Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1994

A 25 años

Mauro Benente
(compilador)

EDUNPAZ
Editorial Universitaria

Colección **Pensamiento Nacional**

Benente, Mauro
Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1994 : a 25 años / Mauro Benente. - 1a ed . - José C. Paz : Edunpaz, 2019.
500 p. ; 23 x 15 cm. - (Pensamiento Nacional)
ISBN 978-987-4110-35-0
1. Derecho. 2. Derecho Constitucional. I. Título.
CDD 342.009

1ª edición, septiembre de 2019
© 2019, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731
José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina
© 2019, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISBN: 978-987-4110-35-0

Universidad Nacional de José C. Paz
Rector: **Federico G. Thea**
Secretario General: **Darío Exequiel Kusinsky**
Director General de Gestión de la Información y Sistema de Bibliotecas: **Horacio Moreno**
Jefa de Departamento Editorial: **Bárbara Poey Sowerby**
Corrección de estilo: **María Laura Romero y Nora Ricaud**
Diseño de colección: **Amalia González**
Arte y maquetación integral: **Jorge Otermin**
Ilustración de tapa: (Collage) **Jorge Otermin**

Publicación electrónica - distribución gratuita

Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)
Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es

Poderes militares y tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional

Gerardo Tripolone

1. Introducción

La jerarquización de ciertos instrumentos internacionales de derechos humanos en la reforma constitucional de 1994 ha sido uno de los temas más trabajados en la literatura jurídica. Ríos de tinta se han escrito sobre la interpretación del artículo 75.22 de la Constitución Nacional argentina (CN). La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha cambiado con los años, lo que también ha generado gran cantidad de estudios al respecto. El punto central ha sido la vinculación del derecho internacional de los derechos humanos, en especial el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), con el derecho interno.

Los tópicos abordados han referido, centralmente, a derechos constitucionales que, en ciertos casos, parecen hallarse en pugna con derechos consagrados en los instrumentos internacionales. O, para ser más precisos, interpretaciones de derechos constitucionales que se oponen a ciertas interpretaciones de cláusulas de estos tratados, en especial la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Muy relevante ha resultado el debate en torno a la incidencia de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) en el derecho argentino, haya sido o no nuestro Estado parte en la causa.

La inflación de estudios sobre estas problemáticas contrasta con la carencia de abordajes sobre la incidencia de los instrumentos internacionales, la jurisprudencia de la Corte IDH y las recomendaciones de la Comisión IDH

sobre los aspectos orgánicos de la CN. En otras palabras, queda todavía mucho camino por recorrer en lo referente a la influencia que el derecho internacional de los derechos humanos pueda tener en la organización del poder.

De todas las aristas que esta problemática tiene, en este capítulo nos enfocaremos en una: el posible impacto del SIDH luego de la reforma de 1994 en los poderes militares del presidente de la nación y del Congreso Nacional. La pregunta en concreto es si, y en qué medida, es necesario realizar una "interpretación adecuadora horizontal" sobre las cláusulas constitucionales referidas a los poderes militares. Ante la jerarquización de la CADH, ¿debe cambiar la interpretación sobre las disposiciones de los artículos 75 y 99 referidos a las Fuerzas Armadas Argentinas (FF.AA.)?

Este objetivo se plantea en relación a un problema práctico concreto y de gran actualidad: el de la participación de las FF.AA. en asuntos considerados de seguridad interna. Este debate, de por sí escaso en la literatura constitucional, no ha acusado recibo de la jerarquización de la CADH y de la interpretación de esta por parte de los órganos del SIDH. Lo que se busca en este trabajo es ofrecer una respuesta al debate en torno a la constitucionalidad y convencionalidad del involucramiento del poder militar en el combate contra el narcotráfico y el terrorismo.

2. Modificaciones textuales a los poderes militares

Con la reforma de 1994, los poderes militares se modificaron en algunos aspectos sustanciales. El siguiente cuadro comparativo da cuenta de las modificaciones en lo que respecta a las atribuciones del Congreso de la Nación:

Antes de la reforma (art. 67)	**Constitución vigente (art. 75)**
21. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz. 22. Conceder patentes de corso y de represalias, y establecer reglamentos para las presas. 23. Fijar la fuerza de línea de tierra y de mar en tiempo de paz y guerra; y formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno de dichos ejércitos. 24. Autorizar la reunión de las milicias de todas las provincias o parte de ellas, cuando lo exija la ejecución de las leyes de la nación y sea necesario contener las insurrecciones o repeler las invasiones. Disponer la organización, armamento y disciplina de dichas milicias, y la administración y gobierno de la parte de ellas que estuviese empleada en servicio de la nación, dejando a las provincias el nombramiento de sus correspondientes jefes y oficiales, y el cuidado de establecer en su respectiva milicia la disciplina prescripta por el Congreso. 25. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él. 27. Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Confederación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias para establecer fortalezas, arsenales, almacenes, u otros establecimientos de utilidad nacional	25. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz. 26. Facultar al Poder Ejecutivo para ordenar represalias, y establecer reglamentos para las presas. 27. Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno. 28. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.

Empezando por el final, cabe notar que el inciso 27 del antiguo artículo 67 es, en la actualidad, el 30 del artículo 75. Sin embargo, con la reforma se eliminaron todas las referencias a establecimientos propios de la defensa nacional, como son las "fortalezas, arsenales, almacenes" dejando solo la idea genérica de "establecimientos de utilidad nacional". Es interesante notar que en la reforma de 1949 se mantuvo la redacción original y se agregó "aeródromos", como un nuevo ejemplo de establecimiento de utilidad nacional propio del siglo XX (art. 68 inciso 26, Constitución de 1949).

