

## Aproximaciones Trialistas al Derecho Disciplinario. El Avocamiento en el Juicio a las Juntas y la Exclusión de las Fuerzas Armadas de la Ley Bases en Argentina

Sergio Paulo Pereyra<sup>1</sup>

Tipo de artículo: Artículo de investigación

Recibido: 25 de junio de 2025. Aprobado: 15 de septiembre de 2025

DOI: 10.53995/25390147.2027

### Resumen

Este artículo aborda el derecho disciplinario desde una perspectiva trialista, que integra el derecho desde un enfoque tridimensional: el reparto inicial de poder (hechos), su captación normativa (norma) y el valor justicia (constructivismo axiológico). Se analizan dos casos: el avocamiento en el Juicio a las Juntas, como instituto que permitió superar los distingos dogmáticos entre el derecho administrativo sancionador y el penal; y la reciente exclusión de las Fuerzas Armadas y de

<sup>1</sup> Doctorando en derecho de la Sexta Cohorte e investigador en el G.I.C. "Deodoro Roca" por la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE); Especialista en Ejecución Penal y Derecho Penitenciario por la Universidad de Barcelona (UB-UCI). paulopereyra1987@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0868-1541>.

seguridad de la “Ley Bases”, que limita la aplicación de los principios de tutela administrativa efectiva y de consulta pública en materia disciplinaria. Ambos ejemplos muestran que una comprensión integrativista, y situada del derecho disciplinario, en clave de derechos humanos, permite —desde una pauta de corrección axiológica— superar los límites tradicionales del derecho administrativo. En este marco, el análisis sitúa la problemática argentina en un paradigma retributivo frente a los crímenes en masa, en contraste con la orientación hacia la reconciliación que caracteriza al proceso colombiano. Aunque, finalmente, se proyecta que este enfoque puede ofrecer claves útiles para el estudio del derecho disciplinario en otros contextos latinoamericanos.

**Palabras claves**

Integrativismo, trialismo, derecho disciplinario, derechos humanos.

## **Trialist Approaches to Disciplinary Law. The Attachment Jurisdiction of Jurisdiction in the Trial of the Juntas and the Exclusion of the Armed Forces from the Basic Law in Argentina**

### **Abstract**

This article addresses disciplinary law from a trialist perspective, which integrates law from a three-dimensional approach: the initial distribution of power (facts), its normative capture (norm), and the value of justice (axiological constructivism). Two cases are analyzed: the attachment jurisdiction in the Trial of the Juntas, as an institution that made it possible to overcome the dogmatic distinctions between administrative sanctioning law and criminal law; and the recent exclusion of the Armed Forces and security forces from the “Basic Law,”

which limits the application of the principles of effective administrative protection and public consultation in disciplinary matters. Both examples show that an integrative and situated understanding of disciplinary law, in terms of human rights, allows—from an axiological correction guideline—the traditional limits of administrative law to be overcome. Within this framework, the analysis places the Argentine problem within a retributive paradigm in response to mass crimes, in contrast to the orientation toward reconciliation that characterizes the Colombian process. Ultimately, however, it is projected that this approach may offer useful insights for the study of disciplinary law in other Latin American contexts.

**Keywords**

Integrativism, trialism, disciplinary law, human rights.

## **Abordagens Trialistas ao Direito Disciplinar. A Competências de Atração das Forças Armadas da Lei Básica na Argentina**

### **Resumo**

Este artigo aborda o direito disciplinar a partir de uma perspectiva trialista, que integra o direito a partir de uma abordagem tridimensional: a distribuição inicial do poder (fatos), sua captação normativa (norma) e o valor da justiça (construtivismo axiológico). São analisados dois casos: a competência de atração das Juntas, como instituto que permitiu superar as distinções dogmáticas entre o direito administrativo sancionatório e o penal; e a recente exclusão das Forças Armadas e de segurança da "Lei Básica", que limita a aplicação dos princípios de tutela adminis-

trativa efetiva e de consulta pública em matéria disciplinar. Ambos os exemplos mostram que uma compreensão integrativista e situada do direito disciplinar, em termos de direitos humanos, permite — a partir de uma pauta de correção axiológica — superar os limites tradicionais do direito administrativo. Nesse contexto, a análise situa a problemática argentina em um paradigma retributivo diante dos crimes em massa, em contraste com a orientação para a reconciliação que caracteriza o processo colombiano. Embora, finalmente, se projete que essa abordagem possa oferecer chaves úteis para o estudo do direito disciplinar em outros contextos latino-americanos.

**Palavras-chave**

Integrativismo, trialismo, direito disciplinar, direitos humanos.

## Introducción

Este trabajo destaca el hito histórico y jurídico que implicó la utilización de una institución propia del derecho administrativo —el avocamiento, entendido como la asunción, por parte de una instancia administrativa superior de un asunto inicialmente sometido a una inferior (Comadira, 2024, t. I, p. 86)— en una causa penal emblemática: el Juicio a las Juntas Militares, celebrado tras el retorno a la democracia en Argentina en 1983 (Gargarella *et al.*, 2025; Malamud Goti, 2016). En esa oportunidad, se priorizaron los derechos humanos fundacionales por sobre los distingos dogmáticos entre derecho administrativo sancionador y derecho penal (Gutiérrez Colantuono, 2025; Pereyra, 2025).

