estados de capacidad (operativa y logística) de los medios afectados al logro de un fin determinado” (PC 00-02, 2019, pág. 13). Por su parte, *sostener* implica la provisión de personal, material y servicios necesarios para el funcionamiento de una fuerza en la consecución de sus objetivos, y *sostenimiento* “es la provisión del apoyo logístico [...] que sean requeridos para mantener las operaciones en el tiempo y lugar que sea necesario en el cumplimiento de la misión asignada...” (PC 14-02, 2019, pág. 2).

Tal es el alcance logístico de estas dos tareas, que la misma logística tiene sus conceptos correspondientes:

Logística de alistamiento (No operacional): Conjunto de actividades tendientes a la solución de los problemas logísticos que se le plantean a las fuerzas en situación no operacional (tiempo de paz) y que se resuelven mediante la planificación y ejecución de acciones orientadas a proveer y sostener medios que permitan contribuir al logro de su capacidad de combate.

Logística de sostenimiento de operaciones (Logística Operativa): [...] comprende el conjunto de funciones y actividades destinadas a sostener fuerzas que deban intervenir en operaciones en tiempo perentorio, mediante la previsión y provisión de recursos... (PC 14-02, 2019).

En definitiva, tanto *alistar* como *sostener*, como conjunto de actividades de la logística, implican y tienen por objeto el suministro de recursos en cantidad, calidad, tiempo y oportunidad para satisfacer los requerimientos, en este caso, de la Armada Argentina (R.G-1-154, 2001, art. 1.02.).

Es, entonces, la logística una necesidad institucional, en cuanto que debe sostener el funcionamiento íntegro de la Armada Argentina, tanto en la paz como en la guerra, y constituye una obligación de la fuerza, ya que se deriva su función de la obligatoriedad de disponer los medios del poder naval en su plena capacidad para los requerimientos emanados de la defensa nacional.

Precisamente, las actividades que toman protagonismo en este encargo, según la doctrina de la Armada, son, la *logística institucional*, que, como parte de la logística superior¹ y apoyada en la logística militar², "... se encarga de resolver los problemas derivados del alistamiento y mantenimiento de los medios del poder naval, así como de obtener y proveer los recursos necesarios para el desarrollo de las operaciones navales específicas, conjuntas o combinadas" (R.G-1-154, 2001, art. 6.01.), en otras palabras, distribuye "... los recursos necesarios para prever la evolución, desarrollo, alistamiento y aplicación de los medios conforme a los objetivos fijados por la estrategia militar" (R.G-1-154, 2001, art. 1.07.), ya sea en tiempo de paz como de guerra; y la *logística operativa naval*, que:

... comprende la solución de los problemas logísticos concretos que se plantean al nivel de las fuerzas operativas y que se resuelven mediante, la planificación y ejecución de acciones que permitan proveer y mantener los medios, de tal manera

¹ Logística superior: está orientada principalmente a la obtención de los recursos: producción, adquisición, etc. Se desarrolla en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto y Estados Mayores de las Fuerzas Armadas. (R.G-1-154, 2001, art. 1.07.)

² Logística militar: parte de la logística superior orientada a la distribución de los recursos necesarios para el logro de los objetivos fijados por la estrategia militar para cada una de las fuerzas armadas. (R.G-1-154, 2001, art. 1.07.)

de asegurar su capacidad de combate en forma sostenida. (R.G-1-154, 2001, art. 7.01.)

Ambos tipos de logística están conformados por órganos de conducción y ejecución, siendo los primeros quienes tienen la responsabilidad de la emisión de políticas o planeamiento, y de regular y de coordinar toda la actividad, estando constituidos por la máxima autoridad del nivel que se trate; y los segundos quienes llevan a la práctica su labor. Para el caso del presente trabajo, el foco se encuentra en las instalaciones de apoyo indirecto y en las bases permanentes del apoyo fijo directo de los órganos de ejecución de la *logística operativa naval*, ya que en éstas se desarrollan todas las tareas del ciclo logístico —determinación, obtención y distribución de requerimientos— concernientes a todos los Elementos Funcionales de la Logística —EFLos— que constituyen los rubros en que se agrupan las acciones de la logística, siendo estos: Personal, Sanidad, Abastecimiento, Mantenimiento, Transporte, Construcciones y Asuntos Especiales (R.G-1-154, 2001, art. 8.01.).

El apoyo indirecto está materializado por los establecimientos que no apoyan directamente a las fuerzas en operaciones, sino que desarrollan actividades de obtención y almacenamiento constituyéndose como el punto de partida del apoyo logístico (R.G-1-154, 2001, art. 1.08.). Actualmente, está conformado por los arsenales, intendencias, escuelas y aquellas instalaciones donde se realicen tareas de esta índole en forma principal.

El apoyo fijo directo está integrado por instalaciones de carácter estable o transitorio que pueden ser bases permanentes —principales o secundarias—, bases avanzadas y puntos de apoyo respectivamente y que dan sostén a una fuerza en operaciones. Las bases permanentes, que pueden estar ubicadas en territorio propio o aliado, implican la aptitud para satisfacer en forma integral los requerimientos de sostén logístico de las fuerzas y proveer localmente a su seguridad (R.G-1-154, 2001, art. 7.04.). Estas tienen su inmutabilidad de existencia independientemente de que el país se encuentre en época de paz o conflicto, ya que sostienen a las fuerzas tanto en operaciones como en adiestramiento, abarcan las bases navales o de cualquiera de los componentes de la Armada, los apostaderos, los destacamentos y los hospitales militares.

Ambos apoyos descritos, básicamente, se emplazan en establecimientos, instalaciones o el conjunto de ellos, que tienen como propósito el alistamiento y sostenimiento de los medios del poder naval, y su contribución varía según se inmediatez y grado de

proximidad con las fuerzas en operaciones u adiestramiento. Asimismo, estos, al ser parte de la cadena logística militar y ser dependencias institucionales de la Armada Argentina, revisten de carácter y responden a un mando militar, por lo que entran dentro de la categorización de establecimientos o instalaciones militares que, al cumplir funciones logísticas, se las puede denominar, en forma general y a los fines del presente trabajo, *instalaciones logísticas militares*.

Jurisdicción militar de las instalaciones logísticas militares.

Como se vio precedentemente, en definitiva, las bases navales, apostaderos, destacamentos, intendencias, arsenales, hospitales, etc., son instalaciones logísticas militares cuyos propósitos contribuyen al alistamiento y sostenimiento de fuerzas, por lo que, habiendo dilucidado su necesidad y razón de ser dentro de la logística, cabe analizar su naturaleza militar sujeta a la jurisdicción homónima.

El término *jurisdicción militar* fue acuñado por primera vez en 1992, luego de la separación de la *defensa nacional* de la *seguridad interior* por la Ley de Seguridad Interior. En su artículo 28° se estipulaba que “todo 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”. En este sentido, se atribuía a dicho término, en el espíritu de la ley, aunque sin definir o explicitar, el concepto de espacio geográfico donde tienen asiento unidades militares y bajo su autoridad. La falta de aclaración del alcance del término *jurisdicción militar* dejaba “grises” para que la autoridad militar se excediera en el ejercicio de la protección del establecimiento a su cargo, que era lo que los autores de la norma pretendían limitar. Al no estar clara la intensión legislativa de entender *jurisdicción* como un concepto geográfico, y no como un concepto jurídico o de competencia que excede la territorialidad, se corría el riesgo de adentrarse de lleno en el espectro de la seguridad interior, por ejemplo, sin la pertinente aclaración del concepto, es parte de la *jurisdicción militar*, todo el personal que pertenece a las fuerzas armadas, los vehículos en tránsito fuera de las bases, etcétera.

En el año 2009 fue zanjada esta ambigüedad y, por medio del art 1°, inc. 1 de la Resolución del Ministerio de Defensa N° 1.020, se definió *jurisdicción militar* como “... el ámbito territorial donde la autoridad militar ejerce competencias propias derivadas de las leyes N° 23.554 y N° 24.948”. Posteriormente, esta norma fue complementada por la

Resolución del Ministerio de Defensa N° 1.233 que en su artículo 1° adopta como definición de *instalación militar* al:

... conjunto físico integrado por bienes inmuebles asignados en uso y administración a las Fuerzas Armadas, que se encuentra bajo la órbita de la jurisdicción militar e incluye tierras, sistemas y complejos edificios, equipos, instalaciones subsidiarias, y demás dependencias como cuarteles, puestos, puntos de control e instalaciones necesarias para su funcionamiento, utilizada en acantonamiento o campaña, de forma permanente o transitoria, que permite el normal desarrollo de operaciones y actividades militares tales como educación, instrucción, apoyo, logística o de preparación para la Defensa Nacional. (2009)

Hasta este punto —fines del año 2009— quedaba entonces definida la *jurisdicción militar* como el conjunto de bienes inmuebles, propiedad del Estado Nacional y asignados a las fuerzas armadas, que integran establecimientos o instalaciones militares y se encuentran bajo la autoridad ejercida por un mando militar, dentro de las competencias propias y derivadas de las leyes de defensa nacional y de seguridad interior. Es así que, se entiende que las instalaciones logísticas militares comprenden, por su definición y naturaleza, jurisdicciones militares.