Del resto de los incisos del nuevo artículo 75, el que más nos interesa es el 27, al que llamaremos cláusula de organización de las FF.AA. Es esta la que, en relación con lo dispuesto en el artículo 99 sobre los poderes presidenciales, va a plantear el problema de los límites que el Congreso puede establecer a la facultad de disposición de las FF.AA. que ostenta el Ejecutivo. Como veremos más adelante, los cambios terminológicos del enunciado normativo nunca supusieron, para la doctrina constitucional, un cambio en la norma jurídica.[1] Es posible sostener esta idea. La modificación de "fuerzas de línea de tierra y de mar" por "todas las fuerzas armadas" y la de "reglamentos y ordenanzas para el gobierno" por "normas para la organización y gobierno" de las FF.AA. puede entenderse como una mutación de la disposición sin cambio en la norma jurídica. Los convencionales constituyentes lo entendieron así, quienes ni siquiera debatieron la cláusula. De hecho, el miembro informante de la comisión redactora, convencional Corach, no mencionó el segundo cambio terminológico (de "reglamentos y ordenanzas para el gobierno" a "dictar las normas para su organización y gobierno").[2]

Donde sí hay un cambio de norma jurídica importante es, en primer lugar, en la eliminación de las patentes de corso por ser contrarias al derecho internacional. En segundo lugar, en la disposición sobre las milicias. Las milicias provinciales poseían antecedentes coloniales en Hispanoamérica y en el carácter descentralizado del poder militar durante los años de la Confederación. Además, los constituyentes originarios tenían la influencia de las guardias nacionales norteamericanas. De hecho, a partir de un decreto del presidente Justo J. de Urquiza en 1854, también se las denominó como Guardia Nacional a las milicias argentinas (Sabato, 2010: 86-87; Macías y Sabato, 2013).

Como manifestación de la fuerza centrípeta del Estado nacional durante el primer gobierno peronista (1946-1952), en la reforma de 1949 las milicias provinciales fueron eliminadas de la CN. Sin embargo, al derogarse esta Constitución, la disposición volvió a regir hasta 1994. Aunque existe una opinión, para nosotros poco fundada, según la cual las policías provinciales

1. Para la distinción entre enunciado normativo y norma jurídica, Alexy (2014: 33-34).

2. Véase el diario de la sesión 34ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria del 19 de agosto de 1994, p. 4595. Esto es una muestra más de lo que señalan los especialistas en temáticas de defensa: la escasa preparación de la clase dirigente nacional en materia de defensa nacional.

son milicias (Sagüés, 2017: 573), lo cierto es que ya desde fines del siglo XIX estas dejaron de existir en los hechos. El poder militar del Estado se concentró en el gobierno federal.

El tema de las milicias es muy relevante para nosotros. La redacción del artículo 67 incluía la posibilidad de reunirlas, entre otros casos, para "contener insurrecciones", una tarea de orden interno que, en principio, recae sobre las fuerzas de seguridad provinciales o federales. Ante la inexistencia de milicias en la segunda mitad del siglo XIX y la centralización del poder militar que culminó con la ley Riccheri de servicio militar obligatorio, los distintos gobiernos comenzar a acudir a las FF.AA. en supuestos de insurrecciones. Esto no ha sido, en lo absoluto, una decisión tomada exclusivamente bajo regímenes militares entre 1930 y 1983. Como hemos analizado en otro lugar (Tripolone, 2018a), todos los gobiernos elegidos por el voto popular desde Hipólito Yrigoyen hasta Carlos S. Menem se han valido de las FF.AA. para controlar ciertas situaciones conflictivas propias de la seguridad interna. Por lo demás, la legislación vigente habilita el uso de las FF.AA. para los casos en que el sistema de seguridad interior "resulte insuficiente a criterio del Presidente", siempre que se declare el estado de sitio previamente (art. 31 Ley N° 24059 de Seguridad Interior).

En lo que refiere a las atribuciones del Poder Ejecutivo, también hubo algunos cambios terminológicos, pero menos sustanciales que los que se dieron en las disposiciones del Legislativo.

Antes de la reforma (art. 86)	**Constitución vigente (art. 99)**
15. Es comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y de tierra de la Nación. 16. Provee los empleos militares de la nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores del Ejército y Armada; y por sí solo en el campo de batalla. 17. Dispone de las fuerzas militares marítimas y terrestres, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la nación. 18. Declara la guerra y concede patentes de corso y cartas de represalias con autorización y aprobación del Congreso.	12. Es comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación. 13. Provee los empleos militares de la nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas; y por sí solo en el campo de batalla. 14. Dispone de las Fuerzas Armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la nación. 15. Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.

Como se aprecia, las modificaciones son menores y no sustanciales. Esta es la razón por la que no se ha puesto en cuestión seriamente la existencia de cambios en las potestades militares luego de la reforma. De hecho, en las escasas discusiones sobre el uso de las FF.AA. para asuntos de seguridad interna en la literatura constitucional, no se hace referencia ni a la reforma de 1994 ni a la jerarquización del SIDH. En la próxima sección haremos un breve repaso de estos debates.

3. La Constitución y el uso de las FF.AA. en asuntos internos[3]

Como vimos en los cuadros de la sección anterior, entre los poderes de mando, el artículo 99.14 otorga al presidente la facultad de "disponer" de las FF.AA. Hay autores que han entendido que esta facultad no es restringible ni controlable por el Congreso (Sinópoli, 2003: 70). El otorgamiento categórico que hace la Constitución, sumada a la cláusula que establece que el Ejecutivo es el "comandante en jefe" de las FF.AA. (99.12 CN), no habilitaría otra interpretación.

Si esto es cierto, las leyes del Congreso que limitan el uso de las FF.AA. a agresiones de origen externo y a algunos otros supuestos secundarios (Leyes N° 23554 y 24059), en verdad no podrían limitar la potestad del presidente para "disponer" de ellas. Si el Ejecutivo lo cree conveniente, no se podría limitar su poder de utilizar las FF.AA. incluso en el interior del Estado.

Sinópoli (2003) encontraría el argumento constitucional en el artículo 21 que establece el deber de los habitantes de "armarse" en defensa de la patria y la Constitución. Para el autor, la defensa de la "patria" equivale a la salvaguarda frente a un ataque externo, mientras que la defensa de la "Constitución" se presenta frente a amenazas internas (Sinópoli, 2003: 19). Esto es difícil de deducir del texto, teniendo en cuenta que la Constitución puede perfectamente verse afectada por ataques de origen externo y la patria disolverse por amenazas internas. Pero lo más llamativo es que el autor deduzca del

3. Esta sección es un resumen de lo que analizamos en Tripolone (2018a).

artículo 21, que establece una obligación de toda la ciudadanía, un precepto orientado a regular las FF.AA.