Cuarenta años después, la sanción de la Ley N.º 27.742 (2024), denominada “Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”, genera —al menos en principio— una paradoja jurídica: la exclusión de las Fuerzas Armadas y de seguridad de los principios de tutela administrativa efectiva y de consulta pública en materia disciplinaria (Salgan Ruiz, 2025).

Si bien, este ejemplo es propio del caso argentino, su análisis reviste relevancia regional, dado que el despliegue de dictaduras milita-

res no fue un fenómeno exclusivo del país (Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], s. f.). En particular, el proceso argentino de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de crímenes de lesa humanidad se destacó mundialmente por estructurarse en torno a los ejes de memoria, verdad, justicia y castigo adecuado (Pereyra, 2024). Este modelo de enjuiciamiento contrasta con otros enfoques de justicia transicional en la región, como la Jurisdicción Especial de la Paz en Colombia, centrada en la reconciliación (Lemaitre *et al.*, 2025). Cada contexto es singular, pero, como sostienen estas autoras, “[l]as preguntas, seguramente, son las mismas” (Lemaitre *et al.*, 2025, p. 189).

En este escenario, la pregunta que guía este análisis es: ¿cuál es la posible solución jurídica a la exclusión de los principios de tutela administrativa efectiva y de consulta pública en la materia disciplinaria de las Fuerzas Armadas y de seguridad, a cuarenta años del retorno democrático?

La respuesta se abordará desde un marco teórico y metodológico trialista, que articula e integra las dimensiones: sociológica, normológica (normativa) y dikelógica (valorativa) del objeto jurídico (Ciuro Caldani, 2020; 2025; Dabove, 2025; Pereyra, 2025).

## **Perspectiva Trialista sobre el Derecho Disciplinario**

La selección del paradigma indicado implica una mirada compleja e integrativista del derecho, a partir de la articulación de tres dimensiones del fenómeno jurídico: la dimensión sociológica (el reparto de potencias —que benefician a la vida humana— e impotencias —que perjudican a la vida humana—), la normológica (la captación lógica en normas de esos repartos proyectados) y la dikelógica (interpretación y valoración de la legitimidad de los repartos).

En ese cardinal, el marco teórico trialista no solo se presenta como una teoría jurídica, sino también como una metodología adecuada para el abordaje del derecho superadora del positivismo —centrado solo en la norma escrita—, del iusnaturalismo clásico —centrado solo en el devenir metafísico de los valores— y de la teoría crítica —centrada

en la equivalencia entre poder y derecho— (Ciuro Caldani, 2020; 2025; Davobe, 2025; Goldschmidt, 2005 [1978]).

Cabe entonces precisar que, llamamos potencia a lo que favorece la vida humana, e impotencia a lo que la perjudica (Ciuro Caldani, 2020, p. 7). Estas clasificaciones, por cierto, son dinámicas y dependen tanto del reparto como de los sujetos que reparten.

Se puede anticipar lo dicho mediante un ejemplo: los repartidores —que muchas veces actúan de manera autoritaria— suelen ser legisladores, jueces, administradores, e incluso quienes inciden en las decisiones o quienes infringen las reglas. Los recipientes son aquellos que se benefician y reciben potencia (por ejemplo, una comunidad determinada frente a una buena administración gubernamental), así como también quienes se ven perjudicados y reciben impotencia (como un funcionario público sancionado por una inconducta), todo ello en función de ese interés público —o “plan de gobierno en marcha”, según la dimensión sociológica— que tutela la administración como criterio de utilidad del reparto inicial (Ciuro Caldani, 2025, párr. 11).

La comprensión adecuada del derecho disciplinario (entendido este como el subsistema de sanciones —orienta al bien común en clave de derechos humanos— a servidores públicos que guarden una relación jurídica especial con las administraciones públicas), exige integrarlo al valor justicia, en el marco de las tres dimensiones que componen el mundo jurídico desde la perspectiva trialista: la sociológica, la normológica (normativa) y la valorativa (dikélogica).

Ello implica articular en nuestro objeto de estudio:

**(i)** la finalidad real de las asignaciones de potencias —lo que beneficia la vida humana— e impotencias —aquellos que perjudican la vida humana— en el derecho disciplinario, entendida como el plan de gobierno en marcha;

**(ii)** la finalidad con la que cuenta la adopción en normas disciplinarias de determinadas distribuciones de poder (potencia e impotencia); es decir, el bien común fundado en los derechos humanos;

**(iii)** la constante redefinición de la legitimidad que debe orientar el ejercicio del poder disciplinario (la redistribución de potencias

e impotencias en función a la participación democrática), especialmente en su relación con otros subsistemas jurídicos que atribuyen al sujeto disciplinado diversos ámbitos de responsabilidad.

En este marco, la sanción disciplinaria de los servidores públicos ante las administraciones públicas —y su medida— solo será jurídicamente válida si supera un juicio estricto de necesidad y proporcionalidad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto a decidir.

Esta posición se fundamenta en que, para el trialismo, el valor supremo a construir es la justicia, entendida desde un ideario humanista. Se sostiene, además —desde una visión rortiana propia del relativismo pragmático—, la necesidad de justificar situadamente toda construcción del valor justicia (Rorty, 2007).

