



**“NEGACIONES DE DERECHOS FUNDAMENTALES E ININTELIGENCIA
DE NORMAS DE LA LEGISLACIÓN DE LA POLICÍA DE SANTA FE”**

Alumno: Héctor Aurelio Cortés

Título a obtener: Abogado.

Facultad de Derecho.

Universidad Abierta Interamericana

Mayo 2005, Rosario

***“UN DERECHO VIOLADO ES UN VACIO DE DERECHO QUE
ES OCUPADO POR LA INJUSTICIA Y LA ARBITRARIEDAD”.***

AURELIO

AGRADECIMIENTOS

A quienes aunque físicamente no estén presentes, desde donde están me ayudaron en todo momento; mis padres.

A mi esposa por haberme acompañado durante tantas horas, no sólo en la realización de éste, mi trabajo final, sino en todo el transcurso de mi carrera, posibilitando de tal manera haber llegado a esta meta tan deseada.

A mis hijos, Mónica, Heti, Silvio y Alejandra.

De igual manera a mis inseparables e incondicionales amigos y compañeros Mauro, Cecilia, Juan Pablo, Adrián, sin los cuales seguramente no hubiera podido lograr con tanta inmediatez y eficacia este objetivo.

A todos sus familiares que me apoyaron en todo momento.

A quien oficio de tutora en esta labor, Dra. Stella Maris Monti, por su inestimable aporte como tal.

A la Universidad Abierta Interamericana y todos sus integrantes por haber hecho realidad mi anhelo como profesional.

INDICE

Desarrollo Preliminar al Tema Central

Resumen	página 1
Tema	página 2
Introducción	página 3
El Estado y sus funciones	página 4
Estado. Noción conceptual	página 4
Fines del Estado	página 4
Fines esenciales	página 5
Fines sociales	página 5
Las Funciones del Estado	página 5
Clasificación de las funciones	página 5
Las funciones estatales	página 7
Fisonomía Constitucional del Estado Argentino	página 8
Régimen Político	página 8
Régimen representativo	página 8
Régimen republicano	página 9
Régimen federal	página 10
Poder Provincial	página 11
Naturaleza Jurídica de las Provincias	página 12
Situación Institucional de las Fuerzas Armadas	página 19
Naturaleza Institucional de las Fuerzas Armadas	página 20
Policía de Seguridad	página 25
Policía judicial	página 25
Distintos organigramas de la Policía de Santa Fe	página 27
Ley en sentido formal.	página 34
Reglamentos. Clasificación.	página 34
Ley Orgánica de la Policia de Santa Fe	página 36
Ley del Personal Policial	página 37
Ley de Retiros y Pensiones Policiales	página 39
Reglamentos de la Policía de Santa Fe	página 39
Personal Policial. Escala Jerárquica	página 40
Cuerpos de la Policía de Santa Fe	página 41
Sanciones Policiales. Clasificación	página 42

Faltas Administrativas. Clasificación.	página 45
Faltas. Procedimientos para su sanción.	página 46
Estado Policial. Personal en actividad	página 47
Estado Policial. Personal retirado	página 52

Tema Central. Cuestiones

Reglamento del Régimen Disciplinario Policial

<u>1.-Artículo 13, inciso x)</u>	página 55
Superior inmediato	página 55
Resolución judicial definitiva	página 56
Situaciones de revista	página 57
Confesión compulsiva	página 61
Derecho a no declarar	página 62
El Acusado como sujeto de prueba	página 62
Apreciaciones de otros autores	página 63
<u>2.-Artículo 15, inciso f)</u>	página 67
<u>3.-Artículo 15, inciso n)</u>	página 73
Régimen legal de los partidos	página 74
Los Partidos políticos. Reforma de 1994	página 74
Funcionamiento interno	página 75
Poder electoral	página 75
Pueblo	página 76
Habitantes	página 76
Población	página 76
Ciudadanos	página 76
Argentinos	página 76
Extranjeros	página 76
Vecinos	página 77
Derecho a la seguridad	página 77
Mismos conceptos de otro autor	página 77
Conceptos políticos	página 78

Derecho electoral	página 80
El derecho electoral objetivo	página 80
El cuerpo electoral	página 80
Los extranjeros	página 80
Los ciudadanos no habitantes	página 81
El electorado pasivo	página 81
El derecho electoral subjetivo	página 81
El sufragio	página 81
El electorado pasivo	página 82
Partidos políticos. Visión de otro autor	página 82
Limitaciones en el sistema de derechos	página 84
Su razón de ser	página 84
Poder de policía en sus dos conceptos	página 85
Poder de policía. Competencia federal y provinciales.	página 86
Algunas pautas para las limitaciones	página 87
Tratados Internacionales de jerarquía constitucional	página 88
La igualdad jurídica. Concepto.	página 89
La Discriminación	página 91
Reflexiones	página 92
<u>Conclusiones</u>	página 103
Bibliografía	página 106

RESUMEN

A través del presente escrito vamos a ir analizando distintos aspectos del Estado a nivel nacional, para luego brevemente detenernos en el provincial, método éste empleado por nosotros, debido a que el tema central escogido, se refiere al examen de algunas normas que integran las leyes y reglamentos de una institución subordinada a él; estamos aludiendo a la policía de la provincia de Santa Fe, exactamente las que prevén los artículos 13 inciso x), 15 inciso f) y 15 inciso n) del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial y primordialmente desarrollaremos nuestra postura sobre que la vigencia de estas reglas administrativas, configuran un relevante menoscabo a derechos fundamentales de toda persona humana.

TEMA

Existen serias divergencias de ciertas y determinadas normas de las leyes y reglamentos de la policía de la provincia de Santa Fe, con derechos fundamentales de toda persona humana calificada como ciudadano, situación ésta que nosotros tomamos como punto de partida para el desarrollo de este trabajo.

INTRODUCCIÓN

En principio y a los fines de ir acercándonos a la problemática planteada en el tema seleccionado para este trabajo, podemos decir que el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, Decreto 426/72 en su Capítulo II “De las Faltas Administrativas”, trata sobre distintos tipos de faltas administrativas, clasificándolas en leves y graves y estableciendo en caso de su infracción, distintas sanciones disciplinarias adecuadas a la conducta antirreglamentaria.

Puntualmente los artículos 13 inciso x), 15 inciso f) y 15 inciso n), son aquellos tipos que reflejan el título de referencia y generan según nuestro criterio, violaciones a fundamentales derechos del hombre, que trascienden la frontera de sus funciones como policías y se instalan en cuestiones que hacen a su esencia como ciudadano de un Estado. Acotamos que sin desconocer que su problemática no escapa al mundo jurídico y por ende fuera abordada por distintos autores, en lo que hace específicamente a la legislación policial, es un tema inédito, motivo por el cual como resultado de la respectiva investigación, existirá como único antecedente nuestro punto de vista.

EL ESTADO Y SUS FUNCIONES

Iniciamos este trabajo destacando que el Derecho Administrativo como rama del Derecho Público tiene por objeto el estudio de la administración desde el punto de vista jurídico. Ahora bien, el estudio del derecho público presupone la noción del Estado (statsrecht).

Estado. Noción conceptual.

Conforme a lo expresado por Manuel María Díez “el Estado es un ente orgánico, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder”. Haciendo un análisis de este concepto, diremos que *corporación* “es una agrupación de personas unidas por una comunidad de ideas o que ejercen la misma profesión y que se someten voluntariamente a determinadas reglas”. En tanto que *poder* “es aquella facultad para hacer o abstenerse o para mandar algo. Potestad. Imperio.Mando”.

Por otro lado y siguiendo la definición que nos da Moreno Rodríguez sobre poder público, “facultad del Estado inherente a la soberanía de que es titular, para establecer e imponer coactivamente, a través de los órganos pertinentes de autoridad, las normas reguladas del orden jurídico, político y social”.

Elaborando una síntesis de estas nociones conceptuales tenemos entonces que, **Estado:** es un ente orgánico estructurado jurídicamente conformado por una agrupación de personas unidas por una comunidad de ideas y que se someten, ya sea voluntariamente o bien coactivamente a determinadas reglas impuestas por aquellos órganos pertinentes de autoridad que poseen el imperio.

Fines del Estado.

El Estado en el ejercicio de su actividad persigue la obtención de distintos fines, los que podemos calificar como fines esenciales y fines sociales.

Fines esenciales.

Son aquellos cuya realización constituye el mínimo necesario para que el Estado pueda subsistir y según Sayagués Laso, estas son relaciones exteriores, defensa nacional, seguridad interior, actividad financiera, etc.

Fines sociales.

En cuanto a estos fines son los que el Estado asume para hacer mejor la vida en sociedad.

Es evidente que el Estado no puede mantenerse cumpliendo única y exclusivamente los llamados fines esenciales, es decir, el Estado además debe preocuparse y ocuparse de los fines sociales que según expresáramos en líneas anteriores son aquellos que están enderezados a hacer mejor y más útil la convivencia misma, es decir, son fines de bienestar y progreso

Las Funciones del Estado.

El Estado no es estático sino que es dinámico. Actúa en el ejercicio de su poder para así alcanzar sus fines. Es decir, que las funciones del Estado son los medios utilizados para lograr su cometido, es la actividad que despliega este ente orgánico para concretar los programados fines.

Clasificación de las funciones.

Las funciones del Estado puede clasificarse desde distintos puntos de vista, así tenemos:

- a) Material u objetivo.
- b) Orgánico o subjetivo.
- c) Formal.
- d) Mediato y no mediato

Expondremos entonces, una breve reseña sobre estas clasificaciones de las funciones estatales.

a) Clasificación material u objetiva.

Esta clasificación también denominada constitucional, es aquella que se refiere al contenido de la actividad llevada a cabo en el ejercicio de las distintas funciones, vale decir, que para esta clasificación se considera el contenido del acto sin reparar en el órgano que lo cumple. Desde esta óptica las funciones se clasifican en *legislativas*, *ejecutivas* y *judiciales*.

La particularidad de esta clasificación es que no se caracterizan por el órgano del cual emanan, sino por su contenido, es decir, un acto no es legislativo porque lo realiza el Parlamento, sino porque justamente su contenido es legislativo; es por ello que el acto puede ser legislativo aunque emane o provenga de otro órgano que no sea el legislativo.

Igualmente puede inferirse sobre las restantes funciones.

b) Clasificación orgánico o subjetivo.

Aquí se tiene en cuenta el órgano que las cumple sin tener en consideración su contenido. Posicionándonos en esta perspectiva, tenemos entonces, que un acto va a ser legislativo siempre y cuando emane del órgano parlamento. Consecuentemente decimos que es ley todo acto que emane del parlamento y por el contrario que no es ley todo acto que emane de otro órgano distinto.

c) Clasificación formal.

En este sentido se tiene en cuenta la forma del acto, si este reviste la forma de ley, se considera legislativo, aunque emane de otro órgano que no sea el Parlamento.

d) Clasificación mediato y no mediato.

Las función es mediata cuando el Estado se limita a regular la conducta de los particulares, prohibiendo ciertas acciones que puedan constituir para sus intereses un daño o un peligro; así las leyes de policía y las penales.

Las función es no mediata cuando el Estado permite expresamente alguna actividad, reconociendo derechos y las condiciones para su adquisición, por ejemplo por medio de leyes civiles.

Dejando a Manuel María Diez y siguiendo la obra más actualizada de Juan Carlos Cassagne en lo que se refiere al concepto de Estado. Este autor expresa que “...en el Estado federal, que es el principal ente que la Constitución Nacional ha personificado se integran los órganos fundamentales en que se divide el ejercicio del poder, que son el legislativo, el ejecutivo y el judicial”.

Paralelamente, con su autonomía encuadrada en el orden normativo constitucional y el reconocimiento de personalidades jurídicas diferenciadas, también puede decirse que, en sentido amplio, el Estado se integra con las provincias, los municipios y tras la reforma constitucional de 1994, con la ciudad de Buenos Aires.

Por su parte, en el orden de la axiología jurídica, el Estado puede ser concebido como un Estado de Derecho, cuando impera el sistema de división de funciones e independencia de poderes, garantizando así los derechos fundamentales de Libertad y Propiedad de los ciudadanos, o bien como un Estado de Justicia, en el que además de la defensa de esos derechos ejerce funciones tendientes a realizar los criterios de justicia, en las distintas especies, incluso la llamada justicia del bien común o justicia social, la cual en las palabras de Manuel Ossorio “se trata de una tendencia doctrinaria y práctica encaminada a proteger a las personas económicamente débiles elevando su nivel económico y de cultura”.

Más adelante, en su obra ya citada, Juan Carlos Cassagne, nos habla del Estado Subsidiario que nosotros conceptualmente lo sintetizamos como aquel Estado que abandona el modelo benefactor, ese Estado intervencionista, para convertirse según describiéramos en líneas anteriores en un Estado esencialmente de justicia.

Las Funciones Estatales.

La concepción doctrinal de la separación de los poderes reconoce, en general, su origen en Francia, a raíz de la aparición de la obra de Montesquieu titulada “El espíritu de las Leyes”, que fue publicada en el año 1748.

Esta teoría constituye un alegato contra la concentración del poder a favor de los derechos individuales, hallándose fundamentalmente orientada a la separación entre los órganos ejecutivo y legislativo. Esta teoría parte de la base que todo órgano que ejerce el poder tiende naturalmente a abusarse de él, por lo cual se hace necesario instaurar un

sistema de frenos y contrapesos sobre la base de la asignación de porciones de poder estatal (que siempre es único) a distintos órganos (ejecutivo, legislativo y judicial) y que al funcionar este sistema de frenos o contrapesos favorece en definitiva a la libertad del hombre.

IncurSIONANDO en otro aspecto jurídico y siguiendo en esta oportunidad a Néstor Pedro Sagües, trataremos a continuación el régimen político del Estado argentino.

Fisonomía Constitucional del Estado Argentino.

El artículo 1º de la Constitución Nacional puntualiza: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana federal, según lo establece la presente Constitución”.

Vemos según expone Sagües, que tres son las notas esenciales del régimen político adoptado por nuestra Carta Magna: *representativo, republicano y federal*. Por consiguiente a continuación expondremos sintéticamente estas cualidades que hacen a nuestro régimen político.

Régimen Político.

Régimen representativo

El contenido del artículo 1º de nuestra Constitución Nacional, hay que hacerlo conjugar en este sentido con el artículo 22 de la misma normativa. Su texto es el siguiente: “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

Según este esquema el pueblo no es órgano de gobierno, no decide sobre leyes, paz, guerra, etc, sino que lo hacen sus representantes elegidos por ellos, el pueblo, cuando conforman el cuerpo electoral.

Régimen republicano.

En lo que hace al perfil ideológico del régimen republicano, antiguamente *república* era sinónimo de Estado, luego se la contraponía a monarquía (gobierno de uno solo). Por tal motivo Montesquieu distingue dos tipos de repúblicas.

1.- Las aristocráticas.

Donde gobiernan varios, pero no la mayoría.

2.- Las democráticas.

Donde el poder reside en la mayoría del pueblo.

En la actualidad, algunos Estados se presentan como repúblicas democráticas y populares, como por ejemplo China. Estos regímenes aspiran a eliminar la división de la sociedad en clases y erigir un sistema político – económico de tipo socialista.

Las siguientes son las principales notas que caracterizan a un régimen republicano y que emergen del texto constitucional:

a) Periodicidad en el desempeño de los cargos públicos fundamentales.

En lo que hace a los poderes ejecutivo y legislativo quienes ocupan dichos cargos actúan por períodos determinados, es decir, existe la renovación de los cargos. No sucede lo mismo con el poder judicial, ya que son vitalicios y sólo removibles por causas establecidas en la Constitución Nacional, conforme lo expresa el artículo 110 que reza: “Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna mientras permaneciesen en sus funciones”.

b) Responsabilidad de los gobernantes.

Esta responsabilidad se evalúa mediante dos mecanismos claves:

1. El juicio político: el juicio político al presidente, vicepresidente, ministros y jueces de la Corte Suprema (artículos 53, 59 y 60 de la Constitución Nacional).
2. La corrección o remoción de los legisladores, por decisión de la Cámara respectiva (artículo 56 de la Constitución Nacional).

c) Publicidad de los actos de gobierno.

Es un presupuesto esencial para hacer realidad el principio de responsabilidad. No obstante, existen en la Argentina más de un centenar de leyes secretas y miles de decretos secretos ignorados inclusive por el Poder Judicial.

d) Igualdad ante la ley.

Pese a este presupuesto, contenido en el artículo 16 de la Constitución Nacional, ésta no programó ningún sistema de igualdad real de condiciones o igualdad real de oportunidades limitándose a enunciar una igualdad puramente formal.

e) División de los poderes.

Nuestra constitución diseña tres poderes, el legislativo a cargo de dos cámaras, la de Diputados y de Senadores (artículo 44 de la Constitución Nacional); el ejecutivo desempeñado por un presidente (artículo 87 de la Constitución Nacional) y el judicial a cargo de los jueces de la nación (artículo 108 de la Constitución Nacional).

La reforma de 1994 incluyó una cuarta sección en el esquema de los poderes dedicada al ministerio público (fiscales y defensores). Aparentemente tiene fisonomía de un cuarto poder pero en rigor de verdad es un órgano extrapoder el cual pese a su importancia no alcanza para este autor (Sagües) el peso o la entidad de los clásicos tres poderes.

Régimen federal.

Nuestra constitución diseña un sistema o estructura donde aparecen otros Estados denominados provincias, éstas son autónomas en el sentido de que eligen sus propias autoridades (artículo 122 de la Constitución Nacional), dictan sus constituciones locales bajo ciertos recaudos (artículo 6 de la Constitución Nacional) y cuentan con una

Cámara en el Congreso Nacional, el Senado formado por los Senadores de las provincias y la ciudad de Buenos Aires. (artículo 54 de la Constitución Nacional).