En sentido similar, e incluso más expreso, se manifiesta Bidart Campos (1999). Analizando la distinción entre seguridad interior y defensa nacional en la legislación infraconstitucional, sostiene que

> debe quedar en claro que ninguna ley puede inhibir o menoscabar la *jefatura presidencial* sobre las fuerzas armadas, que otorga competencia al Poder Ejecutivo para recurrir a ellas y disponer su intervención razonable en resguardo tanto de la llamada defensa nacional cuanto de la seguridad interna cuando existe grave perturbación de ambas, imposible de superar por otros medios regulares. Tal competencia existe con ley o sin ley, y ninguna ley puede impedir su ejercicio, porque proviene directamente de la constitución (Bidart Campos, 1999: t. III, 307).

Lo mismo sostiene Palazzo (2010: 819) para quien resulta "difícil" que "el Congreso pueda imponer un criterio contrario a la guerra, y logre interrumpir el enfrentamiento". Si esto se refiere a la práctica constitucional, es cierto: el Congreso no ha podido detener las decisiones del Ejecutivo de utilizar las FF.AA. por fuera de la legislación. Sin embargo, el autor encuentra sustento constitucional que daría legitimidad a esta dificultad del Congreso:

> En el sustento que el artículo 21 de la Constitución da a la existencia de Fuerzas Armadas, se menciona tanto la defensa de la patria, como la de la Constitución. Por ende, el presidente, como comandante en jefe, puede recurrir a ellas en situaciones extremas, ya que las leyes no pueden impedirle el ejercicio de facultades que la Constitución le otorga en forma directa (Palazzo, 2010: 834).

Nuevamente se apela al artículo 21 como origen de la existencia de las FF.AA., lo cual es más que discutible. De cualquier manera, el punto más importante es que, al igual que Sinópoli (2003) y Bidart Campos (1999), Palazzo (2010) sostiene la imposibilidad de limitación legal (*i.e.* por ley del Congreso) de la facultad constitucional del presidente. Lo curioso es que los tres autores *limitan* esta facultad de disposición (que no podía limitarse legalmente) al caso de situaciones extremas de emergencia. En definitiva, habría un límite: solo sería posible en el contexto de una situación de excepción.

Esto no surge de la Constitución y, lamentablemente, los autores no ofrecen argumentos para fundar sus postulados.

La idea de imposibilidad de limitar la facultad presidencial de disponer de las FF.AA. no es exclusiva de Argentina. Es una doctrina que también se encuentra en Estados Unidos. La Oficina Legal del Ministerio de Justicia de aquel país emitió un memorándum durante la presidencia de William "Bill" Clinton que afirmaba que, en casos en que la seguridad de la nación se encuentre en peligro, un estatuto (una ley del Congreso) no podía restringir los poderes presidenciales para acabar con la amenaza (Baker, 2007: 52). Por eso es que, durante la presidencia de George W. Bush, la guerra contra el terrorismo se tradujo en detenciones sin orden judicial en el interior de Estados Unidos, rendiciones, traslados a prisiones militares propias de tiempos de guerra, más la omisión de cumplir las normas del Congreso que buscaban evitar la tortura de los detenidos o el rechazo al pedido del Legislativo de la rendición de cuentas del presidente sobre el accionar de la CIA en la *war on terror* (Smith, 2016: 229-231; 255; 589).

En Argentina, hay juristas que se manifiestan en contra de estas posturas. Sin embargo, al igual que Bidart Campos (1999), Sinópoli (2003) o Palazzo (2010), no han ofrecido argumentos convincentes para defender su posición. Ekmekdjian (1994: 583) afirma que los gobiernos que utilizan las FF.AA. para reprimir huelgas, manifestaciones o rebeliones internas, son autoritarios. Solo admite el uso interno de las FF.AA. en caso de alzamientos militares (Ekmekdjian, 1994: 591). Aunque pueda coincidirse con la apreciación, debe reconocerse que el autor no expone argumentos constitucionales de ningún tipo para sostener estas ideas.

Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya (2009) piensan de manera similar a Ekmekdjian. Para los autores, la Ley de Defensa Nacional N° 23554 de 1988, que distinguió entre seguridad interior y defensa nacional y reservó solo esta última actividad a las FF.AA., está "en consonancia con el texto constitucional" (Quiroga Lavié et al, 2009: t. II, p. 958). Es una lástima que no indiquen con qué parte del texto constitucional estaría en consonancia. De esta forma sería posible rebatir lo que piensa, por ejemplo, Sagüés (2017: 577), para quien "constitucionalmente no parece haber problemas" en involucrar a las FF.AA. en ámbitos de seguridad interna, "ya que la Constitución no circunscribe forzosamente la gestión de esas fuerzas a la defensa externa".

De cualquier manera, la Ley de Seguridad Interior N° 24059, promulgada en enero de 1992, modificó el panorama. El artículo 29 determina que es una "obligación primaria" de las FF.AA. defender los ámbitos de la jurisdicción militar en caso de atentados en tiempos de paz. Los episodios en La Tablada de 1989 todavía estaban frescos en diciembre de 1991, momento en que se sancionó la ley (Escolar, 2017: 37).

Por otra parte, el título VI de la ley abre la puerta para el "empleo subsidiario" de las FF.AA. en caso en que el presidente lo crea conveniente, previa declaración del estado de sitio. Para Quiroga Lavié et al, (2009), estas "disposiciones no se ajustan al modelo constitucional y parecen ignorar sus conocidas consecuencias históricas" (t. II, p. 958). Aunque se pueda estar de acuerdo con lo segundo, los autores no ofrecen argumentos de lo primero: ¿por qué no se ajustan al modelo constitucional?

En todas estas discusiones no hay rastros de la posible incidencia de la CADH y del SIDH en general en los poderes militares. La introducción de normas de igual jerarquía en 1994 no ha movilizado a pensar si pueden haber influido en las facultades del gobierno federal en la materia.

4. Interpretación adecuadora horizontal

Pierluigi Chiassoni (2011: 150-151) distingue la interpretación "evolutiva" de la "adecuadora". La primera es aquella que tiene lugar cuando el intérprete entiende que una disposición sancionada en el pasado no puede ser interpretada de la misma forma en el presente por considerarla "anacrónica" u opuesta a "la realidad política, económica, tecnológica y/o social del momento, o bien a los dictados de la 'consciencia social' o de la 'consciencia jurídica', que todavía no han sido adoptados en forma de enunciados en el discurso de las fuentes" (Chiassoni, 2011: 150). Esto sucede, en el derecho constitucional argentino, por ejemplo, con la cláusula de fomento de la "inmigración europea" (art. 25 CN) o la exigencia de una determinada renta para ser senador (art. 55 CN).