En esta línea, Ciuro Caldani advierte que los contenidos del valor justicia deben considerarse en correspondencia e interacción tanto con la dimensión sociológica (la de los hechos históricos del poder) como con la dimensión normológica del derecho (la captación en normas de la distribución inicial de poder). Esto implica que el valor justicia se nutre —según sus palabras— con “[...] la justicia de los conceptos, las estructuras, las clases; el origen y el funcionamiento de los repartos aislados y el régimen y, también, de las normas y sus conjuntos” (Ciuro Caldani, 2020, p. 15), y desde nuestra posición con la participación democrática.

Este autor, al adoptar una posición constructivista, se distancia del criticismo jusnaturalista objetivo y absoluto pensado por Goldschmidt (2005 [1978], p. 383), explicándolo en los siguientes términos: “[c]ompartimos en gran medida la estructura básica goldschmidtiana, pero diferimos de ella por tratarse de una construcción que no abre el debate ni sobre lo que el derecho ‘es’ ni sobre lo que la justicia ‘es’” (Ciuro Caldani, 2020, p. 27).

## La Justicia y su Horizonte Democrático como Valor Medible

La finalidad de la sanción disciplinaria constituye el dato captado por las normas de un determinado Estado, situado y construido en un

determinado contexto que la legitima. Esta afirmación remite a una relación indisoluble entre tres elementos: por un lado, la asignación de potencias e impotencias (entendidas como actividades que favorecen o perjudican la vida humana), es decir, el reparto del poder disciplinario y sus consecuencias; por otro, la captación lógico-nORMATIVA de tales asignaciones, esto es, la previsión de sanciones y sus efectos jurídicos; y, finalmente, su correspondencia con el bien común, entendido —en una clave trialista situada— como una noción que integra derechos humanos en proyección tanto del interés general como del interés particular.

La justificación de la imposición de una sanción disciplinaria dependerá, en consecuencia, de que mediante ella se realice, en el caso concreto, una porción del interés común, que no puede concebirse desligado de los derechos humanos (Ruocco, 2025, p. 68).

Esta verificación de legitimidad se construye a través del método de la argumentación lógica, tal como lo propone Goldschmidt (2005 [1978], p. 363), y representa la vía por la cual se edifica el valor justicia (Ciuro Caldani, 2020, p. 137) en cada decisión disciplinaria y su posible control.

Para que esta operación intelectual resulte jurídicamente válida, es preciso armonizar la finalidad del derecho disciplinario con los fines propios de los otros subsistemas jurídicos involucrados —como el derecho penal, por ejemplo— al tiempo que se garantizan grados razonables de participación ciudadana en la construcción de su necesaria legitimidad.

En este sentido, como señala Ciuro Caldani (2020), este modelo permite avances científicamente sostenibles en el conocimiento jurídico. Por ejemplo:

[...] si tomamos la base de justicia de adjudicar a cada individuo la esfera de desenvolvimiento (tal vez de libertad) necesaria para desarrollarse plenamente, no podemos llegar a la legitimidad de la tortura para obtener una confesión del individuo en cuestión. (Ciuro Caldani, 2020, pp. 137-138)

A su vez, el maestro trialista remarca que “[a]plicando los despliegues de las tres dimensiones del derecho se pueden comprender tridimensionalmente todas las otras propuestas jurídicas [...]. Así es

possible, por ejemplo, la comprensión dikelógica de la teoría pura del derecho" (Ciuro Caldani, 2020, p. 138).

Y concluye la idea con énfasis en la relevancia de lo contemporáneo:

[I]os significados de justicia (explícitos o no) están siempre presentes. En días como los actuales, de un enorme cambio histórico constitutivo de una nueva era, no solo es imprescindible contar con nuevas respuestas en las dimensiones sociológica y normológica, sino con la *legitimidad* que, por medio de la dimensión dikelógica, resulte más satisfactoria. (p. 138)

A partir de ello, se sostiene que tanto el marco teórico trialista como su enfoque tridimensional constituyen no solo una concepción del derecho, sino también una estrategia metodológica para validar —o no— la legitimidad de las decisiones disciplinarias.

Esa validación transita desde la medición de potencias e impotencias (entendidas como actividades que favorecen o perjudican la vida humana), hasta su captación en el plano normológico (orden jurídico), culminando en la instancia valorativa (dikelógica) de la correspondencia entre el medio proyectado —la sanción— y el fin —la realización del bien común en el caso concreto.

Ahora bien, para definir los valores, ello se operativiza desde sus formas (la axiología) o desde sus contenidos (la axisofía) (Ciuro Caldani, 2020, pp. 138-139), tal como a continuación se explica.

### ***La Axiología Dikelógica***

Como se ha adelantado, el valor supremo a construir en el derecho es la justicia. Esta afirmación conduce a reflexionar sobre su utilidad y su anclaje en la condición humana (Ciuro Caldani, 2020, p. 139).

Cabe, entonces, la pregunta: ¿qué tipo de justicia interesa a esta investigación? Principalmente, una justicia de la equidad y correctora: la justicia del caso concreto, con especial referencia a sus formas restaurativas. En dicho despliegue, la justicia se concibe como fuerza que valora y orienta (Ciuro Caldani, 2020, pp. 142-143).

Esto es relevante, ya que el material estimativo a valorar y a orientar por esa justicia correctora y equitativa serán precisamente las asignaciones —o repartos— de potencias e impotencias captadas por las normatividades (Ciuro Caldani, 2020, p. 144).

Este fraccionamiento es necesario, porque no somos seres omniscientes ni omnipotentes; parcializamos —para poder medir y repartir— el valor justicia en la decisión de los casos concretos.