Esto es de suma importancia ya que importa la voluntad provincial en la elaboración del derecho nacional, en la designación de algunas autoridades federales como jueces, militares superiores y embajadores (artículos 99 inciso 4, 7 y 13 de la Constitución Nacional) y otras medidas de interés.

Las ecuaciones de poder entre el gobierno federal y los provinciales se concretan, además, con un reparto de competencias:

- a) Poderes exclusivos de la nación.
- b) Poderes exclusivos de las provincias.
- c) Poderes concurrentes.
- d) Poderes prohibidos para la nación.
- e) Poderes prohibidos para las provincias.

Los poderes no otorgados por la Constitución de la Nación pertenecen a las provincias (artículo 121 de la Constitución Nacional).

PODER PROVINCIAL.

Según la terminología de la Constitución, tanto el gobierno federal como los gobiernos de provincia son autoridades de la nación.

Esto permite conceptualmente distinguir tres niveles de poder en la Argentina:

- a) La nación, es decir el Estado nacional.
- b) El gobierno federal.
- c) Los gobiernos de provincia.

No obstante lo expuesto, en la práctica consuetudinaria a los dos primeros se los unifica.

Ciertas provincias han preexistido históricamente a la Nación, como ser Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Salta, Jujuy, Tucumán, San Juan, Mendoza, San Luis, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja. La Constitución Nacional se sancionó en el Congreso Constituyente convocado por estas provincias, salvo Buenos Aires, como su propio Preámbulo lo proclama y además, la Corte Suprema de Justicia ha reconocido jurídicamente esa preexistencia al señalar que conservan después de la adopción de la Constitución Nacional, todos los poderes que antes tenían y con la misma extensión, a menos de contenerse en aquel código alguna expresa disposición que restrinja y prohíba su ejercicio (“Blanco”, Fallos 1:270).

Las provincias posteriores a 1853 – 1860 nacieron como consecuencia de decisiones de los poderes constituidos por la Constitución Nacional.

Naturaleza Jurídica de las Provincias.

El interrogante sobre este aspecto, es si las provincias son Estados o no, o si tienen soberanía o autonomía.

El artículo 122 de la Constitución Nacional refiriéndose a las provincias indica:

“Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal”.

El artículo 123 añade: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Recordemos que el artículo 5 de la Constitución Nacional en su texto expresa: “Cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

La Corte Suprema de Justicia, en diversas sentencias, hizo referencia de la soberanía absoluta de las provincias en todo lo relativo a los poderes no delegados a la nación (“Resoagli”, Fallos, 7: 373).

También sostuvo que los poderes de la soberanía se encuentran divididos, según la Constitución, entre el gobierno nacional y los provinciales; los del primero “revisten la calidad de supremos y absolutos, en todo el territorio de la República. En cuanto a los segundos, tienen el mismo carácter, pero se ejercen únicamente en el perímetro de cada provincia” (“Banco de Córdoba”, Fallos, 147:239). Paralelamente, en otros pronunciamientos señaló que la Constitución quiso hacer un solo país para un solo pueblo, pero no en forma de nación centralizada, sino que ha fundado una unión indestructible de estados indestructibles (“Bressani”, Fallos, 178:9).

También sustentó finalmente, que las provincias son “soberanas e independientes entre sí” (“Armstrong”, Fallos, 13:456).

Sin embargo otra sentencia de la Corte Suprema de Justicia habla de autonomía provincial en lugar de soberanía (“Berga”, Fallos, 271:206 y “Cardillo”, Fallos,

240:311), aunque subrayan su condición de Estado y no de meras divisiones administrativas de la nación (“Cardillo”, Fallos, 240:311).

Como la condición de soberano está ligada a la de poder supremo, vale decir de aquel que no admite superior sobre sí, es obvio que las provincias, sometidas al control federal (por vía de intervención según el artículo 6 de la Constitución Nacional, o mediante la Corte Suprema de Justicia, según los artículos 117 y 127 de la Constitución Nacional), no se pueden rotular como soberanas, o independientes, y menos con poder absoluto. En cambio, sí son autónomas, en tanto cuentan con poder de legislar, autoadministrarse y dictar justicia; elegir a sus autoridades, celebrar tratados entre sí, etc.

Respecto a la naturaleza de Estado atribuidas a las provincias, este autor dice: “se trata de un rótulo excesivo, si se acepta que para ser Estado se debe tener soberanía”. En efecto, si no se requiere tal cualidad, los municipios o las regiones (en un Estado descentralizado), también podrían denominarse “Estados”.

En nuestro lenguaje, no obstante, es innegable que el derecho consuetudinario constitucional llama Estado a las provincias.

Finaliza diciendo este autor que, jurídicamente las provincias se perfilan, según la Corte Suprema de Justicia como personas de existencia necesaria (“Luz y Fuerza”, Fallos, 188:383 y “Provincia de Salta”, Fallos, 311:1797).

Deteniéndonos a analizar el planteo que este autor (Néstor Pedro Sagües) hace respecto a la naturaleza de Estado atribuida a las provincias y del cual se desprende que rotularlas como tal, es excesivo, siempre y cuando se acepte que para constituir tal calidad de Estado se debe tener soberanía y que de no ser así, es decir no requerirse la calidad de soberano, podrían también denominarse Estados los municipios; deseamos acotar que en parte compartimos los fundamentos de su postura pero, en lo esencial, discrepamos. Veamos cual es nuestro análisis.

Compartimos plenamente con este autor que las provincias no son soberanas e independientes y menos con poder absoluto, en cambio sí son autónomas en tanto cuentan con poder de legislar, autoadministrarse y dictar justicia. Así lo expresan claramente los artículos 122 y 123 de la Constitución Nacional a los cuales ya hemos hecho oportuna referencia en líneas anteriores transcribiendo su texto.

Ahora bien, en primera instancia destaquemos cual es el concepto de *soberanía* para luego hacerlo con el de *Estado*, para ello, nos basamos como lo venimos haciendo a lo largo de este trabajo, con los diccionarios de vocabulario jurídico de Moreno Rodríguez y Manuel Ossorio; entonces en el orden referido tenemos:

Soberanía.

“Es la función de regir al Estado ejercida por el poder público dentro de su respectivo territorio y con exclusión, en principio, de cualquier otro poder. O sea, es la autoridad suprema del Estado”.

Estado

“Entidad social y política jurídicamente organizada bajo un poder supremo, que se manifiesta por la coexistencia de tres elementos: un territorio determinado, una población asentada en ese territorio y una autoridad común o gobierno”.

“Su constitución orgánica supone la diferenciación política entre quienes se dedican directamente a realizar las funciones estatales, llamados gobernantes y quienes no intervienen de modo directo y constante en ellas, llamados gobernados.

Los Estados se dividen por la concentración de poderes o su diferenciación en autoritarios o democráticos; por su unidad o pluralidad en simples y compuestos; y estos últimos pueden ser meras uniones personales de Estados o uniones reales y jurídicas, bajo la forma de Estados confederados y federaciones de Estados”.

Soberanía.

“En el terreno jurídico, el problema de vieja y tradicional discusión es el de determinar en quien recae la soberanía, solución que depende del punto de vista que se adopte.

“Sanchez Viamonte, escribiendo sobre el constitucionalismo, ha explicado con acierto y claridad que, en las repúblicas democráticas, no puede haber más soberanía interna o externa que la popular, por lo que, desde un punto de vista político, la soberanía es la voluntad de la mayoría, si bien la validez de la expresión de la voluntad mayoritaria ha de estar sujeta a su conformidad con el ordenamiento jurídico, precisamente porque la democracia es el Estado de Derecho, sometido a éste en la totalidad de su existencia y manifestación, de modo que la soberanía política quede subordinada a la soberanía jurídica, problema vinculado con los de la vigencia constitucional y de la supremacía de la Constitución. El mismo autor llega a definir la soberanía diciendo que es la plenitud lograda por la voluntad política del pueblo para determinarse y para manifestarse, de suerte que está comprendida en ella la

autolimitación o la sujeción de determinadas normas, establecidas como condición para su validez, y así, las formas jurídicas adquieren la importancia y jerarquía de condiciones impuestas a la soberanía... y de cuyo cumplimiento depende la legitimidad y validez de la voluntad política”.

Estado

“Dar una definición de Estado y, sobre todo, hacerlo en pocas líneas, ofrece dificultades insuperables, porque se trata de un concepto muy discutido. Por ello es preferible limitarse a decir que, según Adolfo Posada, el Estado es una organización social constituida en un territorio propio con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política, y que para Capitant es: grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujetos a la autoridad de un mismo gobierno”.

“Sin perjuicio de tal reserva, como orientación sintética de índole jurídica, social y política, cabe agregar estas acepciones” (nosotros tomamos las que consideramos afín a nuestro cometido)

“ En los regímenes federales, cada territorio que posee cierta autonomía (Diccionario de Derecho Usual)”.

Continuando con este análisis y a los efectos de ir dando fundamento a nuestra postura, vamos a basarnos en la parte del texto de Manuel Ossorio que define al *Estado*; el cual expresa “...en los regímenes federales, cada territorio que posee cierta autonomía...”. Buscamos en consecuencia definición de *Federación* y ésta nos remite a *Estado Federal* y apreciado el tenor de éste, dice: “El Estado compuesto por varios Estados – En algunos de ellos llamados provincias como en la Argentina – que poseen gobierno peculiar, legislación privativa en diversas materias y una gran autonomía administrativa, pero con respeto de la unidad representativa internacional, confiada a un Ejecutivo federal o nacional (Diccionario de Derecho Usual)”.

Para ir finalizando con nuestra posición justipreciamos que de las definiciones de soberanía de ambos autores citados (Moreno Rodríguez y Manuel Ossorio), se desprende que se refieren al Estado Nacional.

En su respectivas conceptualizaciones, el primero de estos autores acota que, “Estado es una entidad social y política jurídicamente organizada bajo un poder supremo”, y aquí es donde podría surgir la duda, si el de las provincias es un poder

supremo o solamente el de la nación, pero luego continúa “que se manifiesta por la coexistencia de tres elementos: un territorio determinado, una población asentada en ese territorio y una autoridad común o gobierno”.

Realizando una valoración de lo expuesto, vemos que esta estructura citada en segundo lugar del párrafo anterior, se ajusta tanto a la nación como a cada provincia y, en lo que atañe al poder supremo que, como resaltáramos anteriormente podría generar dudas, consideramos, no obstante ello y teniendo presente las limitaciones establecidas por la Constitución Nacional; que en cada provincia existe. Cita además dicho autor, “... las funciones estatales llevadas a cabo por los gobernantes y quienes no intervienen de modo directo y constante en ellas, llamados gobernados; situación jurídica ésta que también se conforma a cada provincia...”

En lo que respecta al restante autor (Manuel Ossorio), específicamente en su obra define Provincia Argentina: “ En el régimen federal argentino, se denomina así cada uno de los Estados miembros que integran la Nación. El régimen y las competencias provinciales se hallan determinados en la Constitución Nacional, así como los recíprocos derechos y obligaciones entre el Estado federal y las provincias”.

Verificando luego los artículos 121 a 128 del Título Segundo “Gobiernos de Provincia” de la Constitución Nacional; apreciamos que nada expresa o aclara al respecto, ya que a lo largo de su redacción utiliza el vocablo “provincia” y en ningún momento se refiere a “ Estado” . Lo mismo sucede si consultamos el resto del articulado de nuestra Carta Magna, pero, compulsando normas del Código Civil y de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, verificamos que el artículo 2342 del primer cuerpo normativo citado, principia con este texto: “...Son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares...” Vemos el tratamiento de Estado que le acuerda a las provincias. Por su parte la Constitución de nuestra provincia en varios artículos la denomina como Estado.

Sostenemos que lo dicho hasta esta parte, es suficiente para disipar las dudas o cuanto menos avalar nuestro criterio, no obstante permítasenos como última apreciación prosiguiendo con este análisis y tomando esta vez como referente a Humberto Quiroga Lavié, cuando este autor comenta el artículo 122 de la Constitución Nacional, en cuya parte de ese contenido y haciendo mención a un fallo de la Corte Suprema de Justicia, hace constar “...la Constitución quiso hacer un solo país para un solo pueblo, pero no en forma de Nación centralizada, sino que ha fundado una unión indestructible de Estados indestructibles (Fallo 178:9)...”. Como vemos hasta nuestro máximo tribunal le da el tratamiento de Estado.

Ahora bien, Sagües prosigue diciendo que los municipios no son Estados, por carecer de soberanía, ya que de no requerirse tal cualidad, podrían éstos denominarse Estados. En lo que hace a la soberanía compartimos la consideración de este autor, pero no que los municipios no son Estados por no contar con la referida cualidad (soberanía).

Aquí reiteramos lo dicho en referencia a las provincias, éstas no tienen soberanía pero no por ello dejan de ser Estados y en lo que hace específicamente a los municipios, nos apoyamos en las mismas palabras de Sagües que no son más que un reflejo de lo establecido por el artículo 122 de la Constitución Nacional (y sus concordantes), cuando, refiriéndose a las provincias, expresa: “...en cambio sí son autónomas en tanto cuentan con poder de legislar, autoadministrarse y dictar justicia...”.

Es decir, las provincias como Estado poseen los pilares fundamentales para ser tales, que son los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; órganos estos que cuentan para garantía de todas las personas, de una real independencia, por lo menos así lo disponen las normas constitucionales, en cambio y en lo que hace a los municipios, ponemos en tela de juicio que el Concejo Deliberante constituya jurídicamente un verdadero órgano legislativo y sí estamos convencidos de que no cuentan con un Poder Judicial, ya que aquellos “funcionarios” (y no magistrados) que lo integran, denominados “jueces”, no son más que meros subordinados del órgano ejecutivo, a quien por una cuestión de organización administrativa representan en sus funciones, es decir estos “supuestos jueces” no cuentan con los presupuestos de independencia, imparcialidad e imparcialidad como sí poseen los magistrados del Poder Judicial provinciales o de la nación y como dice Humberto Quiroga Lavié al comentar el artículo 123 de nuestra Constitución Nacional: “...pero lo más importante que contiene la cláusula que estamos considerando es la regla que consagra la autonomía municipal, introducida en su texto en la reciente reforma de 1994. Desde ya que la Constitución no ha consagrado la autonomía absoluta del régimen municipal, sino solamente su principio. Además lo ha condicionado, en su alcance y contenido, a las reglas que en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero establezca cada provincia. No podía ser de otra forma, porque de lo contrario en aras de la autonomía institucional, se podría haber restringido la autonomía institucional de las provincias, que tienen un rango superior, no cabe duda...”

Es nuestro convencimiento de que lo escrito hasta aquí, referido al tema de que las provincias son Estados y no en cambio los Municipios, es suficiente como para al menos, avalar nuestra postura al respecto.

Haciendo un balance de los manifestado hasta este punto del trabajo, podemos decir que hemos conceptualizado al Estado Nacional, descripto sobre sus fines, sus funciones, hemos clasificado a éstas. Lo hemos llevado a cabo a través de la consulta de distintos autores tanto en materia de Derecho Administrativo como en materia de Derecho Constitucional.

Luego hemos dirigido nuestra atención hacia los Estados Provinciales. Además hemos hecho algunas consideraciones o reflexiones sobre la base de lo expresado por los citados autores en sus respectivas obras, como así también disentido con éstos en otras cuestiones jurídicas.

Entonces cabe acotar que luego de lo reseñado vamos a ir encarrilando o encaminando nuestra tarea al tema elegido, destacando que lo dicho hasta ahora lo apreciamos como base al referirnos al Estado, ya que este trabajo consiste en censurar cierta y determinada normativa legal de una Institución que depende, justamente, del Estado de la Provincia de Santa Fe.

Siguiendo adelante con nuestro método de análisis que consiste en realizar un paralelismo entre “nación y provincias”, (según lo venimos llevando a cabo hasta ahora en lo que atañe a los Estados Nacional y Provinciales); a continuación y para decirlo de alguna manera, vamos a efectuar una introducción examinando a las distintas fuerzas que integran y responden tanto al gobierno nacional como a los gobiernos de provincia. Nos estamos refiriendo a las fuerzas armadas, a las fuerzas de seguridad y a las fuerzas policiales, para ir así delineando nuestro objetivo que, como expresáramos en líneas anteriores, se trata de exponer una crítica a cierta y determinada normativa legal de una Institución de las citadas, sin dejar de señalar que, aunque tal tema alcanza en parte a todas ellas, hemos elegido aquella fuerza que depende de un gobierno provincial, para ser más exactos, no referimos a las “Leyes y Reglamentos de la Policía de la Provincia de Santa Fe”

Consecuentemente y respetando el orden citado, en primera instancia vamos a definir la expresión “Fuerzas Armadas”, para ello nos vamos a servir de una de las obras que estamos utilizando para nuestra tarea, la de Moreno Rodriguez, y así las define:

“Conjunto de los cuerpos militares de que dispone el Estado (nacional), para asegurar, de ser necesario, por el uso o la amenaza de la fuerza, el libre y pleno ejercicio de su integridad territorial, su independencia económica y su soberanía política”.

Situación Institucional de las Fuerzas Armadas

En este caso nos posicionamos en el trabajo de Néstor Pedro Sagües y conforme a lo enseñado por este autor y según el título de este comentario, es decir en lo que respecta a la situación institucional de las Fuerzas Armadas, el artículo 99 en su inciso 12 de la Constitución Nacional, indica "... El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones..." "...Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación...".

Sobre este pasaje hace constar que la doctrina administrativista habla con frecuencia del *órgano castrense*, entendiendo a las fuerzas armadas como una institución, aunque sin personalidad jurídica (Marienhoff). Pedro Bidart Campos considera que se las puede conceptualizar incluso como un órgano extrapoder.