Este balance legal, alcanzado con la oportuna definición de jurisdicción militar, fue alterado en el año 2017 donde quedó derogada la Resolución MINDEF N° 1020/2009 y fue reemplazado el término *jurisdicción militar* por el de *zona militar*, pero manteniendo la misma definición (Resolución MINDEF N° 154-E, 2017). Esto conllevó a una nueva indefinición del concepto jurisdiccional y a la creación de un vacío legal donde, al subordinar el concepto legal de jurisdicción al operacional de zona (Seguridad y Defensa en el siglo XXI - GICP UBA, 2017), habilita a las fuerzas armadas a actuar en aquellos espacios geográficos que, sin estar sometidos a mando militar, son declarados como zona militar en virtud del artículo 30° de la Ley de Defensa Nacional que indica que “El 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” (Ley N° 23.554, 1988), lo que excede la potestad de sus competencias derivadas de la Ley de Seguridad Interior.

A pesar de la problemática emanada de la norma ministerial vigente, esta no altera el hecho de que las actuales instalaciones logísticas militares responden y concuerdan con la definición de *jurisdicción militar*, sino que, al existir la subordinación entre conceptos, también abarcan la noción de *zona militar*. Por ello, la Armada Argentina mantiene la responsabilidad de asegurarlas y protegerlas y lo realiza por medio de dos sistemas abocados a la seguridad pero diferenciados entre sí por su naturaleza y alcance, por un

La seguridad de instalaciones logísticas militares ajustada a la ley.

lado se encuentra la Policía de Establecimientos Navales y, por el otro, los Sistemas de Seguridad Militar en los destinos navales.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA DE SEGURIDAD MILITAR DE LA ARMADA

Este capítulo trata el tercer objetivo específico presentando un análisis del marco jurídico actual que rigen sobre las Unidades de seguridad de la Marina, y aborda el segundo objetivo específico, que persigue detallar la estructura militar de la Armada Argentina que responde a la necesidad de seguridad física y mantenimiento del orden.

Cumplidos los dos puntos precedentes, permite arribar al cuarto objetivo específico y poder distinguir los puntos discrepantes y coincidentes entre las funciones en ejercicio de estas Unidades y la legislación.

Seguridad interior en jurisdicción militar.

Desde el año 1988, y producto de hechos de la historia nacional, la *defensa nacional* se separó de la *seguridad interior*. Reza la Ley N° 23.554, “para 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. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial” (1988, art. 4°). Asimismo, el Decreto PEN N° 571, que, entre otros, reestablece la vigencia del decreto reglamentario N° 727/06 de la Ley de Defensa, especifica, en sus considerandos, cuál es la diferencia fundamental entre *defensa nacional* y *seguridad interior*:

... esa diferencia esencial que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior surge del tipo y/o naturaleza de la amenaza, correspondiendo al Sistema de Seguridad Interior prevenir, conjurar e investigar las amenazas de naturaleza criminal, mientras que la misión de conjurar y repeler las amenazas de naturaleza militar estatal corresponde al Sistema de Defensa Nacional. (2020)

Al promulgarse la Ley de Seguridad Interior, quedó dirimido que defensa y seguridad son dos cuestiones separadas entre sí, tanto por el origen de la amenaza como por la finalidad de la función, y que sus esferas de acción tienen pocas intersecciones. Las fuerzas armadas no están contempladas dentro del sistema de seguridad interior, por lo que su intervención, dentro del territorio nacional, se encuentra estrictamente limitado a la afectación de sus servicios logístico para el apoyo de las operaciones propias de las fuerzas policiales y de seguridad.

Sin embargo, la propia Ley de Seguridad Interior, en su artículo 28°, establece que “todo 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” (Ley N° 24.059, 1992). De igual forma, expresa que “constituye una obligación primaria de la autoridad militar la preservación de la fuerza armada y el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia” (Ley N° 24.059, 1992, art. 29°). Esta excepción a actuación de las fuerzas policiales y de seguridad, relativa a la jurisdicción territorial, que impide su actuar dentro los espacios sometidos a autoridad militar, encuentra su antecedente legislativa, aún vigente, en el artículo 17° de la Ley de Fuerzas de Seguridad, norma que determina las misiones, funciones y jurisdicciones correspondientes a Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal. Esta ley sostiene que “quedan excluidos de las jurisdicciones territoriales determinadas en la presente ley, los lugares sometidos a jurisdicción militar” (Ley N° 18.711, 1970).

Ya quedó definido que, las instalaciones logísticas militares son el conjunto de bienes inmuebles asignados a la Armada Argentina, estas se encuentran bajo la autoridad ejercida por un mando militar y dentro de ellas se ejercen funciones propias de uno o más Elementos Funcionales de la Logística. Es así que, por su por su definición y naturaleza, se las categoriza como *zona militar* bajo *jurisdicción militar* y cualquier ataque a estos establecimientos constituiría una vulneración a la *seguridad interior*, siendo obligación de la Armada su protección y el consecuente restablecimiento del orden.

En consecuencia, a partir de la promulgación de la Ley N° 24.059, las fuerzas armadas pueden actuar, exclusivamente, dentro del ámbito de la *seguridad interior* siempre y cuando se esté produciendo un atentado a la *jurisdicción militar*, de acuerdo a lo entendido por este concepto y desarrollado en el capítulo I. No obstante, esta situación, al momento de entrar en vigencia la mencionada ley, en el año 1992, aún tenía una cuestión que resolver, restaba definir el alcance de *atentado*. De igual manera, al momento de reglamentarse la Ley de Defensa Nacional, por decreto presidencial, las fuerzas armadas no podían equiparse o generar doctrina conforme a las situaciones pertenecientes a la seguridad interior.

Respecto a la interpretación de *atentado*, los considerandos de la Resolución MINDEF N° 1.020 (2009), actualmente abrogada, abordaron la cuestión:

... el citado supuesto atiende, primariamente y conforme los términos de su génesis histórica, a la regulación del uso de la fuerza militar en el contexto de la respuesta normativa predeterminada para los atentados al orden constitucional y a la vida democrática, a saber aquellos que se alzaren en armas para cambiar la

Constitución, deponer alguno de los poderes públicos del Gobierno Nacional, arrancarle alguna medida o concesión o impedir, aunque sea temporariamente, el libre ejercicio de sus facultades constitucionales o su formación o renovación en los términos y formas legales, agravándose en los casos que tales hechos fuesen perpetrados con el fin de cambiar de modo permanente el sistema democrático de gobierno, suprimir la organización federal, eliminar la división de poderes, abrogar los derechos fundamentales de la persona humana o suprimir o menoscabar, aunque sea temporariamente, la independencia económica de la Nación.

El Ministerio de Defensa, responsable de “entender en la formulación y aplicación de los principios y normas para el funcionamiento y empleo de las Fuerzas Armadas” (Ley N° 22.520, 1981, art. 19°, inc. 23), reconoció, de esta manera, la necesidad de clarificar las implicancias del concepto de *atentado a la jurisdicción militar* y que este término, tal como aborda la Ley de Seguridad, no contempla, en su origen, los delitos comunes dentro de ella y de los cuales, dicho ministerio, tiene plena conciencia de su ocurrencia.

La reforma de la disciplina militar, que trajo aparejada la instauración de un Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas, impuso modificaciones al Código Penal y al Código Procesal Penal que contemplan, en forma limitada, esta situación delictiva particular. Una de ellas fue la incorporación, a este último, del artículo 184° bis:

Quando se tratare de delitos cometidos por personas que tuvieran estado militar y en el interior de establecimientos militares o bajo control militar, la autoridad superior militar deberá notificar a la autoridad judicial competente y tendrá las facultades y obligaciones previstas en los incisos 2°, 3°, 4°, 8° y 9° del artículo anterior hasta que se haga presente en el lugar la autoridad judicial competente. (Ley N° 26.394, 2008, Anexo I, art. 24°)

Los incisos mencionados abarcan atribuciones, deberes y limitaciones de los funcionarios de la policía o de las fuerzas de seguridad contemplados en el antiguo y ya abrogado Código Procesal Penal del año 1991 y que fueron extensivos a la autoridad militar:

2°) Cuidar que los rastros materiales que hubiere dejado el delito sean conservados y que el estado de las cosas no se modifique hasta que lo disponga la autoridad competente.

3°) Disponer, en caso necesario, que ninguna de las personas que se hallaren en el lugar del hecho o sus adyacencias, se aparten de aquél ni se comuniquen entre sí mientras se llevan a cabo las diligencias que correspondan, de lo que deberá darse cuenta inmediatamente al juez.

4°) Si hubiera peligro de que cualquier demora comprometa el éxito de la investigación, hacer constar el estado de las personas, de las cosas y de los lugares, mediante inspecciones, planos, fotografías, exámenes técnicos y demás operaciones que aconseje la policía científica.

8°) Aprender a los presuntos culpables en los casos y formas que este Código autoriza y disponer su incomunicación cuando concurran los requisitos del artículo

205, por un término máximo de diez (10) horas, que no podrá prolongarse por ningún motivo sin orden judicial.

En tales supuestos deberá practicarse un informe médico a efectos de verificar el estado psicofísico de la persona al momento de su aprehensión.

9°) En los delitos de acción pública y únicamente en los supuestos del artículo 285, requerir del sospechoso y en el lugar del hecho noticias e indicaciones sumarias sobre circunstancias relevantes para orientar la inmediata continuación de las investigaciones. Esta información no podrá ser documentada ni tendrá valor alguno en el proceso. (Ley N° 23.984, 1991, Anexo , art. 184°)

La prerrogativa otorgada a las fuerzas armadas las atribuye de funciones propias de las policías, tal es el caso de la aprehensión de presuntos culpables por hasta 10 horas o el cuidado de las escenas del delito o crimen. Sin embargo, no las embiste de la potestad del uso de la fuerza pública (Ley N° 23.984, 1991; Anexo, art. 184°, inc. 11) y limita su accionar a los casos donde el presunto delincuente posee estado militar, desatendiendo la situación donde los casos de delitos comunes violentos perpetrados contra la jurisdicción militar son cometidos por personas que no revisten estado militar.