La interpretación adecuadora consiste, también, en una modificación del sentido que se le da a una cláusula. Sin embargo, en este caso se debe a la existencia de otra/s norma/s que impacta/n en la interpretación de la disposición en cuestión. Chiassoni (2011: 151) denomina interpretación ade-

cuadora horizontal al caso en que la otra norma es axiológicamente superior pero formalmente equivalente en jerarquía. Luego enuncia tres casos más: (i) axiológica y formalmente superiores; (ii) axiológicamente superior, pero formalmente inferior; y (iii) el caso no ya de una norma, sino de un *sistema* de normas axiológicamente superior, pero formalmente equiordenada, y/o supraordenadas y/o subordenadas.

La particularidad de la interpretación adecuadora horizontal es que a la disposición textual que se busca interpretar pueden adscribírsele dos o más normas jurídicas. La pluralidad de sentidos está dada, en este caso, porque el sistema se ha visto modificado por un nuevo conjunto de normas que alteran (al menos como hipótesis) la interpretación que se hacía originalmente de ella/s. Esta interpretación original puede haberse fundado en argumentos literalistas, genéticos, teleológicos, autoritativos o cualquier otro que ahora se ven puestos en cuestión por una alteración del sistema.

La literatura constitucional argentina, como hemos dicho, le ha dedicado amplios esfuerzos a esta alteración en la interpretación de los derechos constitucionales a partir de la jerarquización de ciertos instrumentos internacionales. No obstante, para saber si la idea de interpretación adecuadora horizontal es apropiada para pensar nuestra situación, es importante considerar si los tratados internacionales con jerarquía constitucional (*i.e.* formalmente equivalentes) son axiológicamente superiores. Esta pregunta no ha encontrado una respuesta unánime.

La Constitución indica que dichos tratados "no derogan artículo alguno de la primera parte de la Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos" (art. 75 inc. 22). El texto expreso presenta, al menos, dos interrogantes en relación a la jerarquía axiológica:

(i) Más allá de las dificultades que surgen, el texto ofrece una pauta interpretativa para el caso de conflictos entre los derechos consagrados en los tratados y los derechos constitucionales de la *primera parte*. Pero nada dice sobre los conflictos posibles entre la *segunda parte* de la Constitución (la parte orgánica) y los tratados con jerarquía constitucional. En este caso, ¿podría un tratado derogar alguna cláusula de esta segunda parte?[4]

4. En un sentido afirmativo se expresó el doctor Zaffaroni, considerandos 6 a 8, en la causa "Maza, Ángel s/ amparo medida cautelar", 2009.

(ii) En general, ¿la parte orgánica de la Constitución es *menos valiosa* que la dogmática? El sistema político fue pensado para la garantía de los derechos y valores consagrados en esa primera parte. A esos derechos, ahora se le suman los derechos humanos que fueron reconocidos en los tratados internacionales, los cuales también deberían ser satisfechos por el sistema de organización del poder. Uno es un medio (la organización del poder) para un fin (la garantía de los derechos humanos) y, por tanto, uno debería subordinarse a otro.

Ambas preguntas sugieren, al menos como hipótesis, la necesidad de revisar la interpretación de las cláusulas de organización del poder en la CN a la luz de los tratados internacionales. No porque necesariamente haya que entender algunas como derogadas (aunque esto se haya hecho en causas como "Maza"), sino porque quizás deba revisarse su interpretación.

En relación a las cláusulas constitucionales sobre los poderes militares, el problema no se agota con la jerarquización de los instrumentos internacionales. En ellos no existen preceptos que regulen de manera directa los usos de las FF.AA. de los países que han ratificado dichos instrumentos. En el caso que más nos interesa, el de la CADH, no hay ninguna disposición al respecto, pero sí contamos con documentos emanados de la Corte y la Comisión IDH que tratan el problema. Esto genera otra cuestión trascendental: el valor jurídico de dichos documentos que interpretan normas de los instrumentos internacionales sea o no Argentina parte de la controversia. La CSJN ha abordado reiteradamente esta cuestión.

Hay, entonces, un problema en tres etapas:

1. Jerarquización de tratados internacionales que modifican la base normativa.
2. Cambio en la interpretación de los instrumentos internacionales por parte de los organismos creados por ellos (en el caso del SIDH, la Corte IDH y la Comisión IDH, que a pesar de tener origen anterior, es también parte del sistema).
3. Cambio de las reglas de relevancia de los argumentos de dichos organismos en el derecho interno argentino.

El problema que se plantea en este capítulo surge por la incidencia de las tres etapas. Además de la jerarquización de los tratados, fue necesaria una interpretación de la Corte y la Comisión IDH sobre el uso de las FF.AA.

en asuntos internos para generar la pregunta sobre el cambio interpretativo de los poderes militares en el SIDH. Por otra parte, para que 2 incida en el derecho interno argentino, debe estar presente 3, es decir, una modificación en la relevancia que se le da a la interpretación que realizan los órganos interamericanos en el derecho interno argentino.

Hay, además de todo esto, un tema más: el de la incidencia del derecho internacional humanitario (DIH) en nuestro derecho interno a partir de la jurisprudencia de la Corte IDH y las recomendaciones de la Comisión IDH. Analizaremos este punto en el próximo apartado.

5. Sistema interamericano, derecho internacional humanitario y uso de las FF.AA. en asuntos internos

La interrelación del DIH con el derecho internacional de los derechos humanos es un tema debatido en doctrina. La problemática se ha trasladado a nuestro hemisferio en relación a la aplicación del DIH por parte de la Corte y la Comisión IDH. América Latina ha sido (y lo sigue siendo) escenario de diversos conflictos o crisis que involucran el uso de la fuerza militar por parte de los Estados. Este uso puede darse, siguiendo a Tibiletti (2010: 324-325), básicamente en el marco de tres circunstancias:

(i) Conflictos armados internos en los términos del DIH.
(ii) Conmociones, disturbios o tensiones internas provocadas por motines o actos de violencia esporádicos y aislados.
(iii) "Desborde" de la criminalidad común que suponga la demanda mediática y social de detenerla incluso mediante medidas excepcionales como el uso de las fuerzas armadas.