Agrega (Néstor Pedro Sagües) "... dada la fuerte dependencia institucional que programa el mentado artículo 99 inciso 12 de nuestra Constitución Nacional, las fuerzas armadas no son entidades autárquicas ni órgano extrapoder, tampoco importan un órgano en sentido preciso, si por tal se califica a un sujeto del Estado encargado de emitir por sí la voluntad de aquel e imputar esa voluntad a la del Estado como persona jurídica (Messineo, Zampetti)..." Siguiendo a Moreno Rodriguez y respecto a lo que figura en líneas anteriores en lo que hace al concepto de "*órgano*" en sentido preciso: "es un individuo o grupo de individuos a quienes se considera que expresan directamente, sin representación, la voluntad de una persona jurídica colectiva".

Finaliza su postura el autor citado en primer término acotando que todo lo dicho es sin perjuicio o no importa desconocer que, en ciertos momentos las fuerzas armadas han actuado (pero inconstitucionalmente) como verdaderos factores de poder e incluso han asumido el poder, no sólo en cuanto los constituidos, Ejecutivo y Legislativo, sino también el constituyente.

En lo que concierne a nosotros, coincidimos plenamente con Néstor Pedro Sagües en que las fuerzas armadas, no son entidades autárquicas ni órgano extrapoder, ya que aferrándonos al contenido del inciso 12 del artículo 99 de la Constitución Nacional, las mismas están subordinadas al presidente de la Nación por ser éste su comandante en jefe y, si en algún momento han actuado como verdaderos factores de poder, lo han hecho al margen de nuestra Carta Magna siendo que, un hecho de esta naturaleza aunque se reconozca que forma parte de nuestra realidad, de nuestra historia, no podemos catalogarlo de normal, regular o legítimo; en virtud de que las fuerzas armadas han sido creadas (y en la actualidad así lo es), para servir a los sublimes

intereses del Estado a través de quien las dirige, de quien las gobierna, que es el “Presidente de la Nación”. Ya lo afirma Humberto Quiroga Lavié: “...Desde el punto de vista institucional esta cláusula implica la subordinación del poder militar al poder civil.

Es evidente que para la Constitución el poder militar carece de autonomía institucional, no es un poder del Estado sino, solamente, un órgano técnico, encargado de la defensa del país, sometido a la autoridad política del presidente de la Nación (Conf. Doctrina de la Corte en Fallos 191:197, La Ley, t. 24, pág. 580, y t. 33, pág. 612)...”

Naturaleza Institucional de las Fuerzas Armadas.

Sobre este asunto prosigue diciendo Néstor Pedro Sagües que, según la Constitución Nacional, importan un organismo necesario (artículos de la Constitución Nacional, 99 inciso 14: “ Dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación”; 75 inciso 27: “Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno”). Sus objetivos genéricos son la defensa de la patria y de la Constitución (artículo 21 de la Constitución Nacional: “ Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo nacional. Los ciudadanos por naturalización son libres de prestar o no este servicio por el término de diez años contados desde el día en que obtengan su carta de ciudadanía”).

La ley de defensa nacional 23.554, las define como “el instrumento militar de la defensa nacional”.

Las fuerzas armadas en nuestro país, están constituídas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina, debiendo ajustar su proceder al derecho nacional e internacional aplicable a los conflictos armados (artículos 20 y 21 de la Ley 23.554).

Referente a este aspecto, Humberto Quiroga Lavié expresa, que la jefatura del presidente sobre las fuerzas armadas, está dirigida a salvaguardar la “*defensa nacional*” como valor supremo, pero no a utilizar dicho poder del Estado como instrumento de la seguridad interior, salvo en el caso de notoria insuficiencia de los organismos policiales de seguridad creados al efecto, en el orden federal y provincial. Debe quedar en claro, en consecuencia, que las fuerzas armadas, cuya jefatura ejerce el presidente de la Nación, tienen por función constitucional específica la defensa del país frente al

enemigo o la agresión externa (cuestión reglada por la Ley 23.554). La intervención de las fuerzas armadas en materia de seguridad interior deben ser admitidas solamente con carácter subsidiario y excepcional, frente a la insuficiencia funcional de los organismos de seguridad ordinarios y a solicitud de los mismos o de las autoridades civiles que ejercen su conducción política.

Volviendo a Néstor Pedro Sagües, la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional tienen como tarea primigenia el control y vigilancia de las fronteras, aguas jurisdiccionales y custodia de objetivos estratégicos; pero podrán ser asignadas a operaciones de defensa en momentos de guerra (artículo 31 de la Ley 23.554) o de conmoción interior, como fuerzas de seguridad (decreto 327/89).

Por nuestra parte acotamos que además de las Fuerzas Armadas constituídas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina; las de Seguridad integradas por la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, existen tanto a nivel del gobierno nacional como de los gobiernos provinciales; la Policía Federal Argentina y las Policías Provinciales; instituciones a nuestro criterio no integrantes de las fuerzas de seguridad, ya que esta denominación está reservada puntualmente a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina. Es más, la misión que tienen específicamente las policías en sentido estricto de todo el país, es el mantenimiento del orden público y la paz social cada una en su respectivo territorio, como regla, y además actúan como auxiliar permanente de la administración de justicia; allanándonos sí, en el supuesto de que en un sentido amplio, se denomine sin hacer distinción a las fuerzas de seguridad o policiales de una forma u otra.

En última instancia destacamos la existencia de otra Institución ya sea en el ámbito federal como en el ámbito de las provincias, nos estamos refiriendo al Servicio Penitenciario, servicio éste encargado también de una importante labor que es mantener bajo custodia en los lugares creados a tal efecto, a aquellas personas humanas que se encuentran privadas de su libertad a disposición de los distintos tribunales de justicia. Misión ésta que es de destacar, ya que los componentes de este cuerpo tienen el cometido de velar no solamente por tales personas en el aspecto antes referido, sino asegurar en lo que a ellos respecta lo establecido en la parte pertinente del artículo 18 de la Constitución Nacional, que reza “...Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquella exija, hará responsable al juez que la autorice...”

Sobre este respecto Humberto Quiroga Lavié dice que, “...este verdadero mandamiento ético de carácter jurídico de nuestra Constitución Nacional debe inscribirse en las puertas de entrada de todas las cárceles y comisarías del país. Se ha visto complementado en la reciente reforma al adquirir jerarquía constitucional la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (artículo 75 inciso 22)...”

Otra cuestión es que, lamentablemente, en la actualidad estos preceptos constitucionales se vean vulnerados por la escasez de infraestructura carcelaria, ya que es notorio que la falta de espacio físico en las cárceles de nuestro país, hace que aquellas personas privadas de su libertad a disposición de la justicia, deban cumplir con el proceso penal alojados en los calabozos policiales, los cuales obviamente no han sido edificados para mantener a personas por un pronunciado período, todo lo contrario, estos ámbitos han sido creados para tener alojados brevemente a las personas “imputadas” de delitos penales durante el tiempo que demande la instrucción de la prevención sumaria policial, para luego en caso de que se dicten medidas de procesamiento y prisión preventiva, sean derivadas a lugares adecuados, que son las cárceles de los servicios penitenciarios, es más, hay casos extremos que repugnan y repudian a los mandatos constitucionales, no sólo respecto al alojamiento material de estas personas, sino sobre su dignidad misma, las cuales se han visto obligadas por las referidas carencias, a cumplir su condena o por lo menos parte de ella en los establecimientos policiales (comisarías). Además esta situación como ocurrió en nuestra provincia de Santa Fe, a llevado a la autoridad competente a declarar a las cárceles en estado de emergencia.

Agregamos en lo que hace a la actual dependencia de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales, que las mencionadas en primer término dependen del presidente de la Nación por intermedio del Ministerio de Defensa, en tanto que la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Policía Federal Argentina, lo son también del presidente de la Nación pero a través del Ministerio del Interior, específicamente de la Secretaría de Seguridad Interior y, en lo que respecta a la Policía de la Provincia de Santa Fe, lo es del gobernador a través del Ministerio de Gobierno Justicia y Culto y Subsecretaría de Seguridad Pública.

A esta altura, estamos en condiciones de decir que nos hallamos prácticamente en el inicio del punto específico de nuestro trabajo, del eje temático central del mismo y para tomar el camino que nos conduzca a él, y en virtud de que nos hemos impuesto como debe ser, un método de trabajo del cual ya hemos hecho referencia, como así que

la materia a analizar consisten en normas jurídicas de la Policía de la Provincia de Santa Fe; creemos que es prudente y acertado dirigir nuestras palabras al ente principal que da vida a dicha Institución, nos referimos al Estado de la Provincia de Santa Fe. Para concretar ello utilizaremos como herramientas la Constitución Nacional en primer lugar, para luego transitar por la Constitución Provincial.

El artículo 5° de la Constitución Nacional, establece: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantía de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Según Humberto Quiroga Lavié, a esta norma la doctrina constitucional clásica la ha individualizado como aquella que formula la garantía federal. Agrega que en rigor de verdad no es muy afortunada esta calificación, porque sobre todas las cosas, la norma regula la supremacía federal, es decir la supremacía del derecho federal sobre el derecho provincial. Bien es cierto que también en el artículo 31 está regulada la supremacía federal. Se trata entonces de una doble garantía de supremacía constitucional a favor del Estado federal, para lograr hacer prevalecer la Constitución Nacional y los principios del artículo 5; y a favor de las provincias, para impedir que ningún poder extra-constitucional las pueda avasallar. Ambas caras de la garantía de la supremacía federal se encuentran contempladas en la intervención federal prevista en el siguiente artículo de la Constitución: “El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia”.

Ahora bien, vistas las condiciones o cláusulas establecidas por la Constitución Nacional para legitimar el dictado de su Constitución que haga cada provincia, nos trasladamos directamente a la de la Provincia de Santa Fe y aquí establecemos que el artículo 1° en la Sección Primera, Capítulo Único en lo que hace a su Organización – Forma de Gobierno, establece: “La provincia de Santa Fe, como miembro del Estado federal argentino, y con la población y el territorio que por derecho le corresponden, organiza sus instituciones fundamentales conforme a los principios democráticos, representativo y republicano, de la sumisión del Estado a las propias normas jurídicas en cualquier campo de su actividad y de los deberes de solidaridad recíproca de los

miembros de la colectividad, de acuerdo con las condiciones y limitaciones emergentes de la Constitución Nacional”.

Verificamos que se compadece con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional.

Avanzando en el articulado de la Constitución de nuestra provincia y posicionándonos en el Capítulo III “Atribuciones del Poder Ejecutivo”, específicamente en el artículo 72, éste establece que “El gobernador de la provincia:

Inciso 1.- “Es el jefe superior de la administración pública”.

Inciso 17.- “Dispone de las fuerzas policiales y presta su auxilio a la Legislatura, a los Tribunales de Justicia y a los funcionarios provinciales, municipales o comunales autorizados por la ley para hacer uso de ellas”.

Consideramos que en este estado, hemos llegado al comienzo de nuestra labor fundamental, pero deseamos aclarar desde ya, que el Estado provincial tiene múltiples tareas, entre las esenciales están, asegurar o garantizar la salubridad, la educación y la seguridad de sus habitantes, y es aquí donde nos vamos a detener, nos referimos al último punto citado; “*la seguridad*”, y para que no se preste a confusiones, ponemos en claro como dijimos anteriormente, que nuestra mirada está dirigida a la Institución creada para tal fin, que es la policía o fuerzas policiales como lo cita el inciso 17 de la Constitución Provincial, pero no en lo que respecta a esa primordial misión que es preservar o cuidar de la vida, de la integridad física, de los bienes o patrimonio de todas las personas que habitan en forma permanente o en forma transitoria en nuestra provincia; sino analizando la normativa que regula su funcionamiento institucional interno. Es decir, nuestra preocupación está guiada a hacer notar que, parte de sus leyes (tomadas en sentido material) son arbitrarias y tienen en su contenido o mejor dicho se desprende de su contenido un proceder contrario a lo justo, razonable o legal y que por ende afecta en sus derechos a sus integrantes, que de esta manera se ven menoscabados en relación a otras personas u otros trabajadores, no solamente del ámbito provincial, sino de un ámbito geográfico extraño.

Como dijimos en párrafos anteriores, este detrimento, este daño, no sólo afecta a la policía de nuestra provincia, sino en algunos aspectos a las restantes fuerzas que fuimos citando a lo largo de este escrito.

Hecho este prolegómeno, consideramos que si en definitiva vamos a hablar de normas policiales que no son justas, es prudente que expliquemos con fundamento jurídico, qué es la policía y en especial, la *“Policía de la Provincia de Santa Fe”*.

Realizada una búsqueda en la Enciclopedia Ilustrada de la Lengua Castellana de la Editorial Sopena, edición año 1969, Tomo III, nos dice: “...Cuerpo que vigila el mantenimiento del orden público y la seguridad de los habitantes, y se halla a las órdenes de las autoridades políticas...”.

En Moreno Rodriguez hallamos únicamente la definición de policía judicial: “(Derecho Administrativo) Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas”. En este caso consideramos que no se trata específicamente strictu sensu de lo que hoy se comprende como policía judicial, sino se refiere a la policía de seguridad dependiente del Poder Ejecutivo.

En cambio Manuel Ossorio define a ambas y otras;

Policía de Seguridad:

“Cuerpo que tiene a su cargo la vigilancia del orden público y de la integridad de los ciudadanos, y que debe cumplir las órdenes de los poderes del Estado, especialmente del Ejecutivo y del Judicial”.

“Este segundo, cuando no existe un cuerpo policial directamente dependiente de ese poder”.

“En los países organizados federativamente, la policía puede depender del Estado nacional o de los Estados provinciales”.

Policía Judicial:

“Cuerpo que en algunos Estados con independencia de la policía de seguridad y bajo la directa dependencia del poder judicial, se dedica a la investigación de los delitos y a la captura de los delincuentes. De esa manera quedan separados y bien definidas ambas actividades policiales. Se estima que la existencia de una policía judicial constituye una garantía en el ejercicio de la criminalística y una protección de los derechos individuales”.

Como es notorio, nuestra provincia de Santa Fe cuenta únicamente con una policía de seguridad dependiente del Ejecutivo Provincial (pese a que en una de sus primordiales leyes - estamos aludiendo a la Ley Orgánica Policial - cita la expresión “*policía judicial*”, lo hace en el sentido del ejercicio de esa función y no en el estricto que debe entenderse esa denominación), aunque hay que destacar que a través del tiempo hubo proyectos sobre la policía judicial, inclusive sobre la policía municipal y que en la actualidad en el órgano Legislativo se encuentra un proyecto con modificaciones sustanciales a la normativa de nuestras fuerzas policiales.

Por último vayamos a lo que consideramos para conceptualizar a la policía, una fuente fidedigna, que es la propia ley orgánica de la policía de la provincia de Santa Fe, en cuyo artículo primero la define de la siguiente forma: “ La Policía de la Provincia de Santa Fe es la institución que tiene a su cargo el mantenimiento del orden público y la paz social; actúa como auxiliar permanente de la administración de justicia y ejerce por sí las funciones que las leyes, decretos y reglamentos establecen para resguardar la vida, los bienes y otros derechos de la población”.

“Desempeñará sus funciones en todo el territorio de la Provincia, excepto aquellos lugares sujetos exclusivamente a la jurisdicción militar o federal o de otra policía de seguridad”

A continuación y a los efectos de ilustrar debidamente sobre la estructura de la institución policial de la Provincia de Santa Fe, tanto en lo que hace a su dependencia con el órgano de gobierno, como su disposición interna, tomando como cabeza a la Jefatura de Policía y la respectiva cadena de mandos que le son subordinadas; delinearemos los distintos organismos que la componen.

[Consultar versión impresa](#)

Una vez concretada la tarea de definir a la policía de la Provincia de Santa Fe y habiendo resaltado distintos organigramas vinculados con ella ,vamos a entrar en la labor sin extendernos en demasía, de destacar el principal cuerpo normativo en el que jurídicamente se asienta o basa esta Repartición, tomando como referencia la compilación o recopilación de leyes y reglamentos de interés para el personal policial (así está denominada esta obra) cuyo autor es Carlos E. Bonilla.

A esos efectos clarificamos, que este cuerpo normativo está integrado por leyes en sentido formal y por reglamentos de distintas especies, normas éstas que vamos a conceptualizar.

Ley en sentido formal:

Se refiere a la que ha sido dictada por el Poder Legislativo conforme a los mecanismos constitucionales.

Reglamentos. Clasificación

Reglamento autónomo:

Es aquél que dicta la administración pública, en uso de atribuciones que le son propias y no como reglamentación de leyes o por delegación dispuesta por éstas.

Reglamento delegado:

Es aquél que dicta la administración pública, en virtud de atribuciones delegadas por la ley.

Reglamento ejecutivo o de ejecución:

Es aquél que dicta la administración pública a los fines de reglamentar las disposiciones de una ley.

Además no debemos olvidarnos de los reglamentos clasificados como individuales y generales.

En lo que hace a la normativa policial, está compuesta por distintas leyes y en especial por reglamentos ejecutivos o de ejecución.

Existen tres leyes que son los pilares fundamentales de la policía de la provincia de Santa Fe, así como en el Estado existen los tres órganos de poder que hacen a la esencia del ente; a saber:

- 1) Ley Orgánica
- 2) Ley del Personal Policial
- 3) Ley de Retiros y Pensiones del Personal Policial.