Atentos a esta situación legal, la cúpula organizacional del Ministerio de Defensa, en un exceso de sus facultades reglamentarias, resolvió establecer como uno de los principios para ser aplicado ante hechos delictivos violentos flagrantes contra la jurisdicción militar, la obligatoriedad para las fuerzas armada del "... uso de la fuerza necesaria, proporcionada y razonable para rechazar la comisión de todo delito violento flagrante contra la jurisdicción militar ...” (Resolución MINDEF N° 1.020, 2009, art. 1°, inc. 2).

En este instante de la línea temporal, existía una norma de nivel ministerial que autorizaba el uso de la fuerza ante hechos delictivos dentro de establecimientos militares, independientemente de quien lo cometiera, pero que no encontraba respaldo expreso en ninguna ley, más aún, el artículo del Código Procesal Penal que imbuye, en forma explícita, a la autoridad militar de atribuciones relacionadas a la *seguridad interior*, no incluye dentro de estas el uso de la fuerza.

Con la promulgación de la Ley N° 27.063 se abrogó el Código Procesal Penal del año 1991 (2014, art. 2°) al que refería la reforma disciplinaria de las fuerzas armadas y, si bien se mantuvieron la mayoría de las modificaciones en cuestión, el texto del anterior artículo 184° bis fue actualizado e incorporado como artículo 348° en la nueva versión del Código Procesal Penal de la Nación (CPPN), quedando redactado de la misma manera, pero con la adición de una restricción más, "... tendrá las facultades y obligaciones previstas en los incisos c), e), f), g), j) y k) del artículo 90 y del párrafo 4° del

artículo 129, hasta que se haga presente en el lugar la autoridad judicial competente” (Ley N° 27.063, 2014, Anexo I, art. 348°)

Las facultades y obligaciones que el artículo 348° del CPPN tabula, son aquellos deberes de la policía y demás fuerzas de seguridad que la autoridad militar incorpora:

- c. Resguardar el lugar del hecho y cuidar que los rastros e instrumentos del delito sean conservados;
- e. Custodiar los elementos secuestrados, dejando debida constancia de las medidas adoptadas con el objeto de preservar la cadena de custodia;
- f. Hacer constar el estado de las personas, cosas y lugares, mediante inspecciones, planos, fotografías, video filmaciones, exámenes técnicos y demás operaciones que aconseje la investigación;
- g. Practicar las diligencias orientadas a la individualización de los autores y partícipes del delito dispuestas por el representante del Ministerio Público Fiscal;
- j. Reunir toda la información de urgencia que pueda ser útil al representante del Ministerio Público Fiscal;
- k. Efectuar el arresto, detención o incomunicación de personas en los casos autorizados, informándoles sus derechos en forma inmediata y comprensible. (Ley N° 27.063, 2014, Anexo I, art. 90°)

El cuarto párrafo del artículo 129° expresa que “Para realizar inspecciones o registros, podrá ordenarse que durante la diligencia no se ausenten quienes se encuentran en el lugar o que cualquier otra persona comparezca inmediatamente” (Ley N° 27.063, 2014, Anexo I).

A partir de esta reforma del Código Procesal Penal se excluyó, dentro de las atribuciones de la policía y fuerzas de seguridad, el inciso que habilitaba el uso de la fuerza pública, ya que esto era fue considerado inherente a la función y necesario para el ejercicio del resto de las potestades, tal es el caso, de la facultad de realizar arrestos, detenciones e incomunicaciones. Es por esta actualización legislativa que las fuerzas armadas se encuentran empoderadas para ejercer la fuerza ante hechos delictivos flagrantes en jurisdicción militar.

Bajo este nuevo estado normativo, el Ministerio de Defensa, que en un primer intento de regular la *seguridad interior* dentro de la *jurisdicción militar* y en un exceso de sus facultades había autorizado a las fuerzas armadas a usar la fuerza para la reprehensión de hechos delictivos, procedió a derogar la Resolución MINDEF N° 1.020/2009 que se encontraba parcialmente fuera del derecho. Consecutivamente, promulgó una nueva resolución que replicaba la anterior, salvo algunas modificaciones en cuanto a términos

a utilizar, pero que, respecto al uso de la fuerza, la atribución quedaba redactada casi de la misma manera;

Es obligatorio para el personal de las Fuerzas Armadas el uso de la fuerza necesaria, proporcionada y razonable para rechazar la comisión de todo delito flagrante contra la Zona Militar, comunicando en forma inmediata el hecho a la autoridad judicial competente y requiriendo la presencia de Fuerzas de Seguridad o Policiales, a cuyo efecto se aplicará un mecanismo de coordinación conforme los criterios que establezca el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS en la Directiva de Criterios de Seguridad Comunes. (Resolución MINDEF N° 154-E, 2017, art. 2°, inc. 2)

Ahora sí, la norma tiene plena vigencia y encuentra respaldo, argumental y legislativo, en el CPPN.

Para el año 2019 se volvió a modificar el texto del CPPN y se cambió su denominación a federal. En esta versión final del Código Procesal Penal Federal (CPPF), aprobada por el Decreto PEN N° 118 (2019), los artículos bajo análisis no fueron modificados salvo por su reordenamiento dentro del cuerpo legislativo, quedando la atribución conferida a la autoridad militar como artículo 396°, según el cual "... tendrá las facultades y obligaciones previstas en los incisos c), e), f), g), j) y k) del artículo 96 y del párrafo 4° del artículo 136, hasta que se haga presente en el lugar la autoridad judicial competente".

En cuanto a la posibilidad de equipamiento y generación de doctrina para repeler cualquier acto delictivo dentro de las zonas militares, esta limitada atribución de las fuerzas armadas dentro del ámbito de la *seguridad interior* encontraba su ambigüedad normativa en el artículo 3° —previo a su modificación— del decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, que indicaba lo siguiente:

El 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 pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior. (Decreto PEN N° 727, 2006)

En resumen, las fuerzas armadas podían accionar, respecto de funciones de la *seguridad interior*, bajo las limitaciones de las jurisdicciones militar bajo su mando, pero no podían generar el conocimiento, procedimientos y adiestramiento necesario, como tampoco equiparse para tal fin, lo que representaba un sinsentido normativo.

Este conflicto de interpretaciones y alcances fue solucionándose a lo largo de los años, por medio de distintas normas modificatorias. La primera intención de adecuación fue

por parte del Ministerio de Defensa, en forma análoga al concepto de *atentado*, por medio de la Resolución N° 1.020, donde atribuía a las fuerzas armadas la posibilidad de:

4. La adquisición de material y equipamiento para rechazar la comisión de todo delito violento flagrante contra la jurisdicción militar estará exclusivamente restringida a las necesidades de proveer la seguridad necesaria de la misma.
5. La formación y capacitación del personal militar para rechazar la comisión de todo delito violento flagrante contra la jurisdicción militar estará exclusivamente restringida a las necesidades de proveer la seguridad necesaria de la misma. (2009, art. 1°)

Esta resolución, que también ejercía un exceso de facultades reglamentarias en este aspecto, fue abrogada por la Resolución MINDEF N° 154-E que pregonaba, de igual manera y excedencia, en su artículo 1°:

4. La adquisición de material y equipamiento como así también la formación y capacitación del Personal Militar para rechazar la comisión de todo delito flagrante contra la Zona Militar estará exclusivamente restringida a las necesidades de proveer la seguridad necesaria de la misma. (2017)

Dos intentos, tuvo el Ministerio de Defensa de posibilitar lo que estaba prohibido por decreto, es decir, en el estrato ministerial se pretendía dar la capacidad de equiparse y capacitarse en cuestiones de *seguridad interior*, cuando estaban expresamente restringidas por el decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional.

La reforma más importante se produjo en el año 2018, el Poder Ejecutivo asumió su responsabilidad en cuanto al establecimiento de los parámetros y criterios a tener en cuenta para el funcionamiento de las fuerzas armadas y entendió que resultaba necesario realizar una modificación a la Ley de Defensa Nacional, pero sin clausurar los límites existentes entre los ámbitos adjudicados por el ordenamiento jurídico a la competencia de la *defensa nacional* y a la *seguridad interior*. Es así, que emitió el Decreto PEN N° 683 (2018), modificadorio del Decreto PEN N° 727/2006, donde en su artículo 2° reemplazaba el artículo 3° del decreto reglamentario, por el texto que sigue:

ARTÍCULO 3°. - Las 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. A tales efectos, ajustarán su formulación doctrinaria, planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios de conformidad a las previsiones de la Ley N° 23.554, con las limitaciones previstas en las Leyes N° 24.059 y N° 25.520 ...

De esta manera, quedaban habilitadas las fuerzas armadas para adiestrar a su personal y adquirir el equipamiento necesario para ejercer la *seguridad interior* dentro de los

establecimientos militares. Asimismo, las fuerzas, se vieron en la obligación de generar la doctrina necesaria y de establecer los criterios de seguridad pertinentes.