### **La Axisofía Dikelógica**

En este apartado sustantivo —en el cual se posa también la construcción del valor justicia— cabe detenerse en uno de los ejes más debatibles: la legitimidad de quienes reparten y de aquello que han de asignar o repartir (Ciuro Caldani, 2020, p. 147).

En ese sentido, y a lo largo de este artículo, se abordan las consideraciones trialistas sobre el valor justicia con relación a la finalidad de la previsión e imposición —o no— de sanciones disciplinarias y su medida.

Para esa labor, parece crucial despejar, en primer lugar, que no solo es posible validar a la justicia desde el derecho, sino que dicha validación constituye una actividad científica.

Esto supone un contraste relevante con la conocida tesis que sostiene la indemostrabilidad de la objetividad y naturalidad de la justicia.

En palabras de Ciuro Caldani (2020): “[...] tampoco consideramos demostrable que exista la libertad, pero entendemos con base en la cual, sin quedar a merced de impugnaciones difíciles de superar, es igualmente posible un desenvolvimiento riguroso *entre quienes lo asuman con suficiente claridad*” (p. 148).

De hecho, este autor señala como ejemplo que “[...] si tomamos la base de justicia de adjudicar a cada individuo la esfera de libertad necesaria para desarrollarse plenamente, no podremos llegar a la legitimidad de la tortura para obtener una confesión del individuo en cuestión” (Ciuro Caldani, 2020, p. 148).

En el mismo sentido del ejemplo propuesto, Martín Böhmer (Como se citó en Gargarella *et al.*, 2025) ilustra que “[...] lo valioso del derecho cuando afirma que la inocencia de alguien torturado no es

relevante respecto de la culpabilidad o no de quienes cometieron ese acto y comandaron el terrorismo de Estado" (p. 131).

En definitiva, "[i]mporta tener en cuenta que *no se trata de una libertad 'hueca'*, sino *plena*, en todos los despliegues jurídicos propuestos por el trialismo. No sabemos si 'somos' libres, pero 'necesitamos' y 'merecemos' la libertad" (Ciuro Caldani, 2020, p. 148).

Desde este posicionamiento teórico y mediante la estrategia metodológica adoptada, lo indicado es observar a continuación el comportamiento y la lógica argumental del Juicio a la Juntas seleccionados para este trabajo.

## **Estrategia Metodológica para Abordar al Derecho Disciplinario**

Con relación al horizonte de justicia del objeto de estudio, se analizarán muestras relevantes con el propósito de corroborar —o refutar— la dimensión axiológica involucrada (en particular, la participación ciudadana en la deliberación sobre qué es y el alcance de lo disciplinable) en las decisiones adoptadas por las autoridades que despliegan y controlan la potestad administrativa sancionatoria (derecho disciplinario).

Se busca evidenciar las tensiones existentes entre las finalidades del derecho administrativo sancionador y del derecho penal, cuando concurren en responsabilizar a una persona.

Este análisis permitirá identificar cómo se configuran —en cada contexto— los criterios de legitimidad de la sanción y su justificación en clave del valor justicia.

Así, las muestras seleccionadas: Juicio a las Juntas y la Ley Bases servirán para corroborar o refutar aquellas tensiones que se manifiestan cierta identidad teleológica entre el derecho administrativo sancionador (disciplinario) y el derecho penal. En ese sentido, se examinarán:

- i)** el Decreto N° 158/1983, que somete a juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a los integrantes de la

Junta Militar que usurpó el gobierno democrático (Poder Ejecutivo Nacional, 15 de diciembre de 1983);

**ii)** la “Causa N° 13”, originariamente instruida por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas en cumplimiento del Decreto 158/83, y resuelta por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal el 09 de diciembre de 1985, en este marco, se advertirá cómo, en numerosas oportunidades, se trasladan principios fundantes del derecho penal al derecho administrativo sancionador (particularmente, al derecho disciplinario), pero rara vez ocurre la operación inversa —por ejemplo, con instituciones propias del derecho administrativo como el avocamiento aplicadas en el proceso penal—;

**iii)** la Ley N° 27.742 —Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos— sancionada el 27 de junio de 2024 y publicada en el Boletín Oficial el 08 de julio de 2024, la cual rediseña aspectos estructurales del Estado y redefine marcos conceptuales del derecho disciplinario, aunque, en principio, excluye —al menos en principio— a las Fuerzas Armadas y de seguridad de su noción de tutela administrativa efectiva —entre otros principios basados en el derecho a la buena administración—.

En efecto, el análisis articulado de las muestras y su captación normativa permitirá determinar en qué medida el derecho disciplinario puede —o no— sostener una pretensión de legitimidad medible y compatible con el valor justicia, enmarcada en su horizonte democrático, desde un paradigma jurídico trialista (integrado, situado y humanista).

## Las Muestras: el Juicio a las Juntas y la Ley Bases

### ***El Avocamiento en el Juicio a las Juntas: una Construcción desde el Derecho Administrativo***

En la indagación de la dimensión dikelógica del derecho disciplinario, se ha sostenido que su legitimidad no puede fundarse exclusivamente en el ejercicio de potencias e impotencias —esto es, en el despliegue del poder o en su sola crítica—, ni en su mera captación por las normatividades —la mentada lógica y coherencia del sistema normológico: la dogmática—.