En el momento en que estábamos abocados a la tarea de describir estas leyes, reflexionamos sobre el punto de vista que, integradas las mismas, acompañarán al hombre y a la mujer en su calidad de policía durante toda su “vida”, es decir desde que la persona en sentido metafórico nace como tal, hasta que muere en el sentido estricto del vocablo, ya que el nóvel agente (tomando la acepción de agente en el sentido ajustado que marca la Ley del Personal Policial, en su artículo 4º: “ La denominación agente, corresponde a todo el personal de carrera de la institución...” o como lo designa el artículo 76 del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial: “ Por los términos agente, empleado, policía, funcionario o personal, se entenderá todo el personal que preste servicios en la repartición en alguno de los puestos, empleos o cargo previstos en la Ley de presupuesto”) fue concebido por la Ley Orgánica; de ella se desprenden sus atribuciones y funciones para con la sociedad. Asimismo durante su servicio transita por la Ley del Personal Policial, norma ésta que lo acompañará como funcionario hasta el momento en que cese en su actividad y pase a una situación pasiva, nos referimos al retiro. Esta ley, la del personal policial, no está dirigida a crear a través de sus disposiciones un vínculo directo con la sociedad como lo hace la mencionada en primer término, sino que su mirada está orientada a lo interno, al aspecto laboral y le marca en ese sentido al agente, cuales son sus derechos y cuales sus obligaciones.

Por último llegamos a la ley que le pone fin a su vida como agente policial en actividad, norma que le referirá cuales son sus derechos y obligaciones pero ahora como personal retirado, y esta misma ley en otro aspecto, va a proteger a sus deudos cuando “realmente ocurra su muerte”

Vemos que la relación que se suscita con el ingreso a las filas policiales, es vitalicia como regla.

Prosiguiendo vamos a realizar una descripción de estas tres leyes.

Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe:

Esta ley que lleva el número 7395, fue sancionada en el año 1975 y promulgada el 28 de mayo del mismo año mediante Decreto número 01841 del Poder Ejecutivo Provincial.

Está formada por distintos títulos y capítulos, a saber,

Título I

Disposiciones básicas

Capítulo I

Objetivo y relaciones

Capítulo II

Funciones de policía de seguridad

Capítulo III

Atribuciones

Capítulo IV

Función de policía judicial

Capítulo V

Coordinación con otras policías

Capítulo VI

Disposiciones complementarias

Título II

Organización policial

Capítulo I

Organización y medios

Capítulo II

Comando superior de la policía

Capítulo III

Asesoría de la jefatura de policía

Capítulo IV

Unidades dependientes de la jefatura de policía

Capítulo V

Plana mayor policial

Capítulo VI

Unidades policiales

Capítulo VII

Centro de operaciones policiales

Título III

Disposiciones complementarias

Ley del Personal Policial

Decreto 6769/72.

Está integrado por cinco títulos y distintos capítulos y anexos según lo siguiente:

Título I.

Norma básicas.

Capítulo I.

Conceptos generales.

Capítulo II.

Estabilidad policial.

Capítulo III.

Agrupamiento del personal.

Capítulo IV.

Superioridad policial.

Capítulo V.

Estado policial.

Título II.

Carrera policial.

Capítulo I.

Reclutamiento del personal.

Capítulo II.

Régimen disciplinario policial.

Capítulo III.

Uniformes y equipos policiales.

Capítulos IV.

Calificaciones de aptitudes y desempeños.

Capítulo V.

Régimen de cambio de destino.

Capítulo VI.

Régimen de promociones policiales.

Capítulo VII.

Régimen de licencias policiales.

Capítulo VIII.

Situación de revista.

Capítulo IX.

Bajas y reincorporaciones.

Capítulo X.

Legajos personales.

Título III.

Sueldos y asignaciones.

Capítulo I.

Concepto general.

Capítulo II.

Sueldos policiales.

Capítulo III.

Suplementos generales.

Capítulo IV.

Suplementos particulares.

Capítulo V.

Compensaciones e indemnizaciones.

Capítulo VI.

Liquidación de haberes.

Título IV.

Retiros, pensiones y subsidios.

Capítulo I.

Retiros y pensiones policiales.

Capítulo II.

Subsidios policiales.

Título V.

Disposiciones generales y transitorias.

Capítulo I.

Disposiciones generales.

Capítulo II.

Disposiciones transitorias.

Ley de Retiros y Pensiones del Personal Policial y Penitenciario de la Provincia de Santa Fe

En lo que atañe a esta ley, sólo destacaremos que lleva el número 11.530, fue sancionada por el órgano legislativo el 27 de noviembre de 1997, promulgada por el Poder Ejecutivo el 28 de diciembre del mismo año y publicada en el boletín oficial el 6 de enero de 1998.

Reglamentos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

A continuación vamos a enumerar los reglamentos que rigen en la institución policial.

1. Reglamento de Escalafones y Transferencias.
Decreto 03120/7
2. Reglamento del Régimen de Cambio de Destino.
Decreto 4584/77.
3. Reglamento del Régimen de Calificaciones Policiales.
Decreto 3655/84.
4. Reglamento de Premios y Distinciones Policiales.
5. Reglamento del Régimen de Licencias Policiales.
Decreto 4413/79.
6. Reglamento del Régimen de Reclutamiento Policial.
Decreto 1805/78.
7. Reglamento de Promociones Policiales.
Decreto 4305/92.
8. Reglamento de Retiros y Pensiones.
Decreto 02794/72.
9. Reglamento del Régimen Disciplinario Policial.
Decreto 426/72.
10. Reglamento para Sumarios Administrativos.
Decreto 4055/77.
11. Reglamento Orgánico de la Unidad Regional.
Decreto 3174/77.
12. Reglamento Orgánico de las Comisarias y Subcomisarias.
Decreto 03119/72.

13. Reglamento de Inspecciones del Personal.
Decreto 00433/73.
14. Reglamento de Custodia y Traslado de Detenidos.
Decreto 00432/73.
15. Reglamento de Detenidos.
Decreto 1408/73.
16. Reglamento Orgánico de la Plana Mayor Policial.
17. Reglamento Orgánico del Departamento Personal.
18. Reglamento Interno del Departamento de Relaciones Policiales.
19. Reglamento de Uniformes y Equipos Policiales.
Decreto 2359/92.
20. Reglamento de Normas Sociales y Ceremonial Policial.
21. Reglamento Orgánico de las Asociaciones Cooperadoras Policiales.
22. Reglamento Orgánico de la Dirección General de Institutos Policiales.
Decreto 1027/91.
23. Reglamento de las Tropas de Operaciones Especiales.
Decreto 2168/89.

Vayamos delineando ahora algunos aspectos internos de la Policía de la Provincia de Santa Fe sobre el personal policial.

Los grados jerárquicos que los policías pueden alcanzar en los distintos cuerpos, están determinados en el respectivo organigrama que es parte de este trabajo.

Escala Jerárquica Policial:

Es el conjunto de grados que puede ocupar el personal policial en los respectivos escalafones.

Los grados que integran la escala jerárquica, se agrupan del modo siguiente:

- a) Personal superior.
 - Oficiales superiores.
 - Oficiales jefes.
 - Oficiales subalternos.
- b) Personal subalterno.
 - Suboficiales superiores.

Suboficiales subalternos.

Tropa policial.

El personal policial de la institución, gozará de estabilidad en el empleo, y sólo podrá ser privado del mismo, y de los deberes y derechos del estado policial por las causales que allí se expresan.

Entendemos que por tratarse de la pérdida de la estabilidad en el empleo del personal de la Policía de la Provincia de Santa Fe, esta norma en lo que hace a las distintas causales que determina, es su interpretación de carácter restrictiva.

En líneas anteriores destacamos que nos íbamos a referir exclusivamente al “*personal policial*”, ya que además de estos recursos humanos, existe el personal civil de la policía provincial, de cuyos integrantes no nos ocuparemos en razón de regirse éstos, no por el régimen de las leyes policiales, sino por las disposiciones vigentes para el personal de la administración provincial por carecer de estado policial.

Hecha esta aclaración y continuando con el tema, decimos.

El comando de fuerzas o unidades operativas policiales, será ejercido integral y exclusivamente por el personal del cuerpo de seguridad. La sucesión se producirá en forma automática, siguiendo el orden jerárquico y de antigüedad entre los integrantes de cada escalafón.

Al respecto remarcamos que existen cuatro cuerpos, cada uno con sus pertinentes escalafones

1. Cuerpo de seguridad.
2. Cuerpo profesional.
3. Cuerpo técnico.
4. Cuerpo de servicios auxiliares.

El seguido es el orden de *precedencia* entre los citados cuerpos.

Es muy importante destacar el significado de “*estado policial*”, ya que según veremos más adelante es primordial para parte del tema motivo de esta tarea, y así está definido: “es la situación jurídica que resulta del conjunto de deberes y derechos establecidos por las leyes y decretos, para el personal que ocupa un lugar en la jerarquía de la policía provincial. Tendrá estado policial con los deberes y derechos esenciales que determina esta ley, el personal policial de todos los cuerpos”.

Agrega además la norma respectiva, que el personal con *Autoridad Policial*, está obligado en todo momento y lugar, a portar arma de fuego adecuada a las disposiciones que se impartan. Aclaremos que el personal con autoridad policial, es aquel que pertenece a los cuerpos de seguridad y técnico.

Otra cuestión preponderante para nosotros es el *Régimen Disciplinario Policial*, ya que justamente se trata del punto neurálgico que vamos a tratar y con el cual no estamos parcialmente de acuerdo. De la lectura del precepto pertinente se interpreta que, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que los códigos y leyes especiales determinen para el personal policial, en su carácter de funcionarios públicos, la violación de los deberes policiales establecidos en la ley orgánica policial, otros decretos, resoluciones y disposiciones, harán pasibles a los responsables de las sanciones disciplinarias que a continuación acotamos:

- a) Apercibimiento escrito.
- b) Arresto policial.
- c) Suspensión de empleo.
- d) Destitución, por cesantía o exoneración.

Sobre la sanción disciplinaria que consta en último término, sólo puede disponerse por decreto del poder ejecutivo de la provincia, a solicitud de la jefatura de policía, y conforme a la gravedad de la falta, haciendo esta distinción:

Cesantía.

No importa la pérdida del derecho al haber de retiro, que pudiera corresponder al sancionado.

Exoneración.

Importa la separación definitiva e irrevocable de la institución, con la pérdida del Estado Policial y todos los derechos inherentes, incluso el de retiro, aunque se hubiesen reunido los demás requisitos para obtenerlo. La exoneración sólo será decretada cuando mediare condena judicial por delitos graves o infamantes. Los derechohabientes conservarán el derecho a la pensión policial conforme lo determina la Ley de Retiros y Pensiones Policiales.

Entiendo y así lo confirman algunos autores, que la pena infamante es una institución que pertenecía al antiguo derecho, por lo que en la actualidad quedaría la regla reducida a la condena judicial por delitos graves, es decir, alguno de aquellos delitos que son competencia de los jueces de primera instancia en lo penal de instrucción.

Todo policía que pertenezca a la categoría de personal superior, está obligado a ejercer las facultades disciplinarias que le acuerda la ley.

Los suboficiales y agentes, no ejercen las facultades disciplinarias, pero tienen la obligación de informar a sus superiores de las faltas de los subalternos. Discrepamos con esta medida adoptada en el marco de la Ley del Personal Policial, en lo atinente a que tal deber surge únicamente cuando toman conocimiento de las faltas de “*los subalternos*”, exceptuándolos consecuentemente y según una interpretación literal de la norma en cuestión, cuando se trate de sus superiores. Nuestro análisis es el siguiente: al ser las faltas administrativas policiales de acción pública, los suboficiales y agentes tienen el deber de denunciar “*todo*” comportamiento que pueda constituir una transgresión a los tipos previstos en el Régimen Disciplinario Policial, sin discernir si tal conducta ha sido llevada a cabo por un superior, un igual o un inferior, pertenezcan éstos al cuadro de oficiales o suboficiales y en el caso de ser inferiores, sean subordinados o no. Esta aserción la realizamos ya que, si analizamos el artículo 33 del Reglamento para Sumarios Administrativos, en su sección tercera, donde expresa: “Todo funcionario policial “*debe*” comunicar las faltas del personal policial que no tenga atribución para sancionar” y, aunque, esta regla esté ubicada metódicamente dentro del reglamento para los sumarios administrativos, y se esté refiriendo en principio, a quien no tenga atribución para sancionar en esa situación, porque la entidad de la falta en cuestión haga que merezca ser juzgada a través de un sumario administrativo y no reprimida por el mecanismo de la sanción directa; no tenemos porque desechar el principio que establece y sustenta, por el contrario, debemos hacerlo extensible al caso en examen, que es cuando el policía no tiene atribución para sancionar, por pertenecer al cuadro de suboficiales y agentes generando de esta manera el deber de *informar de toda falta que llegue a su conocimiento*, independientemente del grado jerárquico que ostente el presunto autor del proceder reprochable.

Además recordemos que en la policía de la provincia de Santa Fe, impera el principio de la autoridad, cuya finalidad es afirmar y mantener la disciplina para asegurar el normal funcionamiento de la institución. Es por ello que toda falta administrativa que se cometa, sin tener en consideración quien es su autor o su

denunciante en lo que a grado jerárquico se refiere; debe investigarse y juzgarse en forma actuada por el procedimiento que marque la norma respectiva y ser sancionada disciplinariamente, de corresponder, conforme a su naturaleza y gravedad. Es decir, este principio de la autoridad establece la necesidad imperiosa de juzgar toda conducta que se presuma violatoria de los deberes funcionales. Consecuentemente quien conozca sobre una falta administrativa y no posea atribuciones para sancionarla, ya sea por pertenecer al personal subalterno o por imponer la normativa, la necesidad de ser investigada y juzgada mediante sumario administrativo, tiene el deber de informarla a sus superiores sin tener en consideración el grado jerárquico de su presunto autor.

Ahora bien, pasando lectura al Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, reglamento de ejecución en lo que hace Título II, Capítulo II de la Ley de Personal Policial, ley ésta de donde hicimos extracción del pertinente artículo que acabamos de comentar y criticar, consta sobre la misma disposición lo siguiente:

“El personal de Suboficiales y Agentes no ejercerá facultades diciplinarias, pero tiene obligación de informar a sus superiores de las faltas cometidas por el personal de la Repartición”.

Inmediatamente de reflexionar sobre el contenido de esa norma, parecería que echa por tierra toda la explicación que sobre este respecto hemos elaborado y que en síntesis fue una tarea inútil, ya que la esencia de la conclusión que nosotros generamos, en definitiva está ínsita en la redacción de su escritura en el fragmento que a continuación se transcribe: *“...pero tiene obligación de informar a sus superiores de las faltas cometidas por el personal de la Repartición...”*. Como apreciamos se refiere a todo el personal sin hacer ninguna distinción.

Pero para nosotros no es así. Estamos totalmente de acuerdo y además jurídicamente es lo correcto, como lo es en este caso, que una ley tenga sobre algún aspecto, un contenido abreviado, extendiéndose lo necesario como para dejar bien establecidos los principios y cualidades primordiales que van a regir el objeto al cual se refiera, debido que para ampliar en detalles, está el reglamento, aquel que va a establecer su ejercicio más sin alterar en lo mínimo la esencia de la ley. Empero, una cosa es ampliar lo establecido en forma armoniosa y concordante y otra muy distinta es hacerlo de modo discordante. Convengamos que no tienen el mismo significado ni interpretación las expresiones *“subalternos”* que *“personal de la Repartición”* y con mayor razón cuando la propia legislación policial define categóricamente cada una de ellas.

En resumen y para no extendernos en demasía sobre este punto, concluimos que el reglamento es un estatuto para *aclarar*, no para *corregir* el texto de otro estatuto, más cuando ostenta un rango o jerarquía superior, como es la ley.

Poniendo nuestra mirada ahora en las faltas administrativas, el Reglamento del Régimen Disciplinario policial las define como “toda infracción a los deberes policiales establecidos expresamente o contenidos implícitamente en los reglamentos y disposiciones vigentes”.

En lo que hace a la responsabilidad agrega que la ejecución de una orden de servicio hace solamente responsable al superior que la ha dado y no constituye en falta al subalterno, salvo cuando este último se hubiere apartado de aquella o excedido en su ejecución.

Dicho reglamento además del concepto general de falta que establece, alude a otras puntualmente, las que tipifica y describe en distintos artículos que obran correlativamente.

Estas faltas las clasifica de la siguiente manera:

Faltas leves.

- a) Leve genérica.
- b) Faltas a la ética policial.
- c) Faltas al respeto.
- d) Faltas en el ejercicio de mando.
- e) Faltas al régimen de servicio.

Faltas graves.

A excepción de la falta que nosotros identificamos con la letra a), las restantes faltas leves podrán ser consideradas faltas graves cuando, por su trascendencia o consecuencias constituyan menoscabo para la disciplina, la investidura o la repartición.

Además en otro articulado y diversos incisos, se puntualizan conductas antirreglamentarias, destacando que la última de ellas se la denomina grave genérica, ya que su contenido expresa “todo acto que afecte gravemente la disciplina, el prestigio o la responsabilidad de la repartición, o la dignidad del funcionario”.

Existe una medida correctiva que si bien la prevé el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, no constituye sanción disciplinaria. Nos estamos refiriendo a: “La mera reconvención o amonestación por anormalidades reparables e intrascendentes, no constituyen sanción disciplinaria, ni se anotará en el legajo personal del amonestado excepto en los Institutos de Formación del Personal Superior y Subalterno”.

Las faltas leves se sancionan con apercibimiento escrito, arresto policial y suspensión de empleo.

Las faltas graves, como regla, se sancionan con la destitución, ya sea por cesantía o exoneración. Decimos como regla porque la normativa prevé una excepción que, cuando procede, la falta grave se sancionará de igual forma que las faltas leves, y esta situación se da cuando por las circunstancias particulares de la causa, conducta anterior del agente, méritos en servicio u otros atenuantes, se considere justo una imposición menor.