En la actualidad, las organizaciones militares tienen la facultad, otorgada por ley, de realizar las acciones necesarias ante:

... situaciones de hecho basadas en el derecho y la defensa de la jurisdicción militar, en las cuales se deben resguardar la libertad, la vida del personal y el patrimonio del Estado asignado a cada fuerza, los derechos y garantías de terceros y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. (Resolución MINDEF N° 154-E, 2017)

Para ello, deben generar el conocimiento y doctrina pertinente y contemplar la adquisición del equipamiento que permita el libre ejercicio de la protección de las instalaciones militares y el personal que allí se encuentra, sin excederse ni abusar del ejercicio de tal competencia.

El sistema de seguridad militar de la Armada Argentina

De la Ley de Seguridad Interior surge qué es responsabilidad y obligación de la autoridad militar la protección y preservación de la *jurisdicción militar*. En el caso particular de la Armada, la norma confiere al titular del comando, organismo o dependencia, la preservación de los bienes y el restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar bajo su mando (Ley N° 24.059, 1992, art. 29°), para lo cual, los jefes de los destinos navales, deben organizar, planear, coordinar, conducir y supervisar el sistema de seguridad militar en la zona militar que corresponden a estos (Comando de la Infantería de Marina, 2019).

El sistema de seguridad militar, dentro de la Armada, está constituido por todo el personal militar que revista en el destino, independientemente de que este disponga o no de unidades o fracciones de seguridad (Disposición COAA N° 3, 2020, Anexo I, pág. 7), el cual conformará el servicio de guardia de seguridad, denominado *guardia militar* y tendrá a su cargo:

La seguridad externa, entendida como la condición resultante del establecimiento y mantenimiento de las medidas de protección que aseguren un razonable grado de inviolabilidad contra o actos hostiles provenientes del exterior.

La seguridad y rutina internas, entendiendo esto como el establecimiento y ejecución de medidas de control para el mantenimiento de la ley y orden interno y asegurar la protección contra siniestros y actos hostiles provenientes del interior. (R.G-1-003, 1986, art. 21.201.003, inc. 2 y 3, respectivamente)

Por su parte, las unidades, subunidades y fracciones de seguridad, que conforman los elementos de los que dispone la fuerza para el ejercicio pleno de la *seguridad interior* dentro de la *jurisdicción militar*, tienen las mismas responsabilidades de la *guardia militar*, pero con un mayor grado de especialización.

Actualmente, existen dos Unidades de Seguridad, el Batallón de Seguridad del Estado Mayor General de la Armada (BISA), ubicado en el edificio sede de esta jefatura y el Batallón de Seguridad de Puerto Belgrano (BISP), localizado en la base homónima. También existen once fracciones que responden a esta función que, por su definición, tienen un tamaño reducido y un alcance más limitado en sus tareas respecto de las organizaciones mencionadas en primer lugar, y se encuentran en el Arsenal Naval Azopardo, las bases aeronavales Almirante Zar, Comandante Espora, Punta Indio y Rio Grande, las bases navales Mar del Plata, Ushuaia y Zárate, la Base de Infantería de Marina Baterías y la Jefatura Militar de la Dirección General de Educación de la Armada. En estas organizaciones se materializa la prerrogativa otorgada en el año 2018 con la emisión del decreto modificatorio de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, del adiestramiento y la generación de doctrina en la temática.

Respecto al párrafo precedente, si bien las fracciones de seguridad son las organizaciones más entendidas en el ejercicio de la función policial atribuida a las fuerzas armadas dentro de su propia jurisdicción y ejercen estas por medio de la figura de policía militar, no todos los destinos navales cuentan con dichos elementos. Asimismo, el programa de instrucción y adiestramiento incorporado al Reglamento de Seguridad de la Armada (R.G-1-401, 1997), particular de las fracciones de seguridad, no es extensivo al personal que conforma la *guardia militar* de una dependencia de la Armada, lo que puede derivar en una actuación ilegítima o incorrecta de dicho sistema o en un actuar sumamente restrictivo, conforme al derecho, que no le permita explotar todas las potestades atribuidas.

Respecto del uso de la fuerza por parte del sistema de seguridad militar, si bien el Ministerio de Defensa, por medio de la Resolución N° 154-E, determinó que “cada Fuerza Armada instrumentará y dirigirá el adecuado empleo de los medios materiales y humanos para rechazar la comisión de todo delito flagrante contra la Zona Militar” (2017, art. 2°, inc. 7), la misma norma, indicó que,

Será competencia del ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS emitir una Directiva de Criterios de Seguridad Comunes a todas las

Fuerzas Armadas a los efectos de la aplicación de la presente medida, disponiendo asimismo la revisión de la totalidad de las regulaciones vigentes en las Fuerzas Armadas en orden a su adecuación a los principios aquí indicados. (2017, art. 2°, inc. 6)

El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO), a raíz de la atribución otorgada y por medio de una directiva que al momento se encuentra desactualizada, estableció limitaciones al actuar de las fuerzas respecto de la seguridad y emanó dos principios básicos a tener en cuenta para el empleo de la fuerza,

Principio de racionalidad: hacer uso de la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la medida que sea requerida, para garantizar la vida y la libertad de las personas y la protección de los bienes que constituyen el patrimonio nacional, ante la comisión de un delito violento flagrante dentro de la jurisdicción militar, y dependiendo del nivel de intensidad de la agresión.

Principio de gradualidad y proporcionalidad: utilizar en forma paulatina y secuencial el personal y los medios militares disponibles, en función del tipo de amenaza, magnitud, grado de agresión, actitud y peligrosidad. (Directiva JEMCCFFAA N° 09, 2010, pág. 3)

Estas limitaciones y principios, junto con otras pautas, debieron ser tenidas en cuenta por la Armada Argentina para la confección de las reglas de comportamiento del personal afectado a la seguridad. Esta, por su parte, incorporó tres principios más, legítima defensa propia o de un tercero, evitar o minimizar daños a terceros y cesar la acción defensiva cuando finalice la acción del agresor (Disposición COAA N° 3, 2020, Anexo I, pag. 5 y 6). Como producto final de todas estas consideraciones, las reglas de comportamiento que emplea la Armada se encuentran reglamentadas e incorporadas como *criterios básicos y normas operativas para uso de armas* (R.G-1-401, Anexo I).

Estas reglas, dispuestas por la institución, conllevó a la obligación de que la *guardia militar* debe estar dotada de variedad de armas y munición que le permita aplicar en su empleo los principios de gradualidad, proporcionalidad y racionalidad, para ello se deben contemplar también el armamento no letal. Asimismo, implicó concebir el empleo de las fracciones de seguridad como una escalada de la situación, por lo que su asignación de armamento debe ser acorde a esto.

En definitiva, el sistema de seguridad militar, está pensado para la protección física de los bienes estatales y el personal, pero su utilización ante cuestiones atinentes a la *seguridad interior* dentro de la *jurisdicción militar*, se encuentra auto-limitada por la Armada Argentina, ya que considera que dicho accionar recae en la Policía de Establecimientos Navales.

CAPÍTULO III

LA POLICÍA DE ESTABLECIMIENTOS NAVALES

En este apartado se describe el origen de la Policía de Establecimientos Navales y se consolida el segundo objetivo específico, ilustrar su alcance funcional respecto de la seguridad física y mantenimiento del orden. Posteriormente, el capítulo entra de lleno en el tercer objetivo específico y analiza el marco jurídico actual que rige sobre la PEN, su existencia y la legitimidad de su actuación, finalizando con el cumplimiento del cuarto objetivo específico que implica determinar los puntos discrepantes y coincidentes entre las funciones actuales de la PEN y la legislación.

Origen y funciones de la Policía de Establecimiento Navales.

La Policía de Establecimiento Navales (PEN) tiene su origen en la Base Naval Puerto Belgrano el 5 de enero de 1907, bajo la entonces denominación de Policía del Puerto Militar, y su creación surgió de la necesidad de brindarle vigilancia y mayor seguridad a la mencionada jurisdicción militar, tanto a los bienes del Estado en el puerto y talleres como a la población de la base (Gaceta Marinera, 2019). Su accionar estuvo regido por los reglamentos y estatutos de la Policía de la Capital, quien fuera precursora de la Policía Federal Argentina.

Desde sus primeras intervenciones quedó establecido que sus funciones policiales se encontraban limitadas a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes, con especial aclaración en cuanto a que las normas a observar serían las de orden civil, tales como el Código de Procedimientos en Maestría Criminal de la Nación, actualmente Código Procesal Penal Federal.

Recién en 1958 se adoptó el nombre de Policía de Establecimientos Navales y el 18 de abril de ese mismo año, el Presidente Provisional de la Nación Argentina en Ejercicio del Poder Legislativo, General Pedro Eugenio Aramburu, gobernante de facto durante el periodo denominado *Revolución Libertadora*, aprobó su estatuto mediante el Decreto Ley N° 5.177/58, el cual fue ratificado por el Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, en periodo democrático, el 5 de septiembre, por la Ley N° 14.467 (1958).

En los considerandos del Decreto Ley que da origen normativo a la Policía de Establecimientos Navales se menciona:

Que desde hace medio siglo desempeña funciones en la Base Naval de Puerto Belgrano una policía de carácter civil, dependiente de ese comando y con jurisdicción dentro de la zona militar, exclusivamente.

Que ese servicio de seguridad es cada vez más necesario, no sólo en dicha base naval, donde tuvo su origen y demostró su eficacia, sino también en otros establecimientos navales que tienen numeroso personal civil.

