



## *PROYECTO DE LEY*

*El Senado y Cámara de Diputados,*

**Artículo 1°-** Declárese nulo de nulidad absoluta e insanable el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1112/2024, “SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL”, publicado en el Boletín Oficial el 20 de diciembre de 2024.

**Artículo 2°-** Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



**PABLO DANIEL BLANCO**  
SENADOR DE LA NACIÓN



## *FUNDAMENTOS*

Señora presidente:

El presente proyecto dispone la declaración de nulidad absoluta e insanable del decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 1112/2024 por el que se dicta una nueva reglamentación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, derogando el Decreto N° 727/2006 y sus modificatorias.

El decreto en cuestión busca eliminar la línea divisoria entre defensa externa y seguridad interna, estableciendo en su artículo 1ro que “*Las Fuerzas Armadas son el componente ESENCIAL del Sistema de Defensa Nacional (...) ampliando su accionar “en función del origen externo de dichas amenazas o agresiones, **con independencia del lugar de ocurrencia**”, y ampliando el concepto de amenazas y agresiones que habilitarán el accionar de las Fuerzas Armadas.*

Al proponer la remilitarización de la seguridad interior, lesiona uno de los grandes acuerdos democráticos a los que se llegó al sancionar la Ley de Seguridad Interior N°24.059.

### **Los antecedentes en la reglamentación de la Ley de Defensa**

La Ley de Defensa fue sancionada en 1988, durante el gobierno de Raúl Alfonsín y establece que las Fuerzas Armadas intervienen en caso de una “*agresión de origen externo*”.

Sin embargo, esa ley recién fue reglamentada casi 2 décadas después, durante el gobierno de Néstor Kirchner. Aquel decreto reglamentario de 2006 estableció que una “*agresión de origen externo*”



es *“el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país”*.

En 2018, Mauricio Macri modificó ese decreto y dispuso que las Fuerzas Armadas *“serán empleadas en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la República Argentina, la vida y la libertad de sus habitantes”*. Es decir que ya no las habilitaba sólo a intervenir en ataques perpetrados por los ejércitos de otros Estados, sino ante ataques externos contra la soberanía.

En 2020, Alberto Fernández derogó el decreto de Macri y restituyó el de 2006.

El decreto dictado por Javier Milei, deroga el Decreto 727/06, reglamentario de la Ley de Defensa.

Establece que las Fuerzas Armadas actúan *“en forma disuasiva ante amenazas”* y *“efectiva contra agresiones”*, y que su actuación será dispuesta *“en función del origen externo de dichas amenazas o agresiones, con independencia del lugar de ocurrencia”*.

El mismo artículo del decreto define a las agresiones como *“la ejecución y consumación de un conflicto armado o guerra, que provengan de Fuerzas Armadas u organismos paraestatales extranjeros, de organizaciones terroristas u otras organizaciones transnacionales, o cualquier forma de agresión externa que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, que afecten los intereses vitales”* del país.

Además, amplía los espacios de operación: terrestres, marítimos, fluviales, lacustres, aeroespacial, ciberespacial y en el espectro electromagnético.



El decreto establece que la “Defensa Nacional coadyuva al sistema de vigilancia y control de fronteras”. Señala que, en tiempos de paz, las Fuerzas Armadas, en las fronteras, podrán llevar a cabo actividades de *“adiestramiento operacional, brindar apoyo logístico al sistema de seguridad interior, realizar acciones de apoyo a la comunidad y prestar asistencia ante catástrofes naturales o emergencias”*.

Además, prevé una tarea conjunta de los ministerios de Defensa y Seguridad para las zonas de frontera que no incluyan pasos fronterizos habilitados legalmente o zonas urbanas, y habilita al Ministerio de Defensa a *“adoptar todas las medidas administrativas, operativas y logísticas necesarias para intensificar las tareas de vigilancia y control en las zonas de seguridad de fronteras”*.

En otro apartado, define las “misiones subsidiarias” de las Fuerzas Armadas, e incluye, además de la defensa de los intereses vitales de la Nación, la *“protección de objetivos de valor estratégico, susceptibles de amenazas o agresiones de origen externo”*.

En síntesis: el decreto amplía las funciones de las Fuerzas Armadas, permitiendo su intervención en cuestiones de seguridad interna, como el combate al narcotráfico y al terrorismo.