Tibiletti (2010: 330-331) considera que solo en el primer supuesto estaría legitimado el uso de las fuerzas armadas en el interior del Estado, siempre que se tengan los recaudos que menciona.

Los órganos encargados de la aplicación de la CADH también han distinguido entre los disturbios, desórdenes o diversas situaciones de crisis sociales y políticas, por un lado, y los conflictos armados internos, por el

otro (Buis, 2008: 272).[5] Esto parte de la distinción que hace el artículo 1.1 del Protocolo II de la Convención de Ginebra de 1977. Solo en el caso de conflicto armado interno debe aplicarse el DIH. Sin embargo, ni la Corte ni la Comisión IDH han clarificado la línea que separa una situación de la otra (Burgorgue-Larsen y Úbeda de Torres, 2010: 122). El punto de distinción fundamental estaría dado por el nivel de violencia empleado,[6] lo cual supone un estándar demasiado difuso.

En la causa "Abella" relativa al copamiento del cuartel de La Tablada por parte del Movimiento Todos por la Patria, la Comisión IDH consideró aplicable el DIH. Hizo lo propio en el caso "Cruz Sánchez vs. Perú" de 2015 por la toma de la embajada de Japón por el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. En "Abella", la Comisión IDH reconoció que el uso del poder militar era legítimo por estarse en un contexto de un conflicto armado interno, siempre que ambas partes respetaran el DIH.[7]

La idea de que el DIH constituye un cuerpo de normas que los órganos del sistema interamericano deben aplicar ha sido sumamente discutido por la doctrina (véase Buis, 2008). La propia Corte IDH lo ha impugnado: la CADH es el único instrumento que ella debe aplicar, no existiendo disposición alguna que habilite a interpretar o aplicar otros cuerpos normativos.

En cualquier caso, "Abella" es sumamente importante para nosotros y no solo porque los hechos ocurrieron en Argentina. En general, este documento establece parámetros sobre el uso de las FF.AA. para afrontar conflictos armados. Al considerarlo como una situación cubierta por las normas del DIH, el trato a los combatientes debía ser el que establece las Convenciones de Ginebra. El Estado no puede alegar que es meramente un asunto interno y que su poder de gestionarlo sea ajeno a regulaciones internacionales. El DIH marca lo que puede hacer en el contexto de estos conflictos.

5. Comisión IDH, "Abella", párr. 149. La Comisión cita a la Cruz Roja, quien estableció que los "motines" ("disturbios que desde su comienzo no están dirigidos por un líder y que no tienen una intención concertada"), los "actos de violencia aislados y esporádicos" (que se distinguen de los realizados por las fuerzas armadas o grupos armados organizados) y "otros actos de naturaleza similar que entrañen, en particular, arrestos en masa de personas por su comportamiento u opinión política, no constituyen conflictos armados".

6. Ídem, párr. 150.

7. Ídem, párr. 155. Es importante destacar que la legislación nacional dictada meses antes de los hechos vedaba el uso de las FF.AA. para casos que no sean de agresiones externas, pero ese es otro tema.

La novedad no radica, por supuesto, en las limitaciones impuestas por las leyes de Ginebra, las cuales existían antes de la reforma de 1994. Lo que ha cambiado es la interpretación de la Comisión IDH sobre la aplicación del DIH, que lo hace ahora obligatorio para casos similares. Al jerarquizar los tratados "en las condiciones de su vigencia" (*i.e.* según la interpretación que los órganos internacionales realizan sobre ellos, según la causa "Giroldi"), Argentina no podría alegar que casos como los de La Tablada no constituyen supuestos regulados por los Convenios de Ginebra.

La CSJN ha extendido en ciertos casos el "estándar autoritativo" de la jurisprudencia de la Corte IDH a las recomendaciones de la Comisión (Biscardi, 2016: 99-100). En la medida en que mantenga esta jurisprudencia y la Comisión IDH no cambie su postura sobre este tipo de conflictos, las potestades de disposición, en estos casos, se limitará a los estándares del DIH más allá de cómo califique el Estado argentino dichas situaciones.

Resta saber ahora qué sucede en los casos de uso de las FF.AA. frente a supuestos que no se enmarcan en conflictos armados internos según el DIH.

6. El uso de las FF.AA. en asuntos de seguridad interna, ¿viola derechos humanos?

América Latina ha sido y continúa siendo escenario de conflictos armados internos y, además, de disturbios que han generado la decisión de los Estados de hacer intervenir a sus fuerzas armadas. Incluso hay ejemplos de involucramiento militar para supuestos de desbordes en la criminalidad. Estas decisiones, ¿violentan el SIDH?[8]

La Comisión IDH ha expresado en muchas ocasiones que las fuerzas armadas no deben intervenir en asuntos de seguridad interna, salvo en supuestos, como en "Abella", de conflicto armado interno. Fuera de estos casos, la Comisión IDH ha insistido reiteradamente en que el poder militar debe circunscribirse a la defensa de la soberanía nacional dejando para las fuerzas de seguridad la persecución de crímenes comunes y la represión de protestas sociales.

8. Cárdenas Gracia (2019) responde afirmativamente para el caso mexicano.

En el Informe Anual de 2015, la Comisión volvió sobre la cuestión afirmando lo siguiente:

> Corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos manejar las situaciones de seguridad y violencia en el ámbito interno y no a las fuerzas armadas, entrenadas y equipadas para otro tipo de conflictos externos (Comisión IDH, 2015a: 13).

Esto se repite en muchos lugares del documento. Lo propio hace en el informe específico para México, donde considera que la distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas (limitadas a la defensa de la soberanía nacional) y las que les competen a las fuerzas policiales (responsables exclusivas de la seguridad ciudadana) resulta un "punto de partida esencial que no puede obviarse" (Comisión IDH, 2015b: 64). A lo largo del informe se insiste que el involucramiento de las fuerzas armadas mexicanas ha traído como consecuencia violaciones graves de derechos humanos a través de ejecuciones extrajudiciales, torturas, desapariciones, privaciones ilegítimas de la libertad, entre otros actos.