Que tanto la policía en cuestión, como las que se crearán en otros establecimientos navales deben desempeñar todas las funciones policiales (policía de seguridad y judicial) colaborando, por consiguiente, con los jueces nacionales. (Decreto Ley N° 5.177, 1958)

Estas consideraciones demuestran que la PEN, ya previa a su normalización legislativa, revestía de carácter civil, es decir, en su estructura no se encuentra designado personal militar, salvo para el caso de la Jefatura de la Policía de cada establecimiento naval. Su eficacia estaba circunscripta a las jurisdicciones militares, donde revistaban numeroso personal civil, y cumplía funciones policiales, de seguridad y judicial. Respecto de este último punto, en el estatuto aprobado, en su artículo 101° determina: “La policía de establecimientos navales cumplirá las funciones de policía de seguridad y judicial en los lugares sometidos exclusivamente a la jurisdicción militar” (Decreto Ley N° 5.177, 1958). Hoy, esos lugares son la Intendencia Naval Buenos Aires, el Comando de Transportes Navales, el Hospital Naval Cirujano Mayor Dr. Pedro Mallo, la Base Naval Puerto Belgrano, la Base Aeronaval Comandante Espora, la Base de Infantería de Marina Baterías y la Base Naval Mar del Plata.

Por su parte, en los artículos subsiguiente se fija la dependencia y la obligatoriedad de cooperación de la PEN con las otras fuerzas de seguridad existentes a la fecha, en el artículo 102° se “establece la dependencia orgánica de la misma, la cual será del Ministerio de Marina, actual Estado Mayor General de la Armada, y el personal de policía quedara subordinado al titular del establecimiento naval” (Decreto Ley N° 5.177, 1958); en tanto, el artículo 103° indica que “es obligatoria la cooperación y acción supletoria, en sus respectivas jurisdicciones, entre la policía de establecimientos navales y la Policía Federal, Prefectura Nacional Marítima y Gendarmería Nacional” (Decreto Ley N° 5.177, 1958).

En resumen, la PEN fue concebida como una organización de carácter civil, que se encuentra dentro de la estructura orgánica de la Armada Argentina, bajo una jefatura

militar, y cumple funciones policiales, tanto de seguridad como judiciales, a la par que las fuerzas de seguridad.

Es así que, para la década del 1950, la PEN era realmente una policía en todo su alcance, pero ha pasado más de un siglo desde su creación y más de 60 años desde su legitimación estatutaria, las leyes han avanzado al ritmo de la sociedad y especialmente desde el inicio del periodo democrático actual, donde se separó la *defensa* de la *seguridad interior*. A razón de esto, para entender la competencia legal de esta policía respecto del actual marco normativo, es necesario aclarar que implican las funciones policiales y si las mismas tienen lugar dentro de las funciones de la Armada Argentina y luego corroborar que su carácter civil esté respaldado por la estructura de la institución superior a la que pertenece.

La función de policía y la seguridad interior.

Una policía es una organización componente de las fuerzas de seguridad de un país, que tiene como propósito mantener el orden público, la seguridad de las personas y la prevención del delito y sus causas. Es parte del conjunto de entes gubernamentales que tienen permitido el uso de la fuerza, en última instancia, para lograr su cometido, siendo este conjunto de fines una característica exclusiva de la función seguridad.

Respecto a la función judicial de la policía, le compete asistir al fiscal en la investigación, búsqueda, recolección, preservación y análisis de elementos de convicción y probatorios en determinados procesos penales, es decir, averiguar la comisión de delitos, practicar las diligencias necesarias para asegurar su prueba y descubrir a sus autores y partícipes entregándolos a la autoridad judicial.

Estas dos funciones, atribuidas a la PEN dentro de la jurisdicción militar, quedan explicitadas y detalladas en el capítulo dos de su estatuto.

Art. 201.- La policía de establecimientos navales como policía de seguridad tendrá las siguientes funciones:

- a) Asegurar, en general, el mantenimiento del orden, dentro de los establecimientos navales;
- b) Velar por las buenas costumbres, en cuanto puedan ser afectadas por actos de escándalo público;
- c) Asegurar el cumplimiento de las disposiciones y órdenes existentes, referentes al acceso y salida de los establecimientos navales;

- d) Impedir los actos y/o consecuencias dañosas para las personas y la propiedad particular o del Estado, prestando su colaboración en los casos de peligro común, como ser incendios, explosiones u otros siniestros; y
- e) Prevenir la comisión de delitos con el alcance y medios que este estatuto establece.

Art. 202.- La policía de establecimientos navales, como policía judicial tendrá las siguientes funciones:

- a) Practicar preventivamente todas las diligencias urgentes tendientes a averiguar los delitos cuya investigación y juzgamiento no compete a la jurisdicción militar (Tratado I, título VI del Código de Justicia Militar), asegurar su prueba y descubrir a sus autores y partícipes, poniéndolos de inmediato a disposición de la autoridad competente;
- b) Proceder a la detención de las personas, contra las cuales subsista auto de prisión u orden de comparendo, dictado por autoridad competente, poniéndolos a disposición de tal autoridad;
- c) Prestar el auxilio de la fuerza para el cumplimiento de las órdenes y resoluciones de los jueces;
- d) Colaborar con los jueces en el mejor cumplimiento de su misión; y
- e) Colaborar en la investigación de infracciones o delitos comunes ("Código Penal"; edictos policiales) imputados a personal militar, cuyo juzgamiento compete a la jurisdicción militar, cuando así lo ordene el comandante, director o jefe del establecimiento naval, y en la medida que estas autoridades militares dispongan.

Art. 203.- Para el cumplimiento de las funciones indicadas en los artículos anteriores la policía de establecimientos navales tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Preparar y elevar para su aprobación por el comandante, director o jefe del establecimiento naval los edictos y ordenanzas necesarios para asegurar el orden y la moralidad y para prevenir el delito.
Si tales edictos o reglamentaciones establecieran sanciones, deberán ser aprobadas por el ministro de Marina o por el Poder Ejecutivo en su caso.
- b) Detener, identificar e interrogar con arreglo a las leyes y reglamentos vigentes a todo personal civil sospechado de algún delito o acto ilícito;
- c) Efectuar las funciones que le correspondan de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimientos en lo Criminal de la Nación y leyes procesales aplicables, según su competencia y funciones; y
- d) Detener e interrogar a personal militar en caso de infracciones o delitos comunes ("Código Penal"; y edictos policiales) sujetos a la jurisdicción militar, cuando así lo ordene expresamente el comandante, director o jefe del establecimiento naval o el funcionario que ellos designen. (Decreto Ley N° 5.177, 1958)

Daniel Garibaldi³ (2007) reconoce la función policial como uno de los mecanismos de control de la seguridad interior de un país (pág. 9), que la Ley de Seguridad Interior en su artículo 2° define como:

... a 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. (Ley N° 24.059, 1992)

Asimismo, en su artículo 3° establece que “La seguridad interior 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°” (Ley N° 24.059, 1992).

Es así, que la policía, por medio de sus funciones de seguridad y judicial contribuye a la seguridad interior, dentro del “... territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo” (Ley N° 24.059, 1992, art. 4°), mediante el resguardo de los derechos y garantías de los habitantes.

La Ley N° 24.059 es un cuerpo legislativo de alcance nacional, pero en ella se contempla la participación, dentro del sistema de seguridad interior, de las fuerzas policiales provinciales que adhieran (1992, art. 7°), lo que constituye un reconocimiento implícito a sus existencias como fuerzas policiales no federales, sino provinciales, con jurisdicción limitada a su territorio. Por consiguiente, a los fines de no generar falsos conceptos que puedan ser utilizados en forma transitiva para la justificación de la PEN, se torna necesaria entrar en un mayor detalle analítico al respecto.

Como producto del carácter federal de la República Argentina, “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta [la] Constitución al Gobierno Federal...” (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 121°) y, siendo que el poder referido a la seguridad pública de sus habitantes, que implica el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales, no fue otorgado explícitamente dentro de la enumeración de cesiones que se pronuncian en el artículo 126° de la Carta Magna, permanece bajo la órbita de los poderes ejecutivos provinciales la facultad de conformar sus propias fuerzas policiales para tal ejercicio. Cabe señalar la particularidad en la que se encuentra la

³ Daniel Garibaldi es Doctor en Seguridad y Prevención (Universidad Autónoma de Barcelona), Magíster en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional) y Licenciado en Seguridad (Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina). Es funcionario público y docente en la Universidad Nacional de Lanús. Ha publicado *Sociedad y seguridad. El nuevo desafío de la Argentina moderna* (2006) y *La seguridad interior y sus ausencias* (2007).

Policía de la Ciudad de Buenos Aires, la cual no es de carácter provincial ni federal, pero se la considera legítima y legal. Su origen tiene lugar con la reforma constitucional de 1994, donde se determinó que “la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción...” (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 129°), a partir de su nuevo status jurídico-constitucional y su autonomía de funcionamiento se le confirió, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la potestad de crear y poseer una fuerza policial propia que proteja la seguridad de sus habitantes, y así lo afirma Andrés Domínguez⁴ para Infobae:

La reforma constitucional de 1994 y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia no deja ninguna duda que es una ciudad autónoma y, como tal, es un sujeto que comparte con las provincias el mismo lugar dentro de la estructura federal. No hay nada que discutir en torno a la autonomía de la CABA conceptualmente hablando. (como citó Piscetta, 2022)

Es así que, a pesar de que se reconoce la legalidad de las fuerzas policiales provinciales y de la ciudad de Buenos Aires, a nivel nacional, tal como lo estipula el artículo 1° de la Ley N° 17.811 y el artículo 7° de la Ley N° 24.059, son cuatro las fuerzas que tienen competencia en la seguridad interior, dos fuerzas policiales representadas por la Policía Federal Argentina y a la Policía de Seguridad Aeroportuaria; y dos fuerzas de seguridad materializadas por la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina (Decreto PEN N° 1.273, 1992, Anexo I, art. 2°). La Policía de Establecimientos Navales no tiene lugar dentro de esta enumeración, ya que, tal como afirma Garibaldi, “... pese a ser federal, tampoco [no] es considerada una Fuerza de Seguridad” (2007, pág. 18).