Incluye las denominadas "nuevas amenazas", como el crimen organizado y el terrorismo, justificando la intervención militar en estos ámbitos.

Otorga al Estado Mayor Conjunto mayores atribuciones, incluyendo la coordinación de operaciones conjuntas con fuerzas de seguridad en el ámbito interno.

Adopta una postura más proactiva, permitiendo acciones preventivas y el uso de la fuerza en operaciones de seguridad interior.



Si a eso le sumamos que el decreto 1107 define los “objetivos de valor estratégicos” de manera muy vasta y se reserva la facultad de ampliarlos para el Poder Ejecutivo la situación se presta a un escenario de control social represivo preocupante.

La participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de Seguridad Interior está expresamente prohibida por ley que delimita con precisión el rol de las mismas y circunscribe su ámbito de injerencia a la Defensa Nacional, entendida esta última como “*la acción disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo (artículo 2 de la ley 23.554)*”. Es decir, siempre dentro de la hipótesis de conflicto armado entre Estados.

Para reforzar dicha línea divisoria, el artículo 4 de la Ley N° 23.554 establece que “*para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una ley especial*”, la cual fue sancionada con posterioridad en 1992 (Ley N° 24.059).

A su vez, la Ley N° 24.059 hace referencia a la *eventual* intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, contemplando la posibilidad de actuación en tres distintas situaciones y en función del cumplimiento de tres funciones diferentes, pero siempre de manera excepcional.

Así, se habilita la intervención subsidiaria en la órbita de la Seguridad Interior que requiera la cooperación de las Fuerzas Armadas, fundamentalmente bajo el concepto de apoyo logístico en cuanto a medios y a requerimiento del Comité de Crisis, de conformidad con el artículo 27 dicha ley; o bien, su actuación ante situaciones extremas de grave conmoción interior, previa declaración del estado de sitio (artículo 32).



## **La nulidad del decreto**

Sin discutir la ley de Seguridad Interior y mediante la treta de la reglamentación de la ley de Defensa, el Decreto N°1112 amplía las competencias de las fuerzas armadas a mi entender más allá de las propias facultades que le confiere la Constitución Nacional al Poder Ejecutivo, arrogándose facultades que son propias del Congreso de la Nación.

La Constitución Nacional establece en su artículo 75 inc. 27 que es atribución exclusiva del Congreso de la Nación fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno.

Por otra parte, el art. 99 inc. 3 de la Carta Magna dispone que *“el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.”*

Si bien el decreto sostiene en sus argumentos que es dictado en ejercicio de las funciones conferidas por el artículo 99 inc. 2 de la Constitución Nacional, excede una simple instrumentación operativa de la ley y distorsiona tanto la letra como el espíritu de la ley que dice reglamentar.

Tiene dicho nuestra Corte Suprema de Justicia:

*La potestad reglamentaria habilita para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contempladas por el legislador de una manera expresa, si se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue, son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que ésta. En ese*



sentido el exceso reglamentario se configura cuando una disposición de ese orden desconoce o restringe irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu o finalidad, contrariando de tal modo la jerarquía normativa, lo que requiere un sólido desarrollo argumental que lleve, como última ratio, a la invalidación de la norma cuestionada. (Fallos: 337:149; 324:3345; 325:645; 323:2395; 322:1318; 319:3241; 344:2779, disidencia del juez Maqueda).

La Corte ha señalado que el órgano dotado de potestad reglamentaria está habilitado para establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que respeten el espíritu de la norma, sirvan razonablemente a su finalidad, y no rebasen el ámbito en que la interpretación es opinable y posible la solución entre varias alternativas. (Fallos: 308:1897; 313:433; 327:5002).