Para este enfoque teórico, resulta imprescindible que la dimensión dikelógica (valorativa) corrija las posibles desviaciones tanto en la asignación de potencias e impotencias como de su captación normativa. Esto implica contrastar (y perfeccionar) el derecho con el valor justicia, entendido desde una perspectiva situada y deliberativamente construida.

El caso que se toma para validar esta afirmación es el denominado Juicio a las Juntas, iniciado formalmente por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 158/1983, que ordenó someter a juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (CSFFAA) a los integrantes de las Juntas Militares que ejercieron el poder entre 1976 y 1983 (Gargarella *et al.*, 2025, pp. 77-79).

Este acto administrativo constituyó el puntapié institucional de la causa penal que culminó en la histórica sentencia del 09 de diciembre de 1985, dictada por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal (CNACyCF) en la Causa N° 13. En ella, se condenó a Videla y Massera a reclusión perpetua; a Viola, Lambruschini y Agosti a penas privativas de libertad menores; y se absolió a Graffigna, Dozo, Galtieri y Anaya.

En ese contexto histórico de retorno a la democracia, se dictó además el Decreto N° 187/1983, que constituyó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) (Gargarella *et al.*, 2025, pp. 42-137); y se sancionó la Ley N° 23.040, que derogó, declaró inconstitucional e

insanablemente nula la Ley de autoamnistía N° 22.924 dictada por las Juntas Militares (Gargarella *et al.*, 2025, pp. 29-66).

En tal trascendencia penal, y en materia de derechos humanos de este emblemático proceso, aquí interesa destacar el papel determinante del instituto del avocamiento, previsto en el Artículo 100 del derogado Código de Justicia Militar (modificado por el Artículo 9 de la Ley N° 23.049). Esta norma facultaba a la CNACyCF a asumir el conocimiento del proceso en caso de demora injustificada o negligencia por parte del CSFFAA (Gargarella *et al.*, 2025).

Este instituto, de naturaleza administrativa, permitió a la justicia penal de los civiles desplazar a la justicia militar —que hasta entonces entendía tanto en materia penal-militar como en lo disciplinario-castrense—, cuya desidia investigativa resultaba evidente, aun ante la orden expresa del Decreto N° 158/1983.

Esa articulación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Congreso de la Nación fue convalidada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en lo que puede considerarse un ejemplo paradigmático de diálogo colaborativo entre poderes, orientado a la finalidad última de un Estado de derecho democrático: la realización de la justicia como método de restauración ética y comunitaria.

Así lo expresa Ricardo Gil Lavedra —integrante de la CNACyCF— cuando, al ser consultado sobre el vínculo entre la Cámara y la Corte Suprema durante la tramitación del Juicio a las Juntas, recordó:

[I]a Corte actuó muy bien, lo que hizo fue muy importante. Cuando desde la Cámara Federal nos avocamos al caso, los militares interpusieron inmediatamente un recurso extraordinario. Esto fue en noviembre de 1984. Y, a fines de diciembre, la Corte dictó sentencia convalidando nuestro avocamiento. Esta decisión de la Corte —a la que no siempre se presta atención— fue determinante para hacer posible el Juicio. (Gargarella *et al.*, 2025, p. 100)

Agregó que

[a]hí se destacó el trabajo de [Leopoldo] Schiffrin, quien escribió buena parte del borrador de la sentencia, que incluye la tesis de *perpetuatio jurisdictionis*, según la cual la competencia se deter-

mina conforme a las normas procesales vigentes al momento de iniciarse el proceso. (Gargarella *et al.*, 2025, p. 100)

Concluyó Gil Lavedra señalando que “[...] mantuvimos [como Cámara Federal] una relación institucional con la Corte Suprema. Cuando tomamos el caso, nos reunimos con el presidente del tribunal, Genaro Carrió. Fue un encuentro basado en el respeto mutuo” (Gargarella *et al.*, 2025, pp. 100-101).

Resulta significativo para esta investigación poner de resalto que la avocación es una figura del derecho administrativo, pensada para el conocimiento de un asunto por parte de un superior jerárquico dentro de la función administrativa. Sobre esto enseña Comadira (2024) que la avocación es “el acto por el cual el superior jerárquico (o titular de una relación de tutela) asume el conocimiento o la decisión de un asunto que corresponde al ámbito de competencia de un inferior o ente sujeto a su tutela” (Como se citó en Comadira, 2024, t. I, p. 86). En esa línea, señala que la CSJN, con cita expresa de Comadira, ha sostenido que la avocación implica la asunción de competencia de un superior sobre un inferior (Comadira, 2024, t. I, p. 86).

Lo extraordinario y novedoso en el caso del Juicio a las Juntas es que el instituto avocamiento —propio del ejercicio de la potestad jerárquica en la función administrativa— fue resignificado: la CNACyCF, órgano jurisdiccional y ajeno a la competencia del Poder Ejecutivo, asumió el conocimiento de un asunto originalmente bajo la competencia exclusiva del CSFFAA. No se trató, entonces, de una típica avocación jerárquica-administrativa, sino de una fuerte intervención institucional articulada y justificada desde valores superiores: la justicia y la democracia.

Desde nuestra perspectiva, esta redefinición del alcance del instituto en análisis evidencia que prevalecieron la justicia y la democracia como valores situados, por sobre los repartos originarios de potencias e impotencias y más allá de las formas de captación lógico-normativas del derecho —esto es, del entendimiento puramente dogmático del mundo jurídico—.