Lo mismo sucede en los informes relativos a la situación de Guatemala en 2016 y 2017. Frente al involucramiento del poder militar en asuntos de seguridad interna, la Comisión destacó

> la importancia de que se retire a las fuerzas armadas de tareas de seguridad interna, dado que el Ejército y la policía son entidades fundamentalmente distintas en su diseño, funciones, entrenamiento y preparación, además de estar facultadas para cumplir actividades distintas dentro de sus jurisdicciones respectivas (Comisión IDH, 2017: 185).

En virtud de esta consideración, una de las recomendaciones de la Comisión IDH fue, justamente, el retiro de las fuerzas armadas guatemaltecas de las tareas de seguridad interior (Comisión IDH, 2017: 250), en particular en casos de protesta social (Comisión IDH, 2017: 259).

La Corte IDH ha sido más reticente en expedirse sobre el tema, pero sigue la misma línea que la Comisión. En el caso "Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela", en el año 2006, se expidió acerca de la cuestión al momento de decidir las excepciones preliminares. La Corte IDH consideró como

un deber del Estado el de limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, tarea propia de las instituciones policiales (ver Ayala Corao y Rivero, 2014: 124 n. 59).

Algo similar decidió en "Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador" de 2007. En el considerando 51, la Corte IDH afirmó:

> En determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.

Con cita a "Montero Aranguren", repite la necesidad de limitar "al máximo" el uso de las fuerzas armadas en casos de disturbios internos. Finalmente, sostiene que "el deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas". La Corte IDH está proponiendo parámetros de limitación al uso del poder militar basado en la experiencia latinoamericana de la extralimitación de las fuerzas armadas cuando han sido puestas a reprimir a la población civil.

7. Los límites de la interpretación adecuadora horizontal

A partir de estos documentos, ¿deben considerarse zanjados los debates sobre la disposición de las FF.AA. en asuntos internos? En otras palabras, posiciones como las de Bidart Campos (1999), Sinópoli (2003) o Palazzo (2010) que vimos en apartados anteriores, ¿no deberían dejarse de lado por la limitación a los poderes del Ejecutivo en el uso de las FF.AA. en asuntos internos que imponen los órganos interamericanos? Aún más: una modificación de la legislación que permita la participación de las FF.AA. en asuntos internos, ¿violentaría el SIDH y, por tanto, sería inconvencional e inconstitucional?

En primer lugar, debe tenerse en cuenta la distinción entre la labor de la Comisión y la Corte IDH. Los informes que hemos citado de la Comisión

IDH dan cuenta de una función, establecida en el artículo 41 de la CADH, que no es asimilable a la adjudicación de un tribunal. Cuando formula "recomendaciones […] a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos" (art. 41.b CADH), no lo hace necesariamente en base a la aplicación de una norma jurídica de la CADH. Esta es una función que, siguiendo el análisis de Atria (2016: 189-191), se denomina "comisarial" en el sentido en que se encuentra acotada por normas jurídicas, pero no implica la aplicación de dichas normas.

Algo distinto debería suceder con la Corte IDH, que, más allá de la labor consultiva, está llamada a decidir en casos que le presente la Comisión IDH o un Estado parte aplicando la CADH. En este caso estamos ante una función jurisdiccional, donde el tribunal lo que hace (o debería hacer) es aplicar la norma jurídica general. Por supuesto que no se nos escapa la enorme amplitud de posibilidades que tiene la Corte IDH debido, en primer lugar, a lo laxo del lenguaje de la CADH y, en segundo lugar, a las atribuciones que la Corte IDH se ha autoadjudicado y que no han sido puestas en cuestión.[9]

En cualquier caso, ni la Comisión ni la Corte IDH han afirmado que la utilización de las fuerzas armadas en asuntos internos violente derechos humanos consagrados en la CADH. La Corte IDH excedería en mucho su competencia si afirmase algo así, más allá de, como vimos, sugerir "extremo cuidado" en su utilización. No hay norma general que le habilite a sostener que el uso del poder militar en asuntos internos es contrario a la CADH. Por su parte, la Comisión IDH ha insistido en que existe una tendencia a que, al involucrar el poder militar, se expandan los abusos del Estado, por lo que promueve la abstención de su uso internamente. Sin embargo, no afirma que la simple injerencia de las fuerzas armadas, por sí misma, vaya en contra del SIDH.

En el caso en que la Corte o la Comisión IDH promovieran una postura en ese último sentido, sus decisiones serían de muy difícil cumplimiento en la mayor parte de América Latina. Al día de hoy, en todos los países del continente salvo en Argentina, Chile y Uruguay, las fuerzas militares participan activamente en asuntos de seguridad interior. Incluso en Argentina el involucramiento ha

9. El llamado "control de convencionalidad" es seguramente la más reconocida facultad que no surge de la CADH y que la Corte IDH se ha arrogado sin hallar una oposición considerable en los Estados miembros o en los juristas (sobre esto, Dulitzky, 2014).

ido en aumento a partir de 2013 en el combate contra el narcotráfico, profundizándose, sobre todo, a partir de 2016 (Sain, 2018 y Tripolone, 2018d).

Ni una sentencia de la Corte IDH ni una recomendación de la Comisión IDH, por más enfática e inequívoca que sea en el sentido de proscribir el uso de las fuerzas armadas en el interior del Estado, haría que un país como El Salvador o México deje de valerse de ellas. Probablemente lo único que lograría sería deslegitimizar el sistema interamericano por la imposibilidad de hacer efectivas resoluciones que, para agravar el problema, no encuentran sustento explícito en texto de la CADH.

Sin embargo, lo anterior no significa que estos documentos carezcan de valor. Para Argentina, constituyen razones que inducen a interpretar de forma más estricta las cláusulas, tanto constitucionales como legales, sobre el uso de las FF.AA. Este cambio interpretativo, aunque efectivo, es limitado en su alcance. Solo admite postular que debe minimizarse todo lo posible la esfera de actuación de las FF.AA. en el interior del Estado, sobre todo si existen otras instituciones dedicadas a asuntos de seguridad interna.