Aquí se presenta la primera discrepancia respecto de la Policía de Establecimientos Navales y la legislación. En su estatuto se le atribuyen funciones policiales bien explicitadas, limitando su accionar a la jurisdicción militar, que es parte de la jurisdicción nacional. Asimismo, al pertenecer a la Armada Argentina, por decantación, depende del Poder Ejecutivo Nacional y tiene carácter federal al igual que las fuerzas de seguridad, que la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Fuerzas de Seguridad designan y que no contemplan a la PEN dentro del ámbito de la seguridad interior, es decir, el estatuto le atribuye funciones y un estado policial que la Ley de Seguridad Interior no prevé.

⁴ Andrés Gil Domínguez es abogado constitucionalista, Doctor en derecho egresado de la Universidad de Buenos Aires y profesor de la carrera de Derecho en la misma y en la Universidad Nacional de La Pampa. Se desempeña como abogado del Área Derecho Constitucional, director general de AGD Consultora y es miembro asociado de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

Al producirse, en el año 1988, la separación entre *defensa nacional* y *seguridad interior*, fundamentado en el tipo y naturaleza de la amenaza que a cada sistema corresponde, la dependencia de la PEN "... del Ministerio de Defensa a través de la Armada Argentina genera que confronte tanto con la Ley de Defensa Nacional como con la Ley de Seguridad Interior" (Garibaldi, 2007, pág. 18).

En cuanto a las atribuciones policiales conferidas a las fuerzas armadas por medio del artículo 396° del Código Procesal Penal Federal, se encuentran las de: resguardar y conservar el lugar del hecho delictivo, custodiar los elementos secuestrados, hacer constar el estado de las personas, cosas y lugares mediante documentación respaldaría, realizare diligencias para la individualización de autores y partícipes, reunir la información de urgencia y utilidad y arrestar, detener o incomunicar personas en casos concretos de delito (Decreto PEN N° 118, 2019, Anexo I, art. 96°, inc. c, e, f, g, j y k, respectivamente), como así también, la potestad de ordenar a personas presentes en determinado lugar que se ausenten mientras duran las diligencias de inspecciones o registros (Decreto PEN N° 118, 2019, Anexo I, art. 136°). Sin embargo, se excluyeron de dichas atribuciones extensivas a la autoridad militar, los deberes policiales de:

- a. Recibir denuncias;
- b. Entrevistar a los testigos;
- d. Incautar los documentos y todo elemento material que pueda servir a la investigación, cuando les esté permitido;
- h. Recabar los datos que sirvan para la identificación del imputado, con los límites establecidos por este Código;
- i. Prestar auxilio a las víctimas y proteger a los testigos;
- l. Ejecutar allanamientos y requisas cuando les esté permitido. (Decreto PEN N° 118, 2019, Anexo I, art. 96°)

Es en el ejercicio de estas actividades, restringidas para las fuerzas armadas pero que actualmente realiza la PEN, donde se produce otros de los choques legislativos en torno a la existencia de una supuesta policía dentro de la Armada Argentina

Profundizando esta ruptura funcional entre la mencionada policía y su marco normativo, cabe parangonar el concepto de policía judicial y su aplicación de acuerdo a su estatuto con el actual Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas, el CPPF y la Ley de Inteligencia Nacional.

Como se ilustró anteriormente, dentro de las funciones como policía judicial, la Policía de Establecimientos Navales debe, entre otras, efectuar las diligencias urgentes

tendientes a averiguar delitos que no compete a la jurisdicción militar y descubrir a sus autores y partícipes, colaborar en la investigación de infracciones o delitos comunes imputados a personal militar y cuyo juzgamiento le compete a la jurisdicción militar (Decreto Ley N° 5.177, 1958, Anexo 1, art. 202°, inc. a y e, respectivamente), detener, identificar e interrogar a todo personal civil sospechado de algún delito o acto ilícito e interrogar a personal militar en caso de infracciones o delitos comunes sujetos a la jurisdicción militar (Decreto Ley N° 5.177, 1958, Anexo 1, art. 203°, inc. b y d, respectivamente). La mención de estas cuatro atribuciones de la Policía de Establecimientos Navales simbolizan el avallazamiento de su accionar por sobre las normas que rigen la actividad y por sobre los procedimientos penales que contempla el Estado.

En su origen, estas funciones estaban contempladas bajo el amparo de una organización nacional erigida fuera de los dogmas democráticos y que no planteaba la diferencia sustancial entre *defensa nacional* y *seguridad interior*. Por entonces, la disciplina militar se regía por el Código de Justicia Militar, el cual contemplaba la existencia de juzgados militares y por el cual las fuerzas armadas tenían atribuciones en la materia.

A partir de agosto del año 2008, el Código de Justicia Militar —Ley N° 14.029 y sus modificatorias— quedó derogado (Ley N° 26.394, art. 1°) y sustituido por el actual Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas, asimismo, se efectuaron las modificaciones al Código Procesal Penal enunciadas en el capítulo II. Consecuentemente se suprimieron los tribunales militares y se eliminó su fuero, resultando, de este modo, una clara distinción entre delito y falta disciplinaria, y una separación de sus jurisdicciones, “la acción disciplinaria y sus efectos son independientes de cualquier otra responsabilidad militar, civil, penal o administrativa que corresponda por los mismos hechos” (Ley N° 26.394, 2008, Anexo IV, art. 2°, inc. 4). Al extinguirse los foros militares, los delitos —contra la propiedad, la integridad física o sexual y la vida— e infracciones pasaron a ser competencia de la justicia penal federal o civil, respectivamente, mientras que las fuerzas armadas solo pueden aplicar sanciones en los estrictamente disciplinario. Esto implica una restricción su actuar y, por ende, a cualquier organismo subordinado a ellas, en lo concerniente al procesamiento y juzgamiento de delitos, sean estos cometidos o no dentro de la jurisdicción militar. De este modo, gran parte de la función de policía judicial de la Policía de Establecimientos Navales se ve obstruida en su ejercicio legítimo, incluso es inaplicable con la normativa actual, ya que la falta disciplinaria solo puede ser

sancionada por quien posea la potestad disciplinara, la cual es exclusiva de quien tenga el comando, su superior jerárquico o los consejos de disciplina (Ley N° 26.394, 2008, Anexo IV, art. 6°) como así también le corresponde al titular del destino la responsabilidad de iniciar las informaciones disciplinarias —investigaciones— que crea pertinente (Ley N° 26.394, 2008, Anexo IV, art. 30° y 31°).

En cuanto a las actividades de investigación e interrogación que se realicen con motivo de averiguación de la comisión de un delito, estas encuentran un vedó más rotundo. No solo por el art. 396° del CPPF, sino también por la Ley de Inteligencia Nacional que estipula la diferencia radical entre inteligencia criminal e inteligencia estratégica militar.

Inteligencia Criminal a 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.

Inteligencia Estratégica Militar 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. (Ley N° 25.520, 2001)

Del mismo modo, delimita los organismos encargados y los ámbitos de ejecución de ambas actividades de inteligencia, siendo para la criminal, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal bajo la órbita de la seguridad interior, y para la estratégica militar, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar en el área de la defensa nacional (Ley N° 25.520, 2001, art. 9° y 10°).

Por su parte, y reforzando esta limitación de las fuerzas armadas, la Resolución MINDEF N° 154-E, establece “No procederá la realización de tareas de inteligencia o contrainteligencia para el cumplimiento de los extremos regulados por la presente medida [referida a los principios para ser aplicados ante hechos delictivos contra la zona militar]” (2017, art. 2°, inc. 5).

De esta manera, queda bien claro que ni la Armada Argentina, como parte del sistema de defensa nacional, ni la Policía de Establecimientos Navales, como órgano subordinado a esta, pueden realizar actividades de averiguaciones, investigaciones o interrogatorios que competan a la inteligencia criminal, lo que implica una derogación *de facto* de aquellas atribuciones que el estatuto le confiere a la supuesta policía de la Armada.

Una policía civil dentro de una fuerza militar.

Por definición, los miembros de una fuerza policial gozan de *estado policial*, una situación jurídica que resulta del conjunto de deberes, obligaciones y derechos establecidos por las leyes y decretos (Ley N° 21.965, 1979, art. 3°), para el personal que ocupa un lugar en las escalas jerárquicas de las fuerzas policiales federales y provinciales y de las fuerzas de seguridad y comprende exclusivamente a este, quien lo conserva después de cesar en el servicio activo, excepto que el cese se produzca por baja. Por esto, el agente jerarquizado tiene un estado distinto del personal civil que integra la misma fuerza, y que lo distingue tanto de este como del resto de la sociedad.