El recorrido propuesto demuestra que, más allá —o incluso a pesar— de la impotencia inicial de una democracia recién recuperada, y de un orden normativo hasta entonces funcional a un reparto autoritario

en favor del poder militar, fue posible una redefinición del Estado y de sus instituciones, orientada por el diálogo democrático.

Así, la finalidad de juzgar a las juntas militares —y no los distingos dogmáticos entre los subordenamientos del derecho penal y del derecho administrativo— fue el criterio decisivo que legitimó la nueva distribución del poder, su captación normativa y su resolución jurídica.

Fue esa deliberación política y social la que construyó herramientas jurídicas que, independientemente del subordenamiento jurídico del cual provinieran los institutos aplicados, convergieron en una misma finalidad: la realización de la justicia como valor correctivo y, en buena medida, restaurativo.

O, dicho de otro modo, la edificación de una noción de bien común sobre la base de los derechos humanos y desde una arquitectura dialógica, resultó determinante para fijar el contenido material de la justicia en el derecho que investigó, juzgó y condenó —de manera temprana en términos institucionales— a las juntas militares.

Entonces, cabe preguntarse: ¿qué aporta el análisis de esta muestra a los objetivos delineados en este trabajo? Se considera que resulta clave para validar la hipótesis: que debe prevalecer el valor justicia en los asuntos a resolver —entendido como pauta de corrección y restauración— por sobre los distingos teleológicos tradicionales (como la prevención o la represión), tanto del derecho administrativo sancionador (derecho disciplinario en la especie) como del derecho penal.

Desde esta perspectiva, se propone una redefinición situada de los alcances de los institutos propios de cada subordenamiento jurídico, orientándolos hacia una articulación concreta con un plan de gobierno en marcha, que exprese un bien común equitativo. Ese plan debe ser resultado tanto de una asignación justa de potencias e impotencias como de su captación normativa legítima.

En el caso analizado, se observa cómo el instituto del avocamiento (que es el material estimativo), tradicionalmente concebido por el derecho administrativo —clásico y contemporáneo— como manifestación de la potestad jerárquica en la función administrativa del Estado, fue resignificado. Su aplicación, redefinida de acuerdo al caso y en función de una finalidad situada, permitió superar limitaciones conceptuales

(de orden óntico y teleológico) presentes en los marcos de responsabilidad tanto administrativa como penal de las Fuerzas Armadas.

En efecto, el derecho disciplinario puede —y debe— prescindir de los comportamientos dogmáticos que provienen de su génesis en diversos subordenamientos (administrativo, penal, civil), para centrarse en lo sustantivo: la concreción del bien común en forma parcial en la decisión sobre los casos. Bien común entendido como la realización situada y participativa de los derechos humanos.

## **La Ley Bases y la Apreciación Actual que tiene la Muestra**

Como se adelanta en el análisis de la dimensión normológica del derecho disciplinario, se observa que la Ley N° 27.742 (2024) —denominada “Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”— rediseña aspectos estructurales del Estado y redefine marcos conceptuales que impactan directamente sobre el derecho disciplinario.

Sin embargo, de manera problemática, la reforma que introduce dicha norma a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 (1972) (LNPA) excluye —al menos en principio— a las Fuerzas Armadas y de seguridad del ámbito de aplicación de los principios consagrados en su nuevo Artículo 1 bis. Entre ellos: la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa, la buena administración y la consulta pública.

Estos principios, si bien ya gozaban de recepción en la doctrina y en la jurisprudencia antes de su incorporación legislativa, adquieren —tras su inclusión expresa en un texto con jerarquía de ley formal— una mayor exigibilidad y eficacia normativa (Comadira, t. I, 2024; Rodríguez-Arana Muñoz *et al.*, 2025).

Ahora bien, cuando se afirma que el Artículo 1 bis no resulta aplicable —en principio— a las Fuerzas Armadas y de seguridad, ello se vincula con lo previsto en el Artículo 2 de la LNPA, bajo el título

Procedimientos especiales excluido”, el cual faculta al Poder Ejecutivo a llevar adelante la “paulatina adaptación de los regímenes especiales al nuevo procedimiento” (Artículo 2 de la LNPA).

En ese sentido, la modificación introducida por la Ley Bases prevé dos mecanismos específicos:

**i)** Por un lado, autoriza al Poder Ejecutivo a:

**a)** sustituir las normas legales y reglamentarias de índole estrictamente procesal de los regímenes especiales que subsistan, con miras a la paulatina adaptación de estos al sistema del nuevo procedimiento y de los recursos administrativos por él implantados, en tanto ello no afectare las normas de fondo a las que se refieren o apliquen los citados regímenes especiales (inciso a) del Artículo 2 de la LNPA).

**ii)** Por otro lado, prevé que el Poder Ejecutivo podrá:

**b)** dictar el procedimiento administrativo que regirá respecto de los organismos militares y de defensa y seguridad, a propuesta de estos, adoptando los principios básicos de la presente ley y su reglamentación (inciso b) del Artículo 2 de la LNPA).