Por ejemplo, la Ley N° 23554 afirma que la actuación de las FF.AA. se limitará a los casos de una "agresión de origen externo". Las restricciones al uso del poder militar internamente que promueven los organismos interamericanos impide asimilar los delitos cometidos por un cartel narcotraficante o un atentado terrorista aislado a una agresión internacional (Tripolone, 2018a, 2018b).[10] Para acotar la injerencia interna de las FF.AA., por "agresión de origen externo" debe entenderse el concepto de agresión en el sentido de la Carta de Naciones Unidas y las resoluciones de la Asamblea General, en especial la 3314 de 1974. No es posible.

Por otra parte, las tesis de Bidart Campos (1999), Sinópoli (2003) o Palazzo (2010) sobre la posibilidad del Ejecutivo de superar la legislación de-

10. Esta ha sido la postura que se adoptó en Estados Unidos para los atentados terroristas desde el 11 de septiembre de 2001 y que el presidente Mauricio Macri hizo propia para Argentina mediante los fundamentos del Decreto N° 683/18 y la Directiva de Política de Defensa Nacional de 2018, tal como analizamos en Tripolone (2018a). Sobre el Decreto N° 683/18, cabe notar que el propio artículo 1 establece como límite de actuación de las FF.AA. a las agresiones incompatibles con la Carta de Naciones Unidas, lo cual debe interpretarse, en virtud de lo que sostenemos en el texto, como una acotación del poder de uso frente a atentados terroristas que no se perpetren como parte de algunas de las acciones determinadas en el artículo 3 de la Resolución Nº 3314 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Por lo demás, dicha disposición descarta cualquier interpretación sobre el narcotráfico como agresión internacional.

bería descartarse. Si antes no tenían bases sólidas para sostenerse, ahora las posiciones adversas tienen mayores argumentos para defender la potestad del Congreso de limitar la facultad de disposición del presidente sobre las FF.AA.

Sin embargo, esta interpretación adecuadora no puede hacer pensar que sería inconstitucional una reforma de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interior que diluya la distinción entre las dos áreas. Por más negativa que fuera esta modificación, ni la Corte ni la Comisión IDH han dicho que es contraria a la CADH una decisión en ese sentido, ni tampoco estarían facultadas para hacerlo.

La decisión sobre la política militar permanece en la esfera del Estado argentino, aun cuando la CSJN mantenga la jurisprudencia que considera obligatorias las recomendaciones de la Comisión IDH. Esto debe considerarse también en el contexto de la protección del principio democrático. La Comisión IDH sostiene que la intervención de las fuerzas armadas en asuntos internos altera el sistema democrático (Comisión IDH, 2009: 43, párr. 101). El fundamento es transparente: la historia latinoamericana demuestra que la intervención del poder militar en asuntos internos ha atentado contra la democracia y sigue siendo una amenaza en la región (Diamint, 2018). Ahora bien, independientemente de lo certero de esto y lo valioso de los aportes a la protección de los derechos humanos del SIDH, cada decisión de sus órganos que se considera obligatoria, incluso en casos en que el Estado no es parte de la controversia, es una decisión que se sustrae de la soberanía popular y del control de la población. Y esto también disminuye los márgenes de la democracia.

Los ciudadanos argentinos eligen a los legisladores y al presidente. Más allá de las dificultades institucionales que existen para incidir en la voluntad de los poderes públicos una vez que son elegidos, el control sobre ellos es mucho mayor que el que la ciudadanía puede realizar sobre la Comisión o la Corte IDH. Por tanto, lo más respetuoso de la democracia es que, ante la ausencia de normas expresas, se esté en favor de las decisiones tomadas por los órganos del país representativos de la voluntad popular, más allá de que estemos en desacuerdo.

La intervención de las FF.AA. en Argentina es inconveniente, riesgosa e innecesaria (hemos argumentado esto en Tripolone, 2018a, 2018b, 2018c). Con la legislación actual, el presidente está impedido de valerse de las FF.AA. para asuntos de seguridad interna. Sin embargo, el Congreso podría modi-

ficar la Ley N° 23554 y habilitar esta intervención. Esto no sería inconstitucional. De ahí la enorme trascendencia que tiene el involucramiento en el debate para mantener uno de los consensos fundamentales de la democracia argentina y que es faro en América Latina: el de la estricta separación entre seguridad interior y defensa nacional.

8. Conclusión

El objetivo de estas páginas fue evaluar la influencia que la jerarquización de ciertos tratados de derechos humanos, sobre todo la CADH, ha tenido en los debates sobre la interpretación de los poderes militares del Estado. El punto que más nos interesó es el de la participación de las FF.AA. en cuestiones de seguridad interior.

En los debates argentinos existen dos preguntas básicas sobre la cuestión:

(i) El Poder Ejecutivo, ¿está limitado por la legislación del Congreso que proscribe la utilización de las FF.AA. en asuntos de seguridad interna salvo en caso de declaración de estado de sitio?

(ii) Una reforma de esta legislación que termine con la separación de asuntos de seguridad interna y de defensa nacional, ¿sería constitucional?

Hemos visto que tanto la Comisión como la Corte IDH se han manifestado en contra del involucramiento de las fuerzas armadas en asuntos internos. Por distintas razones, instan a los Estados partes a que las funciones policiales y militares se mantengan separadas y las lleven adelante instituciones distintas. Teniendo en cuenta esto, ¿en qué medida la jurisprudencia de la Corte IDH y los documentos de la Comisión IDH influyen en la respuesta a las dos preguntas centrales recién expuestas?

La conclusión es que, pese al rechazo de ambos órganos a la intervención de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interna, no puede considerarse una violación de la CADH si el orden jurídico del Estado lo habilita. En otras palabras, la intervención de fuerzas armadas en asuntos internos no implica, por sí misma, una violación a los derechos humanos, más allá de que la historia prueba (como han dicho la Comisión y la Corte IDH) que lo segundo ha sido una consecuencia asidua de lo primero.

Esto no significa que los debates sobre los poderes militares del Estado nacional estén en el mismo punto que antes de la reforma de 1994. Hay que tomarse en serio las recomendaciones sobre el carácter excepcionalísimo y las limitaciones del uso de las FF.AA. en el interior del Estado. Aunque no pueda asignarse a dichas recomendaciones el carácter de una norma jurídica que prohíba su utilización incluso si la legislación es modificada, sí puede sostenerse que la interpretación de los poderes militares en la CN debe ser ahora aún más acotada que antes de la reforma.