También puede aplicarse esta norma en caso de concurso de faltas en que se den similares situaciones.

La sanción a aplicar nunca será inferior a veinte días de arresto policial o suspensión de empleo.

Según adelantáramos en líneas anteriores, las faltas cometidas por el personal policial, pueden ser sancionadas a través de tres procedimientos:

1. Sanción directa.

Las faltas por las que no corresponda instruir sumario administrativo o información sumaria se reprimen sin cumplir otra formalidad que dejar constancia de la sanción, notificar al sancionado y disponer lo necesario para su cumplimiento.

2. Sumario administrativo.

Es una actuación escrita que se debe iniciar en los distintos casos en que indica su reglamento, a través de seis incisos.

3. Información sumaria.

Es una actuación escrita que debe realizarse en las situaciones establecidas en la normativa específica.

En última instancia deseamos hacer constar que toda esta organización referida a los recursos humanos, es decir al personal policial sin distinción de grado jerárquico, cuerpo o escalafón como así al personal civil; está subordinada al comando superior de la policía provincial que será ejercido por un ciudadano argentino, nacido en la provincia de Santa Fe o con un mínimo de un año de residencia inmediata y continua en la provincia, computado al tiempo del nombramiento, designado por el Poder Ejecutivo con el título de “Jefe de Policía”. En el caso de designarse a un integrante de las fuerzas policiales, el mismo deberá pertenecer a la policía de la provincia y ostentar la jerarquía de Comisario General del cuerpo de seguridad, en situación de actividad o retiro. Tendrá su asiento en la ciudad capital de la provincia.

Apreciamos que esta norma se compadece con aquella de la Ley del Personal Policial que establece: “El comando de fuerzas o unidades operativas policiales, será ejercido integral y exclusivamente por personal del cuerpo de seguridad...”

En esta ocasión vamos a hacer un recuento de lo dicho precedentemente, pero, para no reiterar reflexiones ya vertidas, lo haremos en los aspectos que conciernen a la actividad interna policial. Para ello recordemos que oportunamente mencionamos como muy importantes para el desarrollo y apoyo del tema elegido, cuestiones que están vinculadas con el *Régimen Disciplinario Policial* y el *Estado Policial*, este último también analizado justamente desde ese punto de vista disciplinario.

Sobre la cuestión citada en primer término, consideramos que lo expresado hasta este momento, es suficiente teniendo en cuenta el estado de nuestra labor, es por ello que nos detendremos para profundizar en la referida en segundo lugar.

El interrogante que nos surge en primera instancia es ¿qué significa el Estado Policial? Y a esta pregunta reiterando lo manifestado en otra parte de nuestro trabajo, respondemos: “ Es la situación jurídica que resulta del conjunto de deberes y derechos establecidos por las leyes y decretos para el personal que ocupa un lugar en la jerarquía de la policía provincial. Tendrá Estado Policial con los deberes y derechos esenciales que determina esta ley, el personal policial de todos los cuerpos”.

Ahora bien, se nos presenta el segundo interrogante ¿cuáles son los deberes y derechos esenciales de los agentes de policía ?. Para respondernos a esta segunda pregunta, nos remitimos a la legislación específica, y así referimos.

Son deberes esenciales para el personal policial en actividad:

- La sujeción al régimen disciplinario policial.
- Aceptar grado, distinciones o títulos concedidos por autoridad competente y de acuerdo con las disposiciones vigentes.
- Ejercer las facultades de mando y disciplinarias que para el grado y cargo establece la reglamentación correspondiente.
- Desempeñar los cargos, funciones y comisiones del servicio, ordenado por autoridad competente y de conformidad con lo que para cada grado y destino determinen las disposiciones legales vigentes.
- No aceptar cargos, funciones o empleos ajenos a las actividades policiales, sin previa autorización de la autoridad competente.
- No aceptar ni desempeñar funciones públicas electivas, ni participar en las actividades de los partidos políticos.
- Mantener, en la vida pública y privada, el decoro que corresponde para poder cumplir eficientemente las funciones policiales.
- Promover judicialmente con conocimiento de sus superiores las acciones privadas que corresponden frente a imputaciones de delitos.
- Presentar y actualizar anualmente, declaración jurada de sus bienes y las modificaciones que se produzcan en su situación patrimonial y de las de su cónyuge, si lo tuviera.
- Someterse al desarrollo de los cursos de información y perfeccionamiento que corresponden a su jerarquía y a los exámenes correspondientes a los mismos, u otros ordenados por la superioridad para determinar su idoneidad o aptitudes para ascensos, conforme se reglamente.
- Guardar secreto, aún después del retiro o baja de la institución en cuanto se relacione con los asuntos del servicio que por su naturaleza – o en virtud de disposiciones especiales – impongan esa conducta.
- No desarrollar actividades lucrativas o de cualquier otro tipo incompatibles con el desempeño de las funciones policiales que corresponden a su grado y cargo. A tal efecto, al incorporarse a los cuadros del personal superior y subalterno se exigirá la declaración jurada.
- En caso de renuncia, seguir desempeñando las funciones correspondientes, hasta el término de treinta días, si antes no fuera reemplazado o aceptada su dimisión.

Estos deberes son ampliados exclusivamente para el personal policial de los cuerpos de seguridad y técnico, ya que se agrega;

El personal superior y subalterno de los cuerpos de seguridad y técnico, además de las obligaciones señaladas (que constan precedentemente), tendrán las siguientes:

- Defender contra las vías de hecho o riesgo inminente, la vida, la libertad y la propiedad.
- Adoptar en cualquier lugar y momento, cuando las circunstancias lo impongan, el procedimiento policial conveniente para prevenir el delito o interrumpir su ejecución.

El personal superior del cuerpo de seguridad, con funciones directivas en una unidad operativa u organismo de la institución no podrá ejercer contemporáneamente profesiones liberales, ni otras actividades lucrativas.

Aquí hacemos un alto para manifestar nuestra disconformidad sobre esta obligación impuesta al personal policial de uno de los cuerpos que conforman la policía de Santa Fe, nos referimos al personal del cuerpo de seguridad. Esta prohibición alude a aquellos cargos de las distintas jefaturas en unidades que tienen como misión el mantenimiento del orden público y la paz social, es decir la función primordial de nuestra policía, como por ejemplo: ser jefe de una unidad de orden público, jefe de aquellas dependencias que están subordinadas a alguna agrupación, como ser la Agrupación Unidades Especiales o la Agrupación Cuerpos y otros más que existen en la organización policial. ¿ por qué esta disconformidad ?. No desconocemos que estos cargos o funciones hacen que el policía que los ocupe deba estar a disposición de su servicio, no sólo cuando está cumpliendo efectivamente su horario de trabajo, sino cuando está fuera de él, es decir según se conoce como “franco de servicio” y que ante cualquier eventualidad deba constituirse en su Repartición. Tampoco desconocemos que una regla de la Ley del Personal Policial, establece que los efectivos de los cuerpos de seguridad, profesional y técnico, tendrán derecho a un suplemento por dedicación especial en razón de tener que cumplir las operaciones del cargo en cualquier momento del día o de la noche, conforme a los horarios que se le asignen y los recargos que se le impongan. Tampoco ignoramos que dentro del Reglamento Disciplinario Policial, existe una falta administrativa para aquellos funcionarios policiales que no observen

puntualidad o no concurran a la presentación del servicio, o al llamado del superior, o no ocupen con prontitud su puesto en caso de alarma, aún en horas fuera del servicio.

Nuestra disconformidad radica en el texto de la norma respectiva, debido a que haciéndose una interpretación literal de ella, imposibilita a tales funcionarios el ejercicio de profesiones liberales. Esto lo aseveramos porque en su parte pertinente, dice: “... *no podrá ejercer...*”. Es decir el desacuerdo radica en que esta disposición si se considera prohibitiva, creemos es excesiva.

Estamos sí conformes en que sea limitativa en algún aspecto del ejercicio de la profesión liberal y que por ende, se de preferencia en puntuales ocasiones a la profesión policial.

Es obvio que no nos estamos refiriendo a que se menoscabe el horario de trabajo policial ordinario o que el servicio normalmente merece, o que el funcionario con cargo en una unidad operativa en caso de tener de profesión la abogacía, pueda ejercerla en materia penal; estamos aludiendo a que se le permita al funcionario fuera de los horarios habituales y siempre y cuando no se produzcan situaciones excepcionales en la labor policial, ejercer su profesión liberal. Además inferimos que el tenor de la falta administrativa que contempla el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, no está dirigido en la mayoría de sus figuras, a situaciones ordinarias, sino a aquellas eventualidades que salen de aquel contexto, y además si partimos de la base o se acepta que todo funcionario que se precie de tal, no va a actuar solamente compelido por las normas que le impone su deber, todo lo contrario, que lo hará en su íntimo convencimiento como persona de bien y por tratarse de una elección de vida; comprobaremos que no será en ningún caso renuente ante un llamado de su deber por causales excepcionales, anteponiendo o usando como pretexto la profesión liberal, para no concurrir prontamente a cumplir con sus obligaciones policiales.

En síntesis, tendría que aclararse la norma a través de la pertinente modificación legislativa para permitir a quien ejerce el mando en una unidad operativa policial, ejercer su profesión liberal siempre y cuando no sea incompatible en su esencia con la labor del funcionario, organizándola de tal manera para que no obste al servicio policial.

En lo que concierna, hacemos extensiva esta reflexión a las actividades lucrativas, sin perder de vista el deber que establece lo estatuido en el Estado Policial cuyo contenido de la parte pertinente, a continuación se transcribe:

“No desarrollar actividades lucrativas o de cualquier otro tipo incompatibles con el desempeño de las funciones policiales que corresponden a su grado y cargo...”

Continuando con el desarrollo de este ítem, la norma expresa que, será compatible con el desempeño de sus funciones policiales, el ejercicio de la docencia universitaria, secundaria o especial en institutos oficiales o privados conforme se reglamente.

Son derechos esenciales para el personal policial en actividad:

- La propiedad del grado y el uso del título correspondiente.
- El destino inherente a cada jerarquía y especialidad o escalafón.
- El cargo correspondiente a la jerarquía alcanzada y a las aptitudes demostradas en los distintos aspectos de la función policial.
- El uso del uniforme, insignias, atributos y distintivos propios del grado, antigüedad, especialidad y función de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
- Los honores policiales que para el grado y cargo corresponden de acuerdo con las normas reglamentarias que rigen la ceremonia policial.
- La percepción de los sueldos, suplementos y demás asignaciones, que las disposiciones vigentes determinen para cada grado, cargo y situación.
- La asistencia médica gratuita y la provisión de los medicamentos necesarios a cargo del Estado, hasta la total curación de lesiones o enfermedades contraídas durante o con motivo de actos propios del servicio.
- El desarrollo de sus aptitudes intelectuales y físicas mediante la asistencia a cursos extrapoliciales, estudios regulares en establecimientos oficiales o privados de cultura general o formación profesional, práctica de deportes y otras actividades análogas, siempre que su concurrencia no dificulte su prestación normal de servicios exigibles por su grado y destino y los gastos consecuentes sean atendidos por el interesado.
- La presentación de recursos y/o reclamos conforme se reglamente.
- La defensa letrada a cargo del Estado en los juicios penales o acciones civiles que se le inicien por particulares, con motivo de actos o procedimientos del servicio o motivados por éste.
- El uso de una licencia anual, ordinaria y de las que le correspondiera por enfermedad y/o causas extraordinarias o excepcionales previstas en la reglamentación correspondiente y conforme a sus prescripciones.
- Los ascensos que le correspondieren conforme a las normas de la reglamentación correspondiente.

- Los cambios de destino, que no causen perjuicio al servicio, solicitados para adquirir nuevas experiencias policiales, tendientes al perfeccionamiento profesional.
- La notificación escrita de las causas que dieron lugar a la negación de ascenso, uso de licencia reglamentarias u otros derechos determinados por esta ley y los reglamentos vigentes.
- El servicio asistencial para sí, y los familiares a cargo conforme a las normas legales vigentes.
- La percepción del haber de retiro para sí y la pensión policial para sus deudos, conforme a las disposiciones legales en vigencia.
- Los honores fúnebres que para el grado y cargo determine la reglamentación correspondiente.

Personal policial retirado

El personal superior y subalterno, en situación de retiro, sólo estará sujeto a las siguientes obligaciones:

- La sujeción al régimen disciplinario policial.
- Aceptar grado, distinciones o títulos concedidos por autoridad competente y de acuerdo con las disposiciones vigentes.
- Mantener en la vida pública y privada el decoro que corresponde para poder cumplir eficientemente las funciones policiales.
- Promover judicialmente con conocimiento de sus superiores las acciones privadas que corresponden frente a imputaciones de delitos.
- Guardar secreto, aún después del retiro o baja de la institución en cuanto se relacione con los asuntos del servicio que por su naturaleza – o en virtud de disposiciones especiales – impongan esa conducta.

En cuanto a los derechos esenciales, el personal superior y subalterno en situación de retiro, gozará de los siguientes:

- La propiedad del grado y el uso del título correspondiente.
- El uso del uniforme, insignias, atributos y distintivos propios del grado, antigüedad, especialidad y función de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
- La presentación de recursos y/o reclamos conforme se reglamente.

- El servicio asistencial para sí, y los familiares a cargo conforme a las normas legales vigentes.
- La percepción del haber de retiro para sí y la pensión policial para sus deudos, conforme a las disposiciones legales en vigencia.
- Las honras fúnebres que para el grado y cargo determine la reglamentación correspondiente.

No estamos conformes con uno de los derechos esenciales que el personal superior y subalterno en situación de retiro, deja de gozar.

Como pudimos apreciar, a este personal pasivo se le eliminan algunas obligaciones y se le suprimen también algunos derechos. Nuestra disconformidad radica en que la ley respectiva por un lado lo autoriza, aunque limitadamente al uso del uniforme policial, quedando restringido a las ceremonias oficiales en los días de fiesta patrias, días de la policía y otras celebraciones trascendentes conforme a las normas que determinará el Reglamento de Ceremonial Policial. Entonces tomemos un caso hipotético donde en un día específico de los citados, un oficial superior concurre a una ceremonia oficial invitado por las autoridades pertinentes y según le es permitido, se presenta a dicha celebración, haciendo uso de su uniforme y ostentando las insignias, atributos y distintivos propios del grado, antigüedad; y es más, según lo expresa la ley asistirá con ese atuendo policial fundado en la propiedad del grado y el uso del título correspondiente, pero a continuación nos encontramos con “ la sorpresa” que, esa misma ley, dispone que a un personal policial en situación de retiro se le cercena el derecho esencial de recibir los honores policiales que para el grado y cargo corresponden de acuerdo con las normas reglamentarias que rigen la ceremonia policial. Esta situación nos lleva a imaginar la presencia en una ceremonia oficial, de un Comisario General (en situación de retiro), máximo grado jerárquico en la escala policial, quien tiene derechos esenciales como: ser el propietario del grado y uso de tal título, que asiste con su vestimenta policial como marcan las normas pertinentes, que merece el mismo respeto en su persona según su grado jerárquico como cualquier par en actividad, y donde esa ley que le da el respaldo para que así sea; lo abandona en lo que hace al trato de los honores de los cuales fue y es merecedor.

Si esto realmente y jurídicamente es así, merece una modificación legislativa urgente, porque genera una situación discriminatoria, inverosímil e inaceptable.

Esto nos lleva a reflexionar y adelantando desde ya nuestra posición, que ningún derecho es absoluto, y merecen ser limitados, mas nunca cercenados.

Hemos a lo largo de este trabajo, descripto y analizado distintas normas vinculadas al funcionamiento de la Policía de la Provincia de Santa Fe. A partir de ahora vamos a dedicar nuestra atención a aquellas que consideramos incongruentes o incoherentes y arbitrarias.

También vamos a tocar un tema totalmente vedado a los funcionarios de policía en actividad, que es contar con la posibilidad de participar en determinados quehaceres políticos; derecho éste que trasciende la esfera de las leyes en sentido formal y encuentra su sustento nada menos que en la Constitución de la Nación Argentina.

Como es lógico y por una razón metódica, estas cuestiones las vamos a tratar en forma separada, lo que no significa que puntualmente adelantemos su tenor; así tenemos que, de toda la legislación policial que hemos enunciado, nos vamos a posicionar en un reglamento que ejecuta en esa especie, a la Ley del Personal Policial. Nos estamos refiriendo al Reglamento del Régimen Disciplinario Policial en lo que prevé en sus artículos 13 inciso x), 15 inciso f) y 15 inciso n).

A continuación y en la forma indicada, vamos a desarrollar estas cuestiones.

PRIMERA CUESTIÓN

Reglamento del Régimen Disciplinario Policial

Decreto 426/72

Este reglamento en su Capítulo II “ De Las Faltas Administrativas”, establece;

Faltas al régimen de servicio

Artículo 13 inciso x)

“No comunicar al superior inmediato dentro de los tres días de notificada cualquier resolución judicial definitiva susceptible de modificar su situación de revista”.

Antes de comenzar el análisis de esta disposición del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial en lo que hace a la problemática seleccionada y que caratulamos como “Segunda Cuestión”; lo haremos en otro sentido, debido a que de la redacción de la misma norma se desprende otro caso o situación que consideramos anómala, es por ello que así comenzamos.

Del contenido de la falta administrativa transcrita, se desprenden dos presupuestos fundamentales para que se concrete su tipificación: que se trate de una *resolución judicial definitiva* y que ella sea susceptible de modificar su *situación de revista*. Por consiguiente y como primera medida, vamos a conceptualizar tales expresiones (resolución judicial definitiva y situación de revista) no sin antes hacerlo con el significado de “superior inmediato”.