Efectuada esa precisión, y tal como ya se expuso al introducir la noción de derecho especial disciplinario, necesaria para captar regímenes de mayor sujeción entre las administraciones públicas y los sujetos disciplinables, se advierte —siguiendo la explicación de Salgan Ruiz (2025)— que esta fuente formal modifica el Artículo 7 de la LNPA, en particular su inciso d), al establecer que:

[I]a presente ley será de aplicación a los organismos militares y de defensa y seguridad, salvo en las materias regidas por leyes especiales y en aquellas cuestiones que el Poder Ejecutivo excluya por estar vinculadas a la disciplina y al desenvolvimiento técnico y operativo de las respectivas fuerzas, entes u organismos (inciso d) del Artículo 7 de la LNPA). (Salgan Ruiz, 2025, p. 37)

En palabras de Salgan Ruiz (2025):

[a]ctualmente, si bien se acepta la aplicación de la LNPA a los organismos de seguridad, defensa y militares, el legislador cede cuando se trata de la disciplina de las fuerzas, ya que excluye esta materia regulada por leyes especiales. Este es el caso de los regímenes disciplinarios especiales de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), la Prefectura Naval Argentina (PNA), la Policía Federal Argentina (PFA), la Gendarmería Nacional (GNA), el Ejército Argentino y el Servicio Penitenciario Federal (SPF). (p. 40)

En contra del entendimiento, según el cual las Fuerzas Armadas y de seguridad habrían sido excluidas de los lineamientos de la Ley Bases, Gutiérrez Colantuono sostiene (en comunicación personal, mantenida el 04 de julio de 2025) que dicha exclusión no puede inferirse de forma categórica del texto de la ley en ciernes.

En el caso de los regímenes disciplinarios especiales de la Policía Federal Argentina (PFA), la Gendarmería Nacional (GNA), el Servicio Penitenciario Federal (SPF), la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) y la Prefectura Naval Argentina (PNA), ninguno de los Decretos Nacionales recientemente dictados al respecto (Decreto Nacional N° 383/2025; Decreto Nacional N° 454/2025; Decreto Nacional N° 455/2025; Decreto Nacional N° 456/2025; Decreto Nacional N° 457/2025) da cuenta de la adopción de los principios que fija la Ley 27.742. De lo que se infiere, que, en tales Decretos Nacionales, tampoco se han desarrollado exhaustivamente regímenes disciplinarios modernizados —en el camino trazado por dicha ley— para las fuerzas de seguridad.

En la muestra analizada, la tensión es evidente: las Fuerzas Armadas y de seguridad han sido excluidas de las consideraciones en torno a la tutela administrativa efectiva y la consulta pública —por ejemplo— promovidas por la Ley Bases.

Por ello, se considera contrario al valor justicia la exclusión de estos regímenes de la vigencia plena de tales principios. Esta exclusión, que estriba en la idea de una diferencia técnica o funcional en los regímenes especiales, implica una regresividad que erosiona garantías fundamentales y debilita la legitimidad democrática del ejercicio del poder disciplinario.

## Conclusiones

Es posible advertir aquí que la paradoja estructural anunciada, interpela directamente a los fundamentos del Estado democrático de derecho en la Argentina: en el Juicio a las Juntas, uno de los hitos institucionales más relevantes del retorno democrático, se logró —a través del instituto del avocamiento— trasladar la investigación, el enjuiciamiento y la condena de los máximos responsables militares a un escenario civil y jurisdiccional, regido por garantías, control público y participación ciudadana.

Sin embargo, casi cuarenta años después, una ley de la democracia —la denominada Ley Bases— desaprovecha la oportunidad histórica de consolidar y expandir ese mismo horizonte de justicia. En lugar de afirmar de modo claro y explícito la vigencia de los principios —por ejemplo— de la buena administración, de la tutela administrativa efectiva y la consulta pública también en los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y de seguridad, optó por mantenerlos al margen, bajo la lógica de la tecnificación operativa inescrutable. Podría criticarse en el mismo sentido, también la omisión regresiva del término “derechos humanos” en la Ley Bases (Gutiérrez Colantuono, 2025, p. 4).

Entonces, y desde esta perspectiva en particular, en respuesta a la pregunta inicial que orientó el presente análisis —¿cuál es la posible solución jurídica a la exclusión de los principios de tutela administrativa efectiva y de consulta pública en la materia disciplinaria de las Fuerzas Armadas y de seguridad, a cuarenta años del retorno democrático?— se sostiene que los principios consagrados en el Artículo 1 bis de la LNPA deben aplicarse de manera directa e inmediata a la materia disciplinaria referida a las Fuerzas Armadas y de seguridad, aun cuando en principio de la lectura textual de las normas, pudiera considerarse su exclusión respecto de los regímenes disciplinarios especiales de dichas fuerzas.

Este planteo encuentra fundamento en una triple dimensión interpretativa: en la dimensión sociológica, por la histórica distribución inicial del poder en favor de las Fuerzas Armadas y de seguridad; en la dimensión normativa, por la exclusión de estas instituciones del debate público en materia disciplinaria; y en la dimensión axiológica, en tanto

posibilidad de corrección —de ese reparto inicial de poder— que integra los valores del Estado social y deliberativo de derecho.

Tal propuesta, como se adelanta, se concibe desde un diseño estatal que contiene un paradigma retributivo en materia de responsabilidad por crímenes en masa, en contraste con otros enfoques de justicia transicional en la región —como la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia, orientada a la reconciliación (Lemaitre *et al.*, 2025).