También sostuvo que cuando una disposición reglamentaria desconoce o restringe irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu y finalidad, ello contraría la jerarquía normativa y configura un exceso en el ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución concede al Poder Ejecutivo. (Fallos: 322:1318; 318:1707)

En la Argentina, el sistema de control de constitucionalidad imperante es concurrente o complejo. En efecto, en nuestro país el control de constitucionalidad puede ser ejercido por varios órganos del Estado. Tanto el Poder Judicial, como el Legislativo y el Ejecutivo, así como los otros órganos estatales creados por la Constitución Nacional, que no se encuentran propiamente insertos en ninguno de ellos, pueden y deben efectuar un análisis de constitucionalidad sobre las normas y los actos. Ello, en virtud del orden de supremacía establecido por el artículo 31 de la Constitución Nacional. Por eso se dice que se trata de



un sistema concurrente o complejo de control de constitucionalidad (conf. Sagüés, Derecho Procesal Constitucional – Recurso Extraordinario, T. I, Ed. Astrea, Buenos Aires, p. 95; Quiroga Lavié, Derecho constitucional, p. 474).

En la Constitución Argentina no existe norma alguna que asigne exclusivamente el ejercicio del control de constitucionalidad al Poder Judicial.

Se justifica como parte de la función que cumple el sistema de frenos y contrapesos diseñado en el régimen republicano adoptado por nuestra Constitución. A su vez, resulta una garantía para los individuos, que pueden obtener protección de sus derechos frente a actos de otros poderes que violenten el orden constitucional.

La trascendencia de este tipo de control radica en que para que la revisión de constitucionalidad opere plenamente, el ente objeto de control debe ser distinto al controlado. Como señala Lowenstein *“el Parlamento que ha emitido la ley es el menos apropiado para convertirse en defensor de la Constitución”* (Teoría de la constitución, pág. 317).

El parlamento puede efectuar este contralor sobre actos emanados de otros órganos, y esto por disposición expresa. Así, tanto el artículo 76, como el 80 y el 99, inciso 3 de la Constitución remiten al Congreso el análisis de la validez –esto es, constitucionalidad- de los decretos de necesidad y urgencia y de los decretos delegados que emita el Poder Ejecutivo, así como de la promulgación parcial de leyes.

En efecto, tal como lo señala el constitucionalista Pablo Manili, el Poder Legislativo puede declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando éstos invaden la órbita legislativa. Por ello sostiene que *“...el Congreso puede anular decretos del Poder Ejecutivo de*



*sustancia legislativa, es decir: los de necesidad y urgencia, los delegados y los de promulgación parcial de las leyes. Ello se funda en que, al dictar ese decreto, el Presidente no sólo no violó la Constitución, sino que, además, invadió la esfera del Poder Legislativo. En estos casos preferimos utilizar el instituto de la nulidad en lugar de la derogación, en atención a los efectos retroactivos que tiene la primera, a diferencia de la segunda. En efecto: un decreto legislativo del Poder Ejecutivo dictado en violación de expresas prohibiciones constitucionales no debe producir efectos, por ello nos inclinamos por la nulidad y no por la mera derogación” (en Las nulidades en el derecho constitucional”, LA LEY 2005-C-1000).*

Este decreto debe ser declarado nulo de nulidad absoluta por las razones normativas que he expuesto pero también por considerarlo fuera de lugar y riesgoso para las propias instituciones de la democracia. La Ley de Seguridad Interior resulta suficiente para combatir a las nuevas amenazas a las que se refiere el decreto; lo que hace falta es volverla operativa y cumplirla a rajatabla. Darle al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas poder de intervención a discreción del Ejecutivo es dotarlo de una potestad que, en manos autoritarias, puede tornarse fácilmente represivo.

En una época en que las democracias están siendo cuestionadas, jaquedas, recortadas y puestas cada vez más al límite de su propia subsistencia no por factores externos sino por ventanas de oportunidad que aparecen desde dentro, resulta más que peligroso dotar de un poder de acción amplio y tan difusamente definido a las Fuerzas Armadas dentro del territorio nacional. Lo que hoy puede ser presentado por “nuestro bien” frente a acechanzas de origen desconocido, mañana puede transformarse en una condena cuya deriva autoritaria debemos lamentar. Los argentinos seguimos compartiendo la idea de que NUNCA MÁS el estado pueda llegar a



transformarse en un monstruo disciplinador al servicio de intereses antidemocráticos y, por ende, antipopulares.

Por esta y por las demás razones que en oportunidad de su tratamiento expondré en el recinto, solicito a mis pares su voto afirmativo para la aprobación del presente proyecto de ley.



**PABLO DANIEL BLANCO**  
SENADOR DE LA NACIÓN