A partir de 1994 deben rechazarse las posiciones que sostienen que el Ejecutivo puede superar la legislación del Congreso y disponer de las FF.AA. incluso en asuntos internos. Los escasos argumentos que podían tener antes de 1994 han perdido validez a partir de la jerarquización de la CADH, la posterior jurisprudencia de la Corte IDH y los documentos de la Comisión IDH, más la jurisprudencia de la CSJN que ha receptado como obligatoria la doctrina emanada de dichos órganos. En base a esta doctrina y ante la falta de claridad de la cláusula de comandante en jefe y de la facultad de disposición de las FF.AA., debe proponerse una interpretación restrictiva.

Esto en lo absoluto implica atar de manos al Poder Ejecutivo en el caso de una emergencia real. La propia CN ofrece instrumentos para los casos de emergencia. Existe el estado de sitio como instituto de excepción que habilitaría el uso de las FF.AA. en asuntos internos (art. 31 Ley N° 24059). Si el Congreso está en receso puede declararlo el presidente por sí mismo. Y, llegado el caso de una situación de excepción durante el periodo de sesiones ordinarias en la que no haya tiempo para la declaración por el Legislativo del estado de sitio, el Ejecutivo no tendría razón para autoproclamarse superior a la legislación del Congreso. La CN le otorga la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia (DNU) que modifiquen la legislación en defensa nacional y seguridad interior, lo cual supone un control legislativo posterior y la posibilidad de que el Congreso lo rechace. El uso abusivo de los DNU no debe impedir apreciar que este sería un caso (quizás uno de los pocos) en el que su dictado podría ser constitucional.

Referencias bibliográficas

Alexy, R. (2014). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Atria, F. (2016). *La forma del derecho*. Madrid: Marcial Pons.

Ayala Corao, C. y Rivero, M. D. (2014). Derecho a la vida. En Ch. Steiner y P. Uribe (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario* (pp. 112-130). Bogotá: Konrad Adenauer.

Baker, J. E. (2007). *In the Common Defense. National Security Law for Perilous times*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bidart Campos, G. (1999). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar.

Biscardi, S. (2016). Jerarquía constitucional y tratados internacionales. En R. Gargarella y S. Guidi (coords.), *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: una mirada igualitaria* (t. I pp. 91-106). Buenos Aires: La Ley.

Buis, E.J. (2008). The implementation of International Humanitarian Law by Human Rights Courts: the example of the Inter-American Human Rights System. En R. Arnold y N. Quénivet (eds.), *International Humanitarian Law and Human Rights Law: towards a new merger in International Law* (pp. 269-293). Leiden y Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Burgorgue-Larsen, L. y Úbeda de Torres, A. (2010). La "guerra" en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 3 (edición especial), 117-153.

Cárdenas Gracia, J. (2019). Ley de seguridad interior y militarización. *Cuestiones constitucionales,* 40, 277-316.

Chiassoni, P. (2011). *Técnicas de interpretación jurídica. Brevario para juristas*. Madrid: Marcial Pons.

Diamint, R. (2018). ¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina. *Nueva Sociedad,* 278, 24-35.

Dulitzky, A.E. (2014). El impacto del control de convencionalidad. ¿Un cambio de paradigma en el sistema interamericano de derechos humanos? En J. C. Rivera, L. S. Elías, S. Grosman y S. Legarre (dirs.), *Tratado de los derechos constitucionales* (t. I, pp. 533-569). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Ekmekdjian, M. Á. (1994). *Tratado de Derecho Constitucional: tomo II*. Buenos Aires: Depalma.

Escolar, D. (2017). *Gendarmería. Los límites de la obediencia*. Buenos Aires: SB Editorial.

Macías, F. y Sabato, H. (2013). La Guardia Nacional: Estado, política y uso de la fuerza en la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX. *PolHis, 6*(11), 70-81.

Palazzo, E. (2010). Competencias del Congreso en materia de defensa nacional. En D. A. Sabsay (dir.) y P. L. Manili (coord.), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial: volumen 3* (pp. 816-840). Buenos Aires: Hammurabi.

Quiroga Lavié, H., Benedetti, M. Á. y Cenicacelaya, M. N. (2009). *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Sabato, H. (2010). ¿Quién controla al poder militar? Disputas en torno a la formación del Estado en el siglo XIX. En O. Moreno (coord.), *La construcción de la Nación Argentina: el rol de las Fuerzas Armadas. Debates históricos en el marco del Bicentenario (1810-2010)* (pp. 85-93). Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Sagüés, N. P. (2017). *Derecho Constitucional. 2. Estatuto del poder*. Buenos Aires: Astrea.

Sain, M. F. (2018). Las Fuerzas Armadas y la "guerra contra las drogas" en Argentina (2011-2018). En J. G. Tokatlian, M. F. Sain y G. Montenegro, *De militares a policías. La "guerra contra las drogas" y la militarización de Argentina* (pp. 89-197). Buenos Aires: Capital Intelectual.

Sinópoli, S. M. (2003). *El Derecho Constitucional Militar*. (Tesis doctoral) Facultad de Derecho, Universidad Católica Argentina. Buenos Aires.

Smith, J. E. (2016). *Bush*. Nueva York: Simon & Schuster.

Tibiletti, L. (2010). El control del uso de las fuerzas armadas en conflictos internos. En M. Donadio (comp.), *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina* (pp. 323-331). Buenos Aires: Prometeo.

Tripolone, G. (2018a). Poderes militares y Constitución en el siglo XXI. *En letra,* V(10), 32-55.

----- (2018b). Constitución, Fuerzas Armadas y Terrorismo. *Visión Conjunta,* 10, 50-53.

----- (2018c). El camino de ida hacia el Soldado-Policía. Carl Schmitt, la defensa nacional y la seguridad interior. *Carl-Schmitt-Studien,* 2, 41-54.

----- (2018d). Nuevo panorama para las Fuerzas Armadas Argentinas. *Ejércitos*, 19/10/2018. Disponible para suscriptores https://www.ejercitos.org/2018/10/19/nuevo-panorama-para-las-fuerzas-armadas-argentinas/

Informes Comisión IDH

(2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Recuperado de https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf

(2015a). *Informe Anual*. Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeanual2015-cap4a-fuerza-es.pdf

(2015b). *Situación de los derechos humanos en México*. Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf

(2017). *Situación de los derechos humanos en Guatemala*. Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2017-es.pdf