Sin embargo, se entiende que esta propuesta puede aplicarse en otras latitudes como un horizonte de justicia posible, puesto que como sostienen estas autoras respecto a las respuestas estatales con relación a los crímenes en masa (sean retributivas o de reconciliación): “[l]as preguntas, seguramente, son las mismas” (Lemaitre *et al.*, 2025, p. 189).

## Referencias

- Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal. (1985). Causa originariamente instruida por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas en cumplimiento del Decreto 158/83 del Poder Ejecutivo Nacional. 09 de diciembre de 1985.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (s. f.). *Plan Cóndor. Una asociación ilícita para la desaparición forzada de personas.* <https://www.cels.org.ar/especiales/plancondor/>
- Ciuro Caldani, M. (2020). *Una teoría trialista del derecho. Comprensión iusfilosófica del mundo jurídico.* 2a ed. Astrea.
- Ciuro Caldani, M. (2025). Comprensión trialista del Derecho Administrativo. En J. Conte-Grand (Dir.), *Desafíos e Institutos del Derecho Administrativo de cara al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* IJ Editores. <https://ijeditores.com/index.php?option=publicacion&idpublicacion=1520>
- Comadira, F. (2024). *Derecho administrativo disciplinario* (2a ed., Vol. 1). Cathedra Jurídica.
- Dabove, M. (2025). La filosofía jurídica argentina. Sus cursos de vida en Latinoamérica y su porvenir. En Atienza M. (Ed.), *Contrapuntos de teorías del derecho* (1a ed., pp. 185-208). Astrea.

- Decreto Nacional N° 158/1983. Sométase a juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a los integrantes de la Junta Militar que usurpó el gobierno. 15 de diciembre de 1983. Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto Nacional N° 187/1983. Constituye la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). 15 de diciembre de 1983. Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto Nacional N° 383/2025. Apruébase el Estatuto, proceso de reforma y modernización de la Policía Federal Argentina. 17 de junio de 2025. Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto Nacional N° 454/2025. Apruébase el Estatuto de la Gendarmería Nacional Argentina. 08 de julio de 2025. Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto Nacional N° 455/2025. Apruébase el Estatuto del Servicio Penitenciario Federal. 08 de julio de 2025. Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto Nacional N° 456/2025. Modificación de la Ley N.º 26.102 (Sistema de Seguridad Aeroportuaria). 08 de julio de 2025. Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto Nacional N° 457/2025. Modificación de la Ley N.º 18.398 (Prefectura Naval Argentina). 08 de julio de 2025. Poder Ejecutivo Nacional.
- Gargarella, R. (2025). *Cuando hicimos historia*. 1a ed. Siglo XXI.
- Goldschmidt, W. (2005) [1978]. *Introducción filosófica al derecho: la teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes*. 6a ed. LexisNexis Argentina S.A.
- Gutiérrez Colantuono, P. (2025). Ley Bases y sus principios fundamentales en el marco de una nueva selectividad en el Derecho Administrativo. *En prensa*, 1–19.
- Lemaitre, J., Lugones, M., y Sarrabayrouse, M. (2025). ¿Qué pasó en otras geografías y tiempos del juicio? Más allá de Buenos Aires. En R. Gargarella (Ed.), *Cuando hicimos historia* (1a ed., pp. 186–215). Siglo XXI.
- Ley 23.492 de 1986. Punto final. 23 de diciembre de 1987. B.O. 29 de diciembre de 1986.

- Ley 27.742 de 2024. Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos. 27 de junio de 2024. B.O. 08 de julio de 2024.
- Ley de facto N° 22.924. Ley de Pacificación Nacional. 22 de septiembre de 1983. B.O. 27 de septiembre de 1983.
- Ley Número 23.040. Deroga por inconstitucional y declara insanablemente nula la Ley de facto N.º 22.924. 22 de diciembre de 1983. B.O. 29 de diciembre de 1983.
- Malamud Goti, J. (2016). *Crímenes de Estado*. 1a ed. Hammurabi.
- Pereyra, S. (30–31 de mayo de 2024). *La prisión domiciliaria en causas de lesa humanidad: perspectivas desde el Estatuto de Roma* [Ponencia]. IX Encuentro de Jóvenes Penalistas “El derecho penal de la democracia”, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Asociación Argentina de Profesores y Profesoras de Derecho Penal (AAPDP). <https://es.scribd.com/document/738826704/PEREYRA-PAULO-La-Prision-Domiciliaria-En-Causas-de-Lesa-Humanidad-perspectivas-Desde-El-Estatuto-de>
- Pereyra, S. (2025). El principio de legalidad en el procedimiento disciplinario y en el proceso penal: a propósito de las voces de la doctrina y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP)*, 560/561, 77–87.
- Rorty, R. (2007). *Sobre la verdad: ¿validez universal o justificación?* 1a ed. Amarrortu – Editores.
- Ruocco, G. (2025). El interés general y el Estado social y democrático de derecho. En J. Rodríguez-Arana Muñoz (Ed.), *La buena administración para la realización de los derechos sociales fundamentales en el derecho administrativo iberoamericano: Actas de las XIV Jornadas Prof. Meilán Gil de Derecho Administrativo Iberoamericano (Pazo de Mariñán)* (pp. 55–81). Colex, S.L.
- Salgan Ruiz, L. (2025). Impacto de la ley 27.742 en el *derecho administrativo disciplinario*. *Revista Derecho Administrativo*, 158, 37–57.