En el ámbito de la *seguridad interior*, la Ley N° 24.059 refiere a cuatro organizaciones como integrantes de dicho sistema a nivel nacional y, como se mencionó anteriormente, la PEN no se haya incorporada o mencionada. Por lo tanto, al no ser tomada en cuenta dentro del conjunto de leyes y normas federales que regulan estrictamente la actividad de *seguridad interior*, el *estado policial* no es inherente al personal que integra la policía de los establecimientos de la Armada.

Por su parte, al estar definido el *estado militar* como:

... la situación jurídica que resulta del conjunto de deberes y derechos establecidos por las leyes y reglamentos para el personal que ocupa un lugar en la jerarquía de las fuerzas armadas. Grado es la denominación de cada uno de los escalones de la jerarquía militar. Jerarquía es el orden existente entre los grados... (Ley N° 19.101, 1971, art. 5°)

Dicho estado es propio del personal que integra el cuadro permanente de las fuerzas armadas, en actividad y en situación de retiro, así también de su reserva incorporada. (Ley N° 19.101, 1971, art. 6°)

El personal de la Policía de Establecimientos Navales, tal como afirman los considerandos de su estatuto legitimario, reviste de carácter civil (Decreto Ley N° 5.177, 1958), no posee *estado policial* ni *estado militar*, ya que su existencia no se ajusta a las leyes que regulan las actividades tanto de *seguridad interior* como de *defensa nacional*. Asimismo, en los respectivos decretos reglamentarios de las leyes pertinentes, especialmente el que norma a las fuerzas policiales y de seguridad, esta organización perteneciente a la Armada Argentina no es mencionada como parte.

Es en su naturaleza civil, claramente tipificado por una norma, donde la PEN presenta la confrontación de su existencia el deber ser. La Ley N° 24.948, que establece las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las fuerzas

armadas, iniciada hace más de dos décadas, autoriza a las distintas fuerzas dentro de la órbita de la *defensa nacional* a "... reemplazar personal militar de las estructuras administrativas por personal civil, previa autorización del Ministerio de Defensa, siempre que no se supere la cantidad total de efectivos y cargos militares y civiles, establecidos para cada fuera, ni se aumente los gastos en personal" (1998, art. 16°). Si bien, no está prohibido lo que la ley no prohíbe, este artículo en particular, establece pautas re restrictivas en cuanto al personal perteneciente a las fuerzas.

Al dirimir las tareas, en el presente caso particular, de la Armada Argentina y aclarar qué tipo de personal puede realizar cometidos relacionados al orden administrativo, del tipo netamente burocrático, no se menciona, pero se implica, que el resto de las cuestiones propias del funcionamiento de la fuerza no son delegables en el personal civil, es decir, las actividades de preparación y ejecución de la defensa y las de seguridad dentro de la jurisdicción militar, de acuerdo a la susodicha demarcación, quedan vedadas para aquel personal que no posea estado militar. Aspecto lógico si se considera que el Estado ejerce el monopolio de la fuerza por medio de sus instituciones representativas, para el caso de la *seguridad interior* lo harán los policías y en el espacio de la *defensa nacional* lo harán los militares, pero en ambos casos será el personal de las estructuras jerárquicas de las fuerzas armadas, policiales y de seguridad quienes llevarán a cabo los designios soberanos respecto del orden y protección por medio, en caso de necesidad, de la coacción violenta.

En definitiva, una estructura de autoproclamado estado policial y de pretendido carácter federal, que no puede contar en su organización con personal de policía, carece de sentido funcional. Esto se hace extensivo a su servicio como elemento de seguridad dentro de jurisdicción militar o como policía militar, ya que sus integrantes tampoco son militares. Como contrafuerte de este argumento, se encuentra el hecho de que, por ley y en forma expresa, el personal civil de las fuerzas armadas solo puede ser habilitado para desempeñar tareas administrativas y no de seguridad en establecimientos militares.

A razón de ser, al referirse en el estatuto de la PEN como una policía de carácter civil, y al haberse fundamentado la inaplicabilidad del *estado policial* a su personal, cabe cuestionarse si debe regirse por una ley propia o si su personal debe ser incorporado a la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, considerando que dicho ordenamiento "... regula los deberes y derechos del personal que integra el Servicio Civil de la Nación. Este está constituido por las personas que habiendo sido designadas

conforme lo previsto en la presente ley, prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados” (Ley N° 25.164, 1999, Anexo I, art. 3°). Asimismo, en el mismo artículo se exceptúa:

- a) El Jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros, el Secretario General de la Presidencia de la Nación, los Secretarios, Subsecretarios, el Jefe de la Casa Militar, las máximas autoridades de organismos descentralizados e instituciones de la Seguridad Social y los miembros integrantes de los cuerpos colegiados.
- b) Las personas que por disposición legal o reglamentaria ejerzan funciones de jerarquía equivalente a la de los cargos mencionados en el inciso precedente.
- c) El personal militar en actividad y el retirado que prestare servicios militares.
- d) El personal perteneciente a las Fuerzas de Seguridad y Policiales, en actividad y retirado que prestare servicios por convocatoria.
- e) El personal diplomático en actividad comprendido en la Ley del Servicio Exterior de la Nación.
- f) El personal comprendido en convenciones colectivas de trabajo aprobadas en el marco de la Ley 14.250 (t.o. decreto 198/88) o la que se dicte en su reemplazo.
- g) El clero.

Por lo tanto, el personal de la PEN, que es civil e integra una dependencia del Poder Ejecutivo Nacional, al no encontrarse dentro de las excepciones por su falta de *estado militar* y por no integrar una fuerza de seguridad o policial de acuerdo a lo discriminado en el Decreto PEN N° 1.273, reglamentario de la Ley de Seguridad Interior, constituye parte del servicio civil nacional.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo integrador, por medio de los distintos capítulos, se ha cumplido con cada uno de los objetivos específicos propuestos y, por ende, con el objetivo general, consistente en contrastar la estructura organizacional actual abocada a la seguridad física y el mantenimiento del orden público dentro de instalaciones logísticas militares con la legislación vigente.

Respecto del primer objetivo específico, determinar las razones por las cuales se debe asegurar la integridad y funcionamiento de las instalaciones logísticas militares, la misión de la Armada Argentina comienza su enunciación con tres verbos específicos y bien definidos, donde, salvo *adiestrar*, los otros dos, *alistar* y *sostener*, implican concebir, implantar y ejecutar acciones logísticas para el cumplimiento de ésta.

La realización de la actividad logística se ve materializada y apoyada en las distintas dependencias de la fuerza, desde las escuelas que incorporar en recurso humano hasta las bases que sostienen a los medios en operación. Estas instalaciones concretas, al estar bajo una autoridad militar, responden a la denominación de *instalación militar* bajo *jurisdicción militar*.

Por lo antedicho, los establecimientos militares que cumplen funciones logísticas, deben ser protegidos y asegurados, no solo por ser una obligación impuesta por ley, sino también para mantener el funcionamiento íntegro de la Armada Argentina. Quien ejerce esta función, más allá de los contrapuntos legales, por medio de dos elementos de características y atribuciones separadas y definidas.

Dado que el desarrollo del trabajo no tuvo un abordaje lineal de los objetivos específicos, sino que estos fueron cumplimentados a lo largo de los tres capítulos, el segundo, tercer y cuarto objetivo específico, por su relevancia e íntima correspondencia para la prosecución del objetivo general, presentan una conclusión interrelacionada.

En otras palabras, al describir la estructura y funciones de la organización actual abocada a la seguridad física y el mantenimiento del orden público, sea del sistema de seguridad militar o la PEN, y describir el marco jurídico actual que rige sobre la seguridad física y el orden público en instalaciones militares, permite determinar los puntos discrepantes y coincidentes entre la organización actual y el marco legal. En consecuencia, al abordarse

los objetivos específicos en forma reiterada en cada capítulo, las conclusiones, que de allí surgen, encuentran su fundamentación en su vinculación.

A razón de la aclaración del párrafo precedente, las fuerzas armadas ejercen acciones propias de la *seguridad interior*, pero en forma sumamente restrictiva a la *zona militar* y sin poder salirse de sus límites geográficos. Esta particular competencia ha evolucionado con el correr del tiempo y ha sido perfeccionado en su alcance, buscando responder a los problemas no contemplados en su concepción primigenia, tal como los delitos comunes perpetrados dentro de la *jurisdicción militar*. Como resultado de este progreso normativo, se les ha conferido a las fuerzas armadas la capacidad de ejercer ciertas funciones policiales, directamente relacionadas con la protección y cese de la acción delictiva, y la posibilidad, tanto, de adquirir equipamiento como de generar el conocimiento necesario para el ejercicio legítimo en su accionar.

Como elementos, principalmente de protección física, se encuentran aquellos constitutivos del sistema de seguridad militar. En primer lugar, se encuentran las *guardias militares*, responsables de la seguridad externa contra actos hostiles provenientes del exterior de la jurisdicción y del mantenimiento de la ley y orden interno; en segundo término, se ubican las unidades y fracciones de seguridad que poseen una mayor especialización, en comparación al personal del elemento precedente, y que deberían ejercer las funciones policiales atribuidas a las fuerzas armadas, donde el tiempo condicional del verbo es consecuencia de la limitación impuesta por la propia institución, a la práctica de tales atribuciones, en aquellos establecimientos navales donde cuentan con Policía de Establecimientos Navales y en quienes delegan responsabilidades no conferidas, y hasta prohibidas, por la ley.