Superior inmediato

En la inteligencia de la normativa policial, es aquél funcionario que desempeña el cargo de jefe de sección como mínimo.

Hecho esto y siguiendo el orden comprometido, vayamos a los presupuestos esenciales.

Resolución judicial definitiva

Entendemos que esta redacción no se refiere exclusivamente a una sentencia judicial definitiva, ya que ésta según Manuel Ossorio, es: “Para Caravantes, aquella por la cual el juez resuelve terminando el proceso, la que, con vista de todo lo alegado y probado por los litigantes sobre el negocio principal, pone fin a la controversia suscitada ante el juzgador. Aunque exista confusión, incluso legal, este concepto difiere del de *sentencia firme*, que es aquella que por haberla consentido las partes, por no haber sido apelada ni recurrida, causa ejecutoria. En efecto, la sentencia definitiva, que lo es en el sentido de definir, no quiere decir inatacable, por cuanto de estar admitidos, cabe formular la apelación u otro recurso ordinario”; sino que también alude a aquellas disposiciones judiciales que no constituyen sentencia definitiva.

Este punto lo vamos a fundamentar a continuación de que expliquemos las distintas situaciones de revista por las cuales puede transitar un policía, es por ello que con esta reserva pasamos al segundo presupuesto.

Situaciones de revista

Nos trasladamos nuevamente a la Ley del Personal Policial y ésta en su parte pertinente establece : El personal policial de todos los cuerpos podrá hallarse en alguna de las situaciones siguientes;

Actividad

Retiro

El personal policial que revista en actividad podrá hallarse en:

- a) Servicio efectivo
- b) Disponibilidad
- c) Pasiva
- d) Licenciado por causas no determinadas en los casos de revista incluidos en los incisos anteriores.

Sin extendernos demasiado, acotaremos cada situación en particular

Actividad

En la cual debe desempeñar funciones policiales, en el destino o comisión que disponga la superioridad.

Retiro

Es la situación que sin perder su grado o estado policial, cesan las obligaciones y derechos propios de la situación de actividad.

Servicio efectivo

La ley hace una larga enumeración de esta situación, pero en síntesis es aquella en la cual el personal presta servicios en organismos o unidades policiales o se encuentra en uso de alguna licencia que detalla, sin perder esa situación de efectividad.

Situación de disponibilidad

Es una situación por la cual el personal policial no ejerce las funciones de su grado o cargo, estará privado temporalmente de alguno de los derechos y exento además de algunas obligaciones que integran o conforman el estado policial.

Esta medida no tiene carácter de sanción siendo meramente preventiva y funciona como una medida cautelar.

Situación de pasiva

Hacemos extensible lo expuesto para la situación de disponibilidad.

Bien, una vez comentado lo atinente a las situaciones de revista del personal policial, retomemos ahora nuestra postura sobre que lo establecido en el punto 13 inciso x) del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, toma vida no solamente cuando el agente de policía incurre en la conducta omisiva al no comunicar una sentencia

definitiva según lo establece el Reglamento para Sumarios Administrativos cuyo texto se hace constar:

Artículo 146.- “La situación de pasiva puede ordenarse cuando el personal se encuentra comprendido en alguno de los casos siguientes...”

Inciso d).- “...Cumpliendo condena condicional que no lleva aparejada la inhabilitación hasta tanto se resuelva el sumario administrativo instruido con motivo de ese hecho...”; sino también de todo otro pronunciamiento judicial que no lo sea, pero que sin embargo produce los mismos efectos jurídicos administrativos, es decir que también son susceptibles de modificar la situación de revista del personal policial.

En síntesis, el debate que abrimos, es para establecer si la referida norma legal administrativa, se refiere únicamente a las sentencias que tienen el carácter definitivo o incluye otras situaciones procesales que no tienen tal entidad.

Desde ya adelantamos que nuestro criterio se enrola o sostiene este último punto de vista.

Habíamos definido anteriormente según Caravantes que, sentencia judicial definitiva es aquella que pone fin al proceso y que no había que confundirla con sentencia firme, que es aquella que, por haberla consentido las partes en virtud de no haber sido apelada ni recurrida; causa ejecutoria.

También habíamos expresado que existen otras decisiones de la justicia que no constituyen sentencia definitiva y sin embargo tienen la suficiente entidad como para variar la situación de revista del agente policial , entonces ¿cuáles son esas situaciones procesales?

Para responder a este interrogante seleccionamos (decimos seleccionamos porque podíamos habernos basado en la Ley del Personal Policial para examinar esta cuestión) posicionarnos en el Reglamento para Sumarios Administrativos.

Así entonces yendo o consultando su Título II “ Medidas Previas – Disponibilidad y Pasiva”, Capítulo I “Formas Generales”, Secciones Primera y Segunda que se refieren a dichas situaciones de revista respectivamente; establecemos que la medida de pasiva *puede* ordenarse cuando el personal se encuentra comprendido en alguno de los casos siguientes, de los cuales tomamos aquellos que hacen a este tema, a saber:

- a) Detenido preventivamente;
- b) Privado de su libertad en causa judicial;
- c) Con auto de procesamiento, cuando dicha resolución esté firme.

La situación de pasiva debe ordenarse siempre y cuando se haya dictado auto de procesamiento por delito doloso y por un hecho ajeno al servicio.

Hallándose el agente policial en alguno de estos supuestos y tomado conocimiento la jefatura de policía de la provincia o la unidad regional respectiva, deberá ordenar inmediatamente la instrucción del pertinente sumario administrativo y atribuírsele responsabilidad en esa sede, a través de la imputación de la falta prevista en el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial que por su tipificación corresponda.

A continuación y por aplicación de la regla citada, el personal policial imputado por medio del órgano competente que es la jefatura de policía, *puede* ser pasado a revistar en pasiva.

Como apreciamos, aquí quedan reflejados distintas situaciones procesales que no constituyen una *sentencia definitiva*, es decir medidas tomadas por el juez dentro del proceso que no ponen fin al mismo y sin embargo, pueden hacer variar la situación de revista del funcionario policial.

Consideramos que lo expuesto es suficiente como para dar asidero a nuestra postura.

Por otra parte haciendo un análisis del contenido de las siguientes disposiciones del Reglamento para Sumarios Administrativos:

Artículo 37.- “Se debe iniciar sumario administrativo en los siguientes casos...”

Inciso f).- “...Cuando exista auto de procesamiento *firme* contra personal policial...”

Artículo 146.- “La situación de pasiva puede ordenarse cuando el personal se encuentra comprendido en alguno de los casos siguientes...”

Inciso c) “...Con auto de procesamiento, cuando dicha resolución esté *firme*.”

Podemos inferir según lo expuesto por estos artículos, que en realidad la norma bajo estudio se estaría refiriendo no a una resolución judicial *definitiva*, sino *firme* y que obviamente sea susceptible de hacer variar su estado de revista, ya que toda medida procesal va incidir en la faz administrativa, como es en este caso, cuando esté ejecutoriada.

De todas formas y según nuestro parecer, la falta administrativa contemplada en el artículo 13 inciso x) del Reglamento Disciplinario Policial, hay que interpretarla como: **“cualquier resolución judicial firme, ponga o no fin al proceso, que sea susceptible de modificar su situación de revista”**.

Esta afirmación la realizamos, en virtud de que sería injusto y discriminatorio, aplicar una sanción disciplinaria a un agente policial por no comunicar una decisión

definitiva que haga variar su situación de revista, y no hacerlo con aquel que incurriendo en la misma omisión no comunica otra decisión de distinta entidad procesal, pero que sus efectos tengan la misma consecuencia.

El entusiasmo de este trabajo nos llevó a detenernos en una problemática ajena a la elegida en este punto, ya que la materia a dilucidar es el artículo 13 inciso x) del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, pero no en el sentido o crítica que recién hicimos. Entonces ¿cuál es la arbitrariedad que este precepto contiene y que deseamos enjuiciar?

Para nosotros esta norma afecta garantías de rango constitucional.

Para demostrar esta afirmación, nos vamos a fundar en los autores que venimos consultando y en otros, que son: Néstor Pedro Sagües, Germán Bidart Campos, Humberto Quiroga Lavié, Julio O. Chiappini y además en la Constitución de la Nación Argentina y en la de nuestra provincia de Santa Fe. Comenzaremos por estas últimas.

El artículo 18 de la Constitución Nacional, establece:

“Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en que casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquella exija, hará responsable al juez que la autorice”.

Por su parte la Constitución de Santa Fe, en su artículo 6, dice: “Los habitantes de la provincia, nacionales y extranjeros, gozan en su territorio de todos los derechos y garantías que les reconocen la Constitución Nacional y la presente, inclusive de aquellos no previstos en ambas y que nacen de los principios que la inspiran”.

Retornemos a la Constitución Nacional, para destacar que la redacción que a nosotros nos mueve para tachar de arbitrario el artículo 13 inciso x) del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial; es aquella parte del texto de su artículo 18 que expresa “...Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo...”

Entendemos que compeler a un agente de policía bajo la amenaza de imponérsele un castigo disciplinario, en caso de no informar sobre cualquiera resolución que se tome en un proceso donde se halle involucrado y se le atribuya responsabilidad penal; viola este principio constitucional y además aquél que se desprende de la misma norma que dice: “...*Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos...*”

Sabemos que toda persona imputada ya sea en causa judicial o administrativa, tiene el derecho de mantenerse en silencio durante todo el trámite del proceso o procedimiento respectivamente, sin que ello signifique presunción en su contra. Es tarea de la autoridad pertinente demostrar la responsabilidad de la persona, ya que ésta se encuentra amparada por el principio de inocencia, principio éste que sólo puede ser destruído con un pronunciamiento que ponga fin al proceso o procedimiento y lógicamente se halle firme y ejecutoriado, es decir sea cosa juzgada.

Comencemos a comentar que dicen al respecto los autores citados:

Néstor Pedro Sagües

Confesiones compulsivas

Este autor inicia esta parte de su obra acotando que la Constitución Nacional tiene un dispositivo expreso en materia de prueba: *nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo* (artículo 18). Se sienta así el *principio de incoercibilidad de la confesión*.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha restringido esta garantía al ámbito penal y no al civil, aunque sea cuestionable, como por ejemplo ser citado a absolver posiciones (“Goyena”, Fallos 312:2438). Es por ello que es perfectamente Constitucional imponer sanciones al litigante civil que haya tenido en el proceso conducta temeraria o maliciosa (“Bernasconi y Ceppi”, Fallos, 295:251)

Del imperativo Constitucional a no ser obligado a declarar en el fuero penal, se desprenden ciertas y determinadas consecuencias, de las cuales nosotros vamos a tomar aquellas que consideramos adecuadas al tema abordado.

Derecho a no declarar

Implica el derecho a no ser sometido a ningún tipo de coacción o amenaza concreta que conspire contra la garantía de declarar libre de presiones (“Agüero Corvalan”, Fallos, 312:2146).

Sobremano queremos que se destaque esta afirmación “...*también que el silencio no sea tenido en perjuicio de quien se abstiene de declarar...*”

El acusado como sujeto de prueba.

El principio constitucional de prohibición de obligar a alguien a declarar contra sí mismo, produce otro resultado: el impedimento constitucional de coaccionar a un acusado a actuar como sujeto de prueba, esto es, a operar como órgano de prueba. El imputado funciona como sujeto de prueba cuando su conducta es necesaria, es decir, cuando se le requiere su colaboración activa para realizar ciertas diligencias probatorias.

Germán Bidart Campos.

Por su parte este autor cuando comenta sobre la inmunidad de declaración, dice que “...*nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo...*”.

La exención se considera limitada a la materia y al proceso penales.

El derecho judicial emanado de la Corte Suprema de Justicia es constante en afirmar que la garantía de no ser obligado a declarar contra sí mismo, sólo rige en materia penal.

Nos enseña Bidart Campos que también se llama *garantía de no inculparse*.

No obstante la norma constitucional que la formula en el artículo 18, no hace distinción alguna, por lo que nos parece (dice Bidart Campos) que debe extenderse a todo tipo de causa, aunque no con el mismo rigor.

En lo referente al procesado en causa penal, son contrarias a esta garantía.

La inmunidad que acuerda el artículo 18 de la Constitución Nacional, ha de interpretarse como *proscripción* de todo método y de toda técnica, que antes o durante el proceso y ante cualquier autoridad – *sea administrativa o judicial* – tiende a obtener por coacción física, psíquica o moral una declaración o confesión.

Los demás sistemas que, sin usar la fuerza física, disminuyen biológicamente o psíquicamente la capacidad del hombre, o penetran en su intimidad personal para descubrir hechos que el hombre no está obligado a declarar, agravian por igual a su dignidad y deben considerarse prohibidas por la misma constitución.

Humberto Quiroga Lavié.

Expone que en el proceso penal no se le puede pedir la absolución de posiciones, es decir que confiese en su contra, al condenado. En civil sí, pero ello no implica la obligación de declarar contra sí mismo.

Vemos como categóricamente coinciden no solamente estos presigiosos autores, sino la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia que nos interesa.

Saliendo de la esfera del Derecho Constitucional que es lo más importante por su rango, pasamos a otro aspecto del derecho que no por ello deja de tener preponderancia, y es el del Derecho Procesal Penal, puntualmente a las normas del Código Procesal Penal de la Provincia Santa Fe y a su comentario que hace Julio O. Chiappini.

Sobre esta materia en el título III referido a la situación del imputado, capítulo IV – declaración indagatoria, el artículo 316 enuncia:

“Cuando hubiera motivos bastantes para sospechar que una persona ha participado en la comisión de un hecho punible, el juez procederá a indagarla, si estuviera detenida, dentro del plazo de veinticuatro horas desde que fuera puesto a su disposición conjuntamente con las actuaciones si las hubiere. Este plazo podrá prorrogarse otro tanto cuando el juez no hubiere podido recibir la declaración, debiendo expresar las causas que lo imposibiliten, o cuando el imputado lo pidiera para designar defensor. En estos casos no cesará la incomunicación”.

A su vez el artículo 319 del mismo cuerpo legal, indica:

“El juez hará saber al imputado el hecho o hechos que se le atribuyen y le informará que puede abstenerse de declarar sin que ello implique presunción en su contra. En ningún caso se le requerirá juramento o promesa de decir verdad ni se ejercerá contra él coacción o amenaza ni medida alguna para obligarlo, inducirlo o

determinarlo a declarar contra su voluntad ni se le harán cargos o reconvencciones tendientes a obtener su confesión”.

“El acta deberá exponer sintéticamente y en lo sustancial el hecho intimado al imputado”.

“La inobservancia de este precepto hará nulo el acto, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria o penal que corresponda”.

Deseamos destacar, pese a que el contenido vigente del artículo 319 del Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe, difiere por haber sido modificado con el que consta en la obra de Julio O. Chiappini y que se usa como soporte para esta cuestión; no es discrepante en los aspectos esenciales que se desean hacer notar, es decir que en su raíz nada ha variado.

Este autor comenta que la posibilidad de no declarar es de raíz constitucional (artículo 18 de la Constitución Nacional). El silencio del imputado no podrá ser tomado como presunción en su contra ni siquiera de la sana crítica.

El imputado no puede estar obligado a declarar contra sí mismo; de allí que no debe jurar o prometer decir la verdad, o ser pasible de ningún tipo de coacción o medida tendiente a lograr una determinada admisión; ni siquiera la incitación a confesar – no infrecuente – apuntando la posibilidad de que el confeso tenga sólo el mínimo de la pena es legal en la materia, por más que haya sido formulada con toda buena fe procesal.

En suma se pretende que la garantía de la inviolabilidad de la defensa en juicio sea absolutamente intangible en este acto de la declaración indagatoria.

Prosiguiendo con las disposiciones contenidas en el Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe, en su libro II, título I, “Instrucción”, capítulo III, “Autoridades instructoras y preventoras” específicamente en su artículo 190: “Deberes y atribuciones policiales”, dice:

“Los funcionarios de policia tienen los siguientes deberes y atribuciones:

Inciso 12°.

Recibir al imputado o sospechado simple interrogatorio sumario si este lo consintiera, al solo efecto de orientar la investigación inmediatamente después de ser citado, aprehendido o detenido, oportunidad en que se le informará que cuenta con los siguientes derechos:

- a) Nombrar abogado defensor o defensor general del poder judicial para que lo asista o represente.
- b) Abstenerse de declarar sin que ello implique presunción en su contra.

- c) Declarar ante el órgano judicial competente.
- d) Indicar la prueba que estime de utilidad.

Como vemos, salvando la distancia que existe entre un magistrado del poder judicial y un funcionario de policía, en lo que hace a su labor procesal, la ley de rito impone a ambos en su cometido respecto al imputado, los mismos deberes, por lo que entonces en lo que se refiere a la actividad que en este sentido despliega la policía de nuestra provincia, nos remitimos a lo dicho cuando se analizó la declaración indagatoria ya que ambas instituciones jurídicas se basan en la misma garantía constitucional.

Por último, y tocando la propia legislación policial, si examinamos el Reglamento para Sumarios Administrativos, podemos apreciar que su artículo 44 expresa que: si el responsable se negara a declarar, ello no implicará presunción en su contra, pero en tal supuesto se le pedirá que firme el acta en que conste esa negativa, a todo efecto ulterior. En caso de oponerse a firmar el instructor asentará esa circunstancia.

Como vemos todas las normas consultadas tienden a un mismo objeto, que es preservar el derecho de defensa del sindicado como autor de un delito o falta administrativa y no obligarlo a declarar en su contra.

Haciendo nuestro el comentario del Dr. Néstor Pedro Sagües, cuando expone que el silencio no debe ser tenido en perjuicio de quien se abstiene de declarar, o cuando menciona que el principio constitucional de prohibición de obligar a alguien a declarar contra sí mismo, produce otro resultado: el impedimento constitucional de coaccionar a un acusado a actuar como sujeto de prueba y aclara, que el imputado funciona como sujeto de prueba cuando su conducta es necesaria, es decir, cuando se le requiere su colaboración activa; o cuando Germán Bidart Campos acota que esto se denomina garantía de no inculparse. Entonces la norma reglamentaria del artículo 13 inciso x) del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, contraviene estas impecables e inobjetables aseveraciones que estos prestigiosos autores hacen al analizar nuestra Constitución Nacional.

Por un lado utiliza a la propia persona como sujeto de prueba, nosotros diríamos como vehículo o instrumento de prueba al imponerle una obligación bajo amenaza de sanciones disciplinarias que cuanto menos, pueden privarlo de su libertad; para que realice una comunicación de una situación que a la postre lo va a perjudicar, ya que la variación de una situación de revista trae aparejado ciertos efectos como el menoscabo de determinados derechos.

Refiriendo a derechos, él lo tiene de mantenerse en silencio y además, ¿cuál es el motivo para que el agente de policía tenga la obligación, el deber de inculparse si además, y según Bidart Campos, posee justamente la garantía de no inculparse?.

Si en sede penal tiene el derecho de declarar sin hacerlo en su perjuicio o directamente de mantenerse en silencio sin que ello signifique presunción en su contra, amparado además por el principio de inocencia, no vemos con claridad la razón para no trasladar ese silencio o esa garantía de no declarar en su detrimento a la sede administrativa.

Sobre este asunto el artículo 31 de la Constitución Nacional establece:

“Esta constitución, las leyes de la nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto del 11 de noviembre de 1859”.

Si la constitución no fuera suprema no sería la ley fundamental.

Para cerrar este, nuestro primer subtema, refiriéndonos a la **Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica**, aprobada por la ley 23.064, sancionada el 1º de marzo de 1984, promulgada por el Poder Ejecutivo nacional el 19 de marzo de 1984 y publicada en el boletín oficial el 27 del mismo mes y año; establece en su artículo 8, referente a las garantías judiciales, lo siguiente:

Punto 2 inciso g.

Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable.

Punto 3.

“La confesión del imputado es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza”.

Consecuentemente, es nuestro criterio que la norma reglamentaria del artículo 13 inciso x) del Reglamento Disciplinario Policial, es arbitraria y contraria a derechos fundamentales del agente policial.

SEGUNDA CUESTIÓN

Reglamento del Régimen Disciplinario Policial.

Decreto 426/72

Este reglamento en su capítulo II “ De las Faltas Administrativas”, establece.

Se considerarán faltas graves las siguientes:

Artículo 15 inciso f)

“Desobedecer la orden que determine el cumplimiento de un arresto, su quebrantamiento o la negativa a notificarse o a declarar en sumario administrativo”

Es claro este precepto en la parte que se refiere a desobedecer la orden que determine el cumplimiento de un arresto y su quebrantamiento, pero nos entran dudas en la inteligencia del resto de esta norma.

Lo dicho en primer lugar sobre su claridad, la vamos a confirmar con un ejemplo: un policía por contravenir con su conducta una falta administrativa contemplada en el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial y en virtud de su juzgamiento; es sancionado disciplinariamente con determinados días de arresto policial. A continuación se notificará al sancionado para el cumplimiento de la misma. Hecho esto se tomarán las medidas conducentes para su concreción y es aquí donde se transgrede la norma en análisis cuando el agente desobedezca la orden que determine su cumplimiento. En lo que hace a la restante figura, luego de observado todo el procedimiento señalado en el caso anterior y estando el policía cumpliendo su arresto en el lugar determinado por el reglamento, conforme a las circunstancias del caso, éste, sin causas que lo justifiquen lo interrumpe. Aclarado este punto vayamos a renglón seguido al texto que se nos torna ininteligible o por lo menos oscuro cuando dispone: “...o la negativa a notificarse o a declarar en sumario administrativo..”. Entonces el primer interrogante que nos surge es si el artículo 15 inciso f) del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial en la parte que cuestionamos, cuando expresa: “ o la negativa a notificarse” lo es, a “notificarse de un arresto” siguiendo la corriente de la redacción desde el principio del inciso o si se refiere a la “negativa a notificarse cuando es convocado a declarar en sumario administrativo” y en este último caso si ese

llamamiento se le realiza como “imputado” o como “testigo”. En cuanto al segundo interrogante en lo que hace a la última parte del texto “... o a declarar en sumario administrativo...”; corresponde o se refiere siguiendo esta postura, al “*imputado o a un testigo*”. (es decir, la construcción que nosotros realizamos en virtud de la imperfección de la redacción en cuestión, lo es para determinar en primer lugar si se debe armonizar la expresión en duda – *o la negativa a notificarse* - con la parte que la precede de cuyo resultado se entendería “ *o la negativa a notificarse de un arresto* ” o por el contrario si se la hace conjugar con la parte que la precede, donde entonces se interpretaría “*o la negativa a notificarse para declarar en sumario administrativo*”, y además si esa negativa a notificarse para declarar en sumario administrativo lo es como imputado o como testigo; y en segundo término si la negativa a declarar en sumario administrativo lo es en el carácter de *imputado o testigo*).

Analizaremos ambas situaciones para así desentrañar esta cuestión, basándonos en el Reglamento para Sumarios Administrativos, no obstante subrayamos que no seguiremos con estas cuestiones según la rigidez con que las hemos planteado, sino que lo haremos de la manera que nos exija el mejor desarrollo del tema y en especial la coherencia de nuestras ideas.

Comenzaremos con la cuestión citada en segundo lugar, es decir con la situación que se crea al negarse a declarar en sumario administrativo y dentro de ésta, tomando al policía no como imputado, sino como testigo. Desde ya dejamos bien aclarado que pese a que los reglamentos están dirigidos al personal policial superior y subalterno de todos los cuerpos, como así en lo pertinente al personal civil de la policía provincial; el Reglamento para Sumarios Administrativos contiene normas que van guiadas a los ciudadanos en general y que no son policías, es decir, aquellos que en el “*vocabulario*” de la institución policial, se los denomina como particulares para contraponerlos al vocablo policía, agente o funcionario. A ellos ni al personal civil de la policía provincial nos vamos a referir, por ser obvio que no son alcanzados por las faltas administrativas previstas en el Reglamento Disciplinario Policial por conductas antirreglamentarias.

Hecha esta aclaración y posicionándonos en los artículos afines a este planteo del referido Reglamento para Sumarios Administrativos, expresamos:

“La citación de los testigos se efectuará mediante cédula en la que se hará constar el sumario en el que son llamados a deponer. Se observarán los requisitos establecidos para las notificaciones”.

En este último aspecto nos está remitiendo a las pautas contempladas en el Título I, Capítulo IV “Notificaciones y emplazamiento del imputado” para ser acatadas en lo que concierna.

Los testigos deben ser examinados en forma separada. Prestarán juramento de decir verdad de cuanto saben y les sea preguntado.

Prosiguiendo con el contenido de esta norma, ella expresa: “si el testigo es integrante de la policía se le hará conocer previamente la falta administrativa a que se refiere el artículo siguiente”.

Consultada ésta, su redacción es la siguiente: “*Si el testigo pertenece a la policía y debidamente citado no comparece o se niega a declarar sin causa justificada, se hará pasible de la sanción disciplinaria que establece el artículo 15 inciso II) del Reglamento del Régimen Disciplinario*”. Por su lado éste, establece: “*afirmar una falsedad, negar o callar la verdad en todo o en parte en las declaraciones, informes o traducciones, que se presten como testigo, perito o traductor, ante la instrucción en los sumarios administrativos o informaciones sumarias*”.

Por lo expuesto descartamos que la parte de la redacción del artículo en crisis, se refiera a los policías testigos que se nieguen a prestar declaración en sumario administrativo, por tener una norma expresa que reprime esta anomalía.

Ante ello orientemos nuestra mirada al policía imputado de una falta que por su naturaleza haya dado lugar a la instrucción de un sumario administrativo; es más, la primera parte del texto nos lleva a pensar que de eso se trata, ya que sin lugar a dudas de su redacción se desprende a nuestro criterio que está dirigida a un funcionario policial que ha cometido una falta administrativa, en razón de referirse a quien “desobedece la orden que determina el cumplimiento de un arresto, su quebrantamiento, *o la negativa a notificarse o a declarar en sumario administrativo*”

Ahora bien, si a la norma en cuestión le damos esta interpretación, inmediatamente nos surge este interrogante: ¿ puede ser sancionado un agente policial imputado en sumario administrativo por el mero hecho de su negación a *notificarse* de cualquier diligencia relativa al sumario o a *declarar* en él ? (para ir abreviando y no ser reiterativo en iguales fundamentos, destacamos que en el párrafo siguiente no solamente vamos a enderezar nuestros esfuerzos en dilucidar sobre lo que atañe a la negativa de un policía a prestar declaración en sumario administrativo como imputado, sino además en lo que hace a su oposición a notificarse cuando es convocado en igual calidad a través de la pertinente cédula, a prestar declaración en tal actuación y según ya hicimos un adelanto en el interrogante que abrimos en líneas anteriores)

Cabe destacar que este tema en párrafos anteriores lo tratamos bastamente, no obstante permítasenos resaltar que es elemental y a su vez fundamental, el respeto que se debe tener a determinadas conductas tomadas por el policía, cuando están dentro de las garantías que acuerdan las normas respectivas y hacen a la defensa en juicio de la persona y de sus derechos. Por ello, y sin extendernos demasiado en este punto, diremos que el Reglamento para Sumarios Administrativos en su Título I Capítulo IV sobre notificaciones y emplazamiento del imputado, dispone que al efectuar la notificación en el domicilio del imputado el empleado que cumpla esa diligencia, entregará un duplicado de la misma dejando constancia de ello en el original con expresión de día y hora, firmándola. El original será firmado por el interesado (entiéndase el imputado), quien acreditará su identidad. Si éste no quiere o no puede firmar o justificar su identidad, basta la constancia inserta por el notificador de haber cumplido la diligencia y haber dejado el duplicado.

Por otra parte el mismo cuerpo legal establece que si el responsable se negara a declarar, ello no implicará presunción en su contra, pero en tal supuesto se le pedirá que firme el acta en que consta esa negativa, a todo efecto ulterior. En caso de oponerse a firmar el instructor asentará esa circunstancia.

Vemos que estas normas se compadecen con fundamentales derechos y garantías de raigambre constitucional, siendo por ello que también deseamos que el tipo en conflicto se refiera al imputado.

Analicemos ahora si en el supuesto de que un policía se niegue a notificarse de la respectiva cédula cuando es citado para declarar como testigo; podría quedar tipificada su conducta en lo que norma y reprime el artículo del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial en estudio.

Esforzando nuestra inteligencia, *podríamos* estar de acuerdo en que el policía se hará pasible de la sanción correspondiente por violación a la falta administrativa grave ordenada en el artículo en cuestión, en la parte que expresa “o la negativa a notificarse”; cuando es citado mediante cédula para comparecer a declarar en sede administrativa en carácter de testigo y se niegue a notificarse sin causa que lo justifique. Esto lo sostenemos por considerar que tal acto constituye una obligación del servicio, además si la conducta del agente policial según fundamentamos en el sitio adecuado de este trabajo, consiste en *no comparecer* ante el instructor actuante debidamente citado como testigo o habiéndolo hecho se *niega a declarar* en tal carácter sin causa justificada; queda atrapado este proceder por lo estatuido en la falta del artículo 15

inciso II) del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, según y “*expresamente*” lo establece el artículo 66 del Reglamento para Sumarios Administrativos.

Prosiguiendo con este análisis, exponemos.

De acuerdo hiciéramos resaltar, el Reglamento para Sumarios Administrativos en su artículo pertinente sobre “*Testimonial*” establece:

“La citación de los testigos se efectuará mediante cédula en la que se hará constar el sumario en que son llamados a deponer. Se observarán los requisitos establecidos para las notificaciones”

Como es sabido, tales requisitos son aquellos que constan en el “Capítulo IV” del mismo cuerpo legal y aluden a las “notificaciones y emplazamiento del imputado”, entonces nos aparece esta duda ¿el testigo según lo ordena el artículo en cuestión, tiene el mismo derecho que el imputado de negarse a notificarse sin causa justificada cuando es citado?. Respondemos en forma negativa ya que consideramos y como expusimos precedentemente, se trata de una obligación del servicio que el convocado no puede rehusar y si lo hace, tendría que ser pasible de la sanción respectiva y es en este caso donde tal conducta podría quedar encuadrada como otra figura del tipo en cuestión.

De todas maneras apreciamos lo complejo de esta norma.

Como último enfoque, vamos a examinar la norma de referencia en lo que hace a la *negativa a notificarse*, vinculada con un arresto. Este es para nosotros el significado que se le quiso dar a este precepto. Nos basamos para efectuar esta afirmación en lo que venimos sosteniendo de que el contenido del inciso f) del artículo 15 del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, en su plenitud, está encaminado a un funcionario de policía que ha cometido una falta administrativa, motivo por el cual le fuera aplicado la correspondiente sanción disciplinaria consistente en arresto policial, y por consiguiente le será iniciado un sumario administrativo, en razón de reclamarlo así la naturaleza grave de esa falta, por: “...*Desobedecer la orden que determine el cumplimiento de un arresto, su quebrantamiento...*” y por ende “...*la negativa a notificarse...*” de un arresto policial.

Vemos además que se trata de una desinteligencia entre dos cuerpos reglamentarios, por un lado, el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial y por el otro el Reglamento para Sumarios Administrativos, que producen un desfase en el orden normativo que debe tener todo sistema de derecho y que ello factiblemente, no lo podemos asegurar, haya sido producido por la diferencia en el ámbito temporal en que han sido dictados, debido a que el primero de los citados, fue instituido en el año 1972 en tanto que el restante corresponde al año 1977.

De todas formas no deja de ser una disposición confusa, motivo por el cual según lo acreditamos a lo largo de este tema, habría que eliminar el tenor que expresa “...o a declarar en sumario administrativo...” y a modificar la parte que cita “...o a la negativa a notificarse...” Asimismo y arriesgando un texto que consideramos adecuado: “*La negativa a notificarse de un arresto, desobedecer la orden que determine su cumplimiento o su quebrantamiento*”; estamos por un lado ajustando la redacción a como secuencialmente se darían en la práctica estos supuestos que contemplan cada figura del tipo administrativo en cuestión; y por el otro evitar se vulneren principios fundamentales que hacen a toda defensa en juicio, teniéndose en cuenta que por constituir la del artículo 15 inciso f) del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, una falta de carácter grave, su violación como regla debe ser castigada con una medida disciplinaria de índole expulsiva, es decir con la destitución sea por cesantía o exoneración.

TERCERA CUESTION

Reglamento del Régimen Disciplinario Policial

Decreto 426/72

Este reglamento en su Capítulo II “De las Faltas Administrativas” establece.

Se considerarán faltas graves las siguientes:

Artículo 15 inciso n)

“Integrar agrupaciones políticas o participar de su actividad o tener vinculaciones con personas o agrupaciones subversivas, terroristas o ideológicamente extremistas”.

Desde ya dejamos sentado nuestra postura que la crítica a realizar sobre este inciso, es únicamente en lo que hace a integrar agrupaciones políticas o participar de su actividad.

Dicho esto verificamos que aquel policía que integre una agrupación política o participe de su actividad, en principio por la índole de la gravedad de la falta, se le iniciará un sumario administrativo el cual concluido, en su caso, dará lugar a la aplicación de una sanción disciplinaria de destitución. Salta a la vista que es un hecho trascendente por la severidad que es tratado.

El interrogante que abre este análisis, es el siguiente;

¿No es discriminatorio impedirle a un funcionario de policía la integración o por lo menos la participación en actividades políticas?

Vayamos a lo que distintos autores comentan sobre los derechos políticos en nuestro país.

Néstor Pedro Sagües

La Representación Política en el Derecho Constitucional Secundario. Régimen Legal de los Partidos.

El sujeto representado (el pueblo) elige a sus representantes, sólo por medio de los partidos políticos, instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido que el derecho a constituir partidos, es una consecuencia del derecho de asociación del artículo 14 de la Constitución Nacional (“Molinas”, Fallos 270:367) como del régimen representativo y republicano del artículo primero de la Constitución Nacional, y que tales partidos son órganos de la democracia representativa (“Partido Obrero”, Fallos, 253:133).

Los partidos políticos cumplen distintos papeles, en particular de mediación política entre la sociedad y el Estado.

Para la Corte Suprema, los partidos son instrumentos de gobierno que tienen como función actuar como intermediarios entre éste y las fuerzas sociales (“Partido Obrero”, Fallos, 315:380)

Los Partidos Políticos en la Reforma Constitucional de 1994

La Convención Constituyente introdujo un nuevo artículo, el 38, con importantes novedades y expresa:

“Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deben dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”.

En concreto estableció la concepción de que los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático, la Constitución de 1853 – 1860 ni las mencionaba en su texto. Para la Argentina, *en síntesis una democracia sin partidos resultaría una democracia inconstitucional*

Funcionamiento Interno

No pueden ser afiliados los excluidos del padrón electoral, el personal de las fuerzas armadas en actividad o de las fuerzas de seguridad ni los jueces (Ley 23.298 artículo 24)

Poder Electoral

La Constitución cuando describe a las autoridades de la nación (artículo 44 y S.S) no menciona expresamente la existencia de un poder electoral. No obstante, ese poder, encarnado en el cuerpo electoral, emerge de varias reglas de la Constitución; por ejemplo, los artículos 39, 40 y 45 que se refieren al órgano del Estado encargado de cumplir papeles de elección de autoridades, iniciativa y sanción de leyes y consulta popular.

Ese cuerpo electoral ha sido definido por la Corte Suprema como órgano primario del Estado (“U:C:R: y Otros”, Fallos 312:2192).

La Constitución no indica quien integra en concreto el cuerpo electoral, aunque algunas veces se refiere a él con expresiones tales como “*los ciudadanos*” (artículo 39 para ejercer el derecho de iniciativa) o “*el pueblo*” (artículo 40 para la sanción popular de leyes; artículo 45 para la elección de diputados; artículo 90, para elección de presidente y vicepresidente).

En concreto, la duda es si los extranjeros pueden o no integrar el poder electoral nacional (los nacionales sí, lo hacen por derecho propio, ya que el nuevo artículo 37 establece el principio del sufragio universal). La respuesta tiende a ser negativa. Por un lado, el artículo 20 de la Constitución enseña que los extranjeros ejercen todos los derechos civiles del ciudadano, aunque no menciona los políticos. Paralelamente, si el artículo 39 reserva el derecho de iniciativa popular de ley a los ciudadanos, se desprende que los no ciudadanos no pueden practicarlo; con mayor razón, entonces tampoco podrán intervenir en el proceso de aprobación popular de leyes.

En síntesis el mensaje constitucional parece inclinarse por reservar la composición del cuerpo electoral a los argentinos, en lo que atañe, desde luego a comicios nacionales.

En otra parte de su trabajo Sagües hace una clasificación o distinción entre:

Pueblo

Es discutible si la Constitución, cuando habla de pueblo se refiere a toda la población (hombres, mujeres, menores de edad, extranjeros, transeúntes, etc.). En la mayoría de los artículos citados, la Constitución parece referirse al pueblo, como cuerpo electoral.

Habitantes

En principio comprende a cualquier persona incluyendo a los transeúntes.

Población

Su sentido es también amplio (el artículo 4 de la Constitución emplea esta palabra, al referirse a quien debe pagar los impuestos y contribuciones)

Ciudadanos

Esta palabra no tiene en la Constitución un uso claro. A veces se aplica en el sentido de persona que goza de ciertos derechos políticos. En otros, se identifica como argentino o no argentino, aún cuando tal persona sea menor de edad.

Argentinos

Parece excluir a los extranjeros, pero el sentido de la norma puede ser más amplio.

Extranjeros

Son los no argentinos.

Vecinos

Alude al residente afincado en un lugar de la Argentina. La legislación y jurisprudencia sin embargo, han receptado este significado.

Derecho a la Seguridad

Dentro de éste, tenemos el derecho a la seguridad jurídica, que exige se respete el contenido de la Constitución y, en particular los derechos personales que ella reconoce, libertad, igualdad, propiedad, etc.

Tocando sintéticamente a Germán Bidart Campos , sobre los elementos del Estado, nos dice:

La Población

La población o elemento humano consta de hombres que, en su convivencia forman grupos, asociaciones, instituciones, etc.

Nuestra Constitución utiliza la palabra habitante para mencionar a los hombres que integran la población. Dicha terminología es correcta porque, en la vinculación política del hombre con el Estado, alude a la especificación más amplia posible.

El elemento humano que se denomina población, también admite como término equivalente la palabra pueblo.

En sentido lato, población y pueblo coinciden. No obstante, haciendo una depuración conceptual se puede llegar a admitir una serie de acepciones más restringidas.

A la población estable la podemos denominar *pueblo*. A la flotante meramente *población*.

También se llama pueblo a la parte de la población con derechos políticos o más concretamente, pueblo es el cuerpo electoral.

Agrega, conforme al texto de la misma constitución, parece exacta la tesis de Gonzalez Calderón en el sentido de que ella equipara nacionalidad y ciudadanía, como surge del artículo 20, donde reconoce a los extranjeros los mismos derechos civiles del “ciudadano” (no dice del nacional) no desvirtuándose esta identidad por el hecho de que el actual artículo 75 inciso 12 haya sustituido la terminología “ciudadanía natural” del

anterior artículo 67 inciso 11 por la de “nacionalidad natural”. *En las normas de la Constitución pues, todo ciudadano es nacional, y todo nacional es ciudadano. Quien no es ciudadano o nacional es extranjero.*

Sinteticemos lo expuesto:

Habitantes:

Argentinos (nacionales y ciudadanos) los podemos dividir en nativos y naturalizados (estos últimos son originariamente los extranjeros que se naturalizan argentinos)

Extranjeros (los que no se naturalizan argentinos).

Cuando la Constitución en su parte dogmática se propone asegurar y proteger los derechos individuales, merece la denominación de derecho constitucional “de la libertad”. Tan importante resulta la postura que el Estado adopta acerca de la libertad, que la democracia, o forma de Estado democrático, consiste fundamentalmente en el reconocimiento de esa libertad.

Podemos adelantar, entonces, que el deber ser ideal del valor justicia en el Estado democrático exige adjudicar al hombre un suficiente espacio de libertad jurídicamente relevante y dotarlo de una esfera de libertad tan amplia como sea necesaria para desarrollar su personalidad.

Además la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en su parte I “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos”, Capítulo I “Enumeración de Deberes”, artículo primero (obligación de respetar los derechos), establece:

1.- Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2.- Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

A su vez el artículo segundo (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), dice:

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo primero no estuvieren ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

A su vez los artículos 23 y 24 de esta Convención, expresan.

Artículo 23 (derechos políticos)

“ 1.- Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

De participar en la dirección de los asuntos políticos directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y

De tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.”

2.- La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

Artículo 24 (igualdad ante la ley).

“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

Vemos que en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) aprobada mediante la Ley 23.054, sancionada el 1 de marzo de 1984, promulgada el 19 de marzo de 1984 y publicada en el Boletín Oficial el 27 del mismo mes y año; las reservas hechas por el Estado argentino, no alcanzan a los artículos por nosotros reseñados.

Otros tratados de igual rango y que están incluidos en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, establecen garantías similares.

Germán Bidart Campos

Este autor establece conceptos acordes, por lo menos en lo atinente a aquellos aspectos afines a nuestra labor, y así explica:

Derecho Electoral

Es una locución que tiene dos sentidos:

- a) Objetivamente, es el que regula la actividad electoral en cuanto a sus sujetos, a su objeto, a los sistemas, etc.
- b) Subjetivamente designa la potencia de determinados sujetos para votar o para ser elegidos.

El Derecho Electoral Objetivo

El cuerpo electoral

El cuerpo electoral es un nombre plural o colectivo con el que se designa al conjunto de personas que componen el electorado activo y que por esto disfrutan del derecho de sufragio.

Es correcto atribuir al cuerpo electoral el ejercicio del llamado “*poder*” electoral siempre que tal “poder” no sea reputado un poder estatal ni incluido dentro de él.

Los extranjeros

Para que un individuo entre a componer el electorado activo debe tener la aptitud básica que es condición jurídica para el ejercicio de los derechos políticos. Esa aptitud se llama “ciudadanía” y puede ser natural, o ser adquirida por naturalización. La Constitución formal, al prescribir que los extranjeros gozan de los mismos derechos “civiles” de los ciudadanos, quiere aclarar, a contrario sensu, que no gozan necesariamente de los mismos derechos políticos. Nuestra Constitución no confiere directamente los derechos políticos a los extranjeros, pero tampoco prohíbe que la ley se los reconozca.

Los ciudadanos no habitantes

La Ley 24.007 de 1991, ha previsto que los ciudadanos residentes en forma efectiva y permanente fuera del territorio, sean electores que puedan votar en las elecciones federales.

El electorado pasivo

El derecho electoral se ocupa asimismo del electorado pasivo, o sea, de los individuos que tienen capacidad política para ser designados (o derecho electoral pasivo). En este punto nuestra Constitución no contiene una norma uniforme, porque para los distintos órganos de poder formula normas propias.

Como principio general ha de tenerse presente que cuando la Constitución establece las condiciones de elegibilidad para un cargo o función, *ellas no pueden ser ampliadas ni disminuidas por la ley ni por ninguna otra norma*; en cambio, cuando guarda silencio, aquellas condiciones pueden ser fijadas por los órganos competentes del poder constituido, tanto como cuando expresamente se remite a la ley.

El Derecho Electoral Subjetivo

El sufragio

Visto desde el enfoque subjetivo, el derecho electoral implica la función del sufragio. En lo que interesa al derecho constitucional, nos cabe decir que, en nuestro concepto, el sufragio es una “función” política de naturaleza electoral y de carácter individual.

Afirmar que el sufragio es una “función” individual significa que es una función personal que cumple cada uno de los sujetos con derecho electoral activo.

En el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 22 de abril de 1987 en el caso “ Ríos Atonio J.” Encontramos la siguiente definición conceptual del derecho de sufragio: “el sufragio es un derecho público de naturaleza política, reservado a los miembros activos del pueblo del Estado, que en cuanto actividad exterioriza un acto político”.

El electorado pasivo

El electorado pasivo, visto desde el punto de vista subjetivo requiere que se deslinde con precisión cuales son las personas con capacidad para ser elegidas.

Los que nos cabe decir en este rubro es:

- a) Quienes constitucionalmente tienen capacidad electoral pasiva, pueden considerarse investidos de un derecho “en expectativa” a ser elegidos o designados; pero ello es así sólo potencialmente, o sea, en cuanto candidatos con aptitud suficiente;
- b) La situación jurídica subjetiva se adquiere y consolida una vez que la elección y la admisión a la función respectiva se han operado;
- c) Esa situación jurídica subjetiva confiere al titular un status que, a su vez, lo inviste de un interés legítimo.

Aún cuando un candidato a cargo electivo sólo inviste una expectativa, hay que aclarar que tiene derecho a no ser *proscripto*, o a no ver bloqueada su postulación por medidas arbitrarias.

Los Partidos Políticos

El artículo 38 y las pautas garantistas para los partidos políticos

En el artículo 38 nuevo leemos:

“Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”

La nueva norma es sobria. Los define como instituciones fundamentales del sistema democrático, con lo que establece dos cosas: la fundamentalidad del sistema partidario, y su integración en y para la democracia.

Acabamos de aludir a la democracia, porque de la teoría del artículo 38 se desprende que el Estado no queda inerte frente a partidos antisistema que en una circunstancia concreta realmente renegarán de la democracia.

Se enmarca a los partidos con directrices como estas: libertad para su creación y sus actividades; representación de las minorías (dentro de su estructura interna según entendemos); competencia para postular candidaturas a cargos públicos electivos; acceso a la información pública; difusión de sus ideas; contribución estatal al sostén económico de las actividades y de la capacitación de sus dirigencias; obligación partidaria de dar a publicidad del origen y destino de sus fondos y su patrimonio.

Hay una columna vertebral dentro de ese diagrama: los partidos gozan de libertad dentro del respeto a la Constitución y ésta les garantiza su organización y funcionamiento democrático con el lineamiento antes pautado.

El esquema severo, pero simultáneamente elástico deja espacio suficiente para la regulación legal y para la normativa interna en cartas y estatutos de cada agrupación política.

La norma del artículo 37 que explicamos oportunamente, obliga a garantizar mediante acciones positivas en la regulación de los partidos políticos la igualdad real de oportunidades para hombres y mujeres.

La tónica de libertad y de garantismo que inspira el artículo 38 se completa con el estímulo a la participación interna de afiliados de corrientes y de minorías en la vida partidaria, más un aspecto básico de la libertad de expresión e información. Tal es el sentido que asignamos a la alusión que se hace a la representación minoritaria, y al acceso a la información pública y a la difusión de las ideas.

Consensos y disensos según la línea doctrinaria y programática de los partidos queda, de esta manera, asegurados no sólo entre ellos, sino en su proyección externa al ámbito de la sociedad.

Con relación a los dos aspectos de organización y funcionamiento consideramos que cuando el artículo 38 dice que la Constitución “garantiza...” está imputando al Estado el deber de proveer las garantías consiguientes; pero, además, las garantías deparadas por la Constitución proyectan hacia el interior de los partidos el mismo conjunto de pautas que ellos tienen que acoger y a las que deben atenerse en su organización y en su actuación. Quiere decir que lo garantizado también implica, para los partidos, el deber de dar recepción a todas las pautas cubiertas por las garantías. En resumen, estamos frente a garantías “para” la democracia, tanto dentro de los partidos como en su actividad hacia fuera, es decir, intra y extrapartidariamente.

En cuanto a la representación de las minorías, podemos dar al texto la amplitud que merece cuando se presupone la organización y el funcionamiento democráticos de los partidos. En consecuencia, hay aquí – además de un parámetro para la estructura interna de los mismos – una directiva obligatoria para el régimen electoral, que debe establecer un sistema que asegure el acceso pluralista de los partidos a los cargos que se provean por elección popular para los órganos de poder colegiados. No se trata de una receta única para implantar un sistema determinado, pero sí de la exclusión de cualquiera que, como el de lista completa, adjudica todos los cargos a un sólo partido, porque en ese supuesto no se deja sitio a las representaciones minoritarias.

Las Limitaciones en el Sistema de Derechos

Su razón de ser

Los derechos que la Constitución reconoce no son absolutos sino relativos: se gozan y ejercen conforme a las leyes que los reglamentan, lo cual significa que pueden ser limitados o restringidos a condición de que la limitación o restricción resulte razonable.

Esta noción elementalísima de derecho constitucional presupone otra iusfilosófica innegable: el mundo jurídico, el derecho, los derechos existen porque hay muchos hombres que conviven. O sea, porque hay convivencia y sociedad hay un fenómeno jurídico que se llama “derecho”, y hay en él “derechos” de las personas. De existir un sólo ser humano nada habría, porque faltaría la relación imprescindible de alteridad que vinculara a unos y otros, y diera sustento a la reciprocidad de “derechos-obligaciones” en la intersubjetividad de las conductas.

Por ende, antes de decir que los derechos se pueden limitar, hay que dar por verdad que, ontológicamente, son limitados, porque son derechos de los hombres”en sociedad” y “en convivencia”. De ahí en más, ese carácter limitado hace que los derechos sean limitables, precisamente para hacer funcionar el goce, el ejercicio, la disponibilidad y el acceso a su disfrute sin exclusión de nadie.

La primera idea que se desprende de lo expuesto es ésta: hay limitaciones permanentes, y hay limitaciones excepcionales que, por eso mismo, son y deben ser transitorias.

A las últimas les dan sustento las situaciones de emergencia o crisis, o como también se suele decir: las situaciones de excepción. En tal supuesto, las limitaciones se

vuelven más restrictivas e intensas pero, de inmediato, *hemos de añadir una pauta fundamental: en tanto a los derechos hay que interpretarlos siempre en forma amplia para atender a su maximización, a las normas que limitan los derechos hay que interpretarlas de manera restrictiva.*

El “poder de policía” en sus dos conceptos amplio y estricto.

Las limitaciones permanentes nos remiten al tema del poder de policía, hemos de acogerlo en forma explicativa tal como la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, lo maneja, sin perjuicio de añadir nuestra crítica personal.

Hay dos conceptos del poder de policía:

- a) uno amplio
- b) otro restringido

El amplio proviene del derecho norteamericano, el restringido, del derecho europeo.

El “police power” del derecho norteamericano ha penetrado en nuestro derecho judicial. Podemos decir que, en sentido lato, todas las limitaciones que por vía de reglamentación al ejercicio de los derechos han sido reconocidas por la Corte como razonables, se han fundado en el poder de policía.

Las materias que entran en el ámbito del poder de policía amplio (“broad and plenary”) son múltiples: no sólo razones de seguridad, moralidad y orden público, sino aún mucho más allá: las económicas, las de bienestar general y las de prosperidad que hacen al confort, la salud, la educación, etc.

Este criterio amplio aparece en el derecho judicial de nuestra Corte Suprema, que lo ha reiterado en su fallo del 12 de setiembre de 1996 en el caso “Irizar José Manuel contra Provincia de Misiones” con los siguientes términos: “...el poder de policía ha sido definido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo, la que para reconocer validez constitucional debe reconocer un principio de razonabilidad que disipe toda iniquidad y que relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos.

Si llamamos “poder de policía” a todo cuanto le incumbe al Estado para limitar razonablemente los derechos, en rigor estamos apuntando al poder liso y llano como elemento del Estado, con lo que en verdad nada nuevo agregamos con la fórmula específica de “police power”. De ahí que personalmente no aceptámos esta acepción amplia porque es innecesario crear una categoría especial de poder si con ella

connotamos directamente al poder en cuanto capacidad total de que dispone el Estado para cumplir su fin de bienestar común público.

Quede bien en claro que cuando proponemos suprimir la noción dilatada de “poder de policía” solo nos dirigimos a eliminar esa construcción doctrinaria (o “concepto”) pero en modo alguno negamos que por las mismas razones y causas que esa construcción postula se puedan limitar los derechos.

El poder de policía en sentido estricto

Hecho este descarte, y suprimida la noción conceptual amplia del poder de policía, transamos en mantener la expresión “poder de policía” para demarcar “la porción” del poder estatal que tiene un objeto bien determinado y específico, cual es el de proteger la salubridad, la moralidad y la seguridad pública. Tal es el concepto restringido de poder de policía que emplea la doctrina europea.

Poder de policía sería, pues, para nosotros, el mismo poder del Estado cuando se ejerce nada más que en orden a la protección de la salubridad, moralidad y seguridad públicas, con el consiguiente efecto de limitar los derechos para hacer efectivos esos objetivos concretos.

No creemos que el poder de policía estricto (por razón de seguridad, moralidad y salubridad públicas) consista solamente en dictar normas (o legislar) en esas materias con efecto limitativo de los derechos. También es poder de policía cada acto de autoridad concreto que se cumple con aquel fin (por ejemplo: clausurar un establecimiento insalubre, denegar un permiso de reunión peligrosa, inspeccionar un