La Policía de Establecimientos Navales, como indica su estatuto, es una policía de carácter civil que fue creada hace más de un siglo y que respondía a necesidades de la época. Respecto del marco normativo ateniendo a la *seguridad interior* y la *defensa nacional*, la PEN no encuentra justificativos concretos y legales para su existencia actual y su respaldo esgrime fundamentos falaces con un argumento *ad antiquitatem*⁵. Su situación es paradójica en cuanto se le intenta dar legitimidad a su rol dentro de la

⁵ **Argumento *ad antiquitatem***, también llamado **apelación a la tradición**, es una falacia lógica que consiste en afirmar que, si algo se ha venido haciendo o creyendo desde hace tiempo, entonces es que está bien o es verdadero.

Armada Argentina, ya que para que esta organización sea avalada por las normas referente a la *seguridad interior* debería ser traspasada al ámbito del Ministerio de Seguridad, pero al hacerlo, perdería su jurisdicción de actuación, es decir, sería una policía, pero no de establecimientos navales. En cambio, si sus funciones se adaptaran para mantener su dependencia de la Armada Argentina y seguir funcionando dentro de la *jurisdicción militar*, dejaría de ser policía para cumplir un rol meramente administrativo o dejarían de ser personal civil para convertirse en militares cumpliendo el rol de policía militar.

El plexo legal y normativo de Argentina es un sistema que se encuentra en constante evolución y adaptación, aprendiendo de hechos del pasado y ajustándose a los cambios sociales del presente. Se deduce de tal perfeccionamiento, que debe ser íntegro y abarcar todas las normas que rigen una actividad, a riesgo de que aquellas que así no lo hagan están predestinadas a abrogarse por la fuerza.

A razón de esto, todas las organizaciones que funcionen dentro del territorio nacional están obligadas a cumplir con las reglas de juego⁶, en el caso bajo análisis en el ámbito de la *seguridad interior* y la *defensa nacional*, y, en consecuencia, ajustar sus estatutos y reglamentaciones al orden legal.

En la respectiva coyuntura de la Armada Argentina, los reglamentos que rigen sobre el sistema de seguridad militar han sido actualizado en base al marco legal superior, abarcando casi todas las potestades policiales atribuidas a las fuerzas armadas pero dejando de lado las que más se identifican con dicho actuar, por ejemplo, la detención de personas o la realización de las diligencias dispuestas por el Ministerio Público Fiscal, lo que trae aparejado una utilización de sus elementos donde rige un ejecutivo proteccionemiso y prudencia. En cuanto al estatuto que dio génesis legal a la PEN, al no efectuarse modificaciones en su redacción promulgada, salvo aquellas de índole administrativo, los aspectos referidos a su función policial se encuentran en un estado de ilegitimidad.

Finalmente, y a raíz de lo hasta aquí expuesto, ante la pregunta: ¿Cómo es la integración de la seguridad física y el mantenimiento del orden público dentro de instalaciones logísticas militares de la Armada respecto de la legislación vigente? Se mantiene la

⁶ Término acuñado en el libro *La Cuestión Estratégica: "Las reglas de juego son las normas, roles y reglas que rigen en un cierto escenario"* (Cal, Di Tella, Ganeau, Grunschlager, & Leal, 2020, pág. 109)

La seguridad de instalaciones logísticas militares ajustada a la ley.

hipótesis de que el ejercicio de la seguridad física y el mantenimiento del orden público dentro de instalaciones logísticas militares de la Armada presenta aspectos discordantes respecto de la legislación vigente que atentan contra su integración y comprometen la legitimidad del ejercicio.

REFERENCIAS

- Cal, C., Di Tella, A., Ganeau, E., Grunschlager, G., & Leal, M. (2020). *La Cuestión Estratégica* (2da ed.). Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval de la Armada Argentina.
- Comando de la Infantería de Marina. (30 de septiembre de 2019). Normas básicas de seguridad y pautas para la instrucción y adiestramiento de las unidades / subunidades y fracciones de seguridad. Armada Argentina.
- Constitución de la Nación Argentina. (23 de agosto de 1994). Paraná, Santa Fe, República Argentina: B.O. 23/8/1994.
- Decreto Ley N° 5.177. (18 de abril de 1958). *Aprobación del Estatuto de la Policía de Establecimientos Navales*. República Argentina: B.O. 22/5/1958.
- Decreto PEN N° 1.273. (21 de julio de 1992). *Apruébase la Reglamentación de la Ley N° 24.059*. República Argentina: B.O. 27/07/1992.
- Decreto PEN N° 118. (7 de febrero de 2019). *Código Procesal Penal Federal*. República Argentina: B.O. 08/02/2019.
- Decreto PEN N° 571. (26 de junio de 2020). *Defensa Nacional - Disposiciones*. República Argentina: B.O. 29/06/2020.
- Decreto PEN N° 683. (23 de julio de 2018). *Modificación. Decreto N° 727/2006*. República Argentina: B.O. 24/07/2018.
- Decreto PEN N° 727. (12 de junio de 2006). *Reglamentación de la Ley N° 23.554*. República Argentina: B.O. 13/06/2006.
- Directiva JEMCCFFAA N° 09. (19 de mayo de 2010). *Critegrios generales de seguridad para las fuerzas armadas*. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Disposición COAA N° 3. (30 de octubre de 2020). *De Seguridad*. Armada Argentina: Comando de Adiestramiento y Alistamiento de la Armada.
- Gaceta Marinera. (4 de enero de 2019). Policía de Establecimientos Navales: 112 años al servicio de la comunidad naval. *Gaceta Marinera*. Obtenido de gacetamarinera.com.ar: <https://gacetamarinera.com.ar/especiales/policia-de-establecimientos-navales-112-anos-al-servicio-de-la-comunidad-naval/>

Garibaldi, D. (2007). *La seguridad interior y sus ausencias*. elaleph.com.

Ley N° 14.467. (23 de septiembre de 1958). *Decretos Leyes - Convalidación*. República Argentina: B.O. 29/09/1958.

Ley N° 18.711. (17 de junio de 1970). *Fuerzas de Seguridad - Misiones y funciones*. República Argentina: B.O. 23/06/1970.

Ley N° 19.101. (30 de junio de 1971). *Ley para el Personal Militar*. República Argentina: B.O. 19/07/1971.

Ley N° 21.965. (27 de marzo de 1979). *Policía Federal Argentina - Normas para el personal*. República Argentina: B.O. 02/04/1979.

Ley N° 22.520. (18 de diciembre de 1981). *Ley de Ministerios. Competencias*. República Argentina: B.O. 23/12/1981.

Ley N° 23.554. (26 de abril de 1988). *De Defensa Nacional*. República Argentina: B.O. 05/05/1988.

Ley N° 23.984. (21 de agosto de 1991). *Código Procesal Penal (abrogado)*. República Argentina: B.O. 09/09/1991.

Ley N° 24.059. (6 de enero de 1992). *De Seguridad Interior*. República Argentina: B.O. 17/01/1992.

Ley N° 24.948. (18 de marzo de 1998). *Reestructuración de las Fuerzas Armadas*. República Argentina: B.O. 08/04/1998.

Ley N° 25.164. (15 de septiembre de 1999). *Marco de Regulación del Empleo Público Nacional*. República Argentina: B.O. 08/10/1999.

Ley N° 25.520. (3 de diciembre de 2001). *Ley de Inteligencia Nacional*. República Argentina: B.O. 6/12/2001.

Ley N° 26.394. (26 de agosto de 2008). *Justicia Militar*. República Argentina: B.O. 29/09/2008.

Ley N° 27.063. (4 de diciembre de 2014). *Código Procesal Penal de la Nación*. República Argentina: B.O. 10/12/2014.

PC 00-02. (2019). *Glosario de Términos de Empleo Militar para la Acción Militar Conjunta*. Ministerio de Defensa: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

- PC 14-02. (2019). *Logística para la Acción Militar Conjunta*. Ministerio de Defensa: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Piscetta, J. (31 de agosto de 2022). De la “Ley Cafiero” al planteo de CFK sobre la autonomía de CABA: qué dicen los constitucionalistas. *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/politica/2022/08/31/de-la-ley-cafiero-al-planteo-de-cfk-sobre-la-autonomia-de-caba-que-dicen-los-constitucionalistas/>
- R.G-1-003. (1986). *Reglamento General del Servicio Naval, Tomo 2 - Del servicio a bordo y en los destinos navales, Libro 1 - Del personal superior, 5ta edición*. Armada Argentina: Estado Mayor General de la Armada.
- R.G-1-007. (2021). *Reglamento Orgánico de la Armada, Proyecto*. Armada Argentina: Estado Mayor General de la Armada.
- R.G-1-154. (2001). *Doctrina Logística, 2da edición*. Armada Argentina: Estado Mayor General de la Armada.
- R.G-1-401. (1997). *Reglamento de Seguridad de la Armada, 1ra edición*. Armada Argentina: Estado Mayor General de la Armada.
- Resolución MINDEF N° 1.020. (28 de septiembre de 2009). *Principios para ser aplicados ante hechos delictivos (abrogada)*. República Argentina: B.O. 8/10/2009.
- Resolución MINDEF N° 1.233. (16 de noviembre de 2009). *Definición de Instalación Militar*. República Argentina: Sin publicar en B.O.
- Resolución MINDEF N° 154-E. (21 de febrero de 2017). *Principios para ser aplicados ante hechos delictivos contra la zona militar*. República Argentina: B.O. 24/2/2017.
- Seguridad y Defensa en el siglo XXI - GICP UBA. (27 de febrero de 2017). *Facebook*. Obtenido de <https://www.facebook.com/1585975808373905/posts/1673659549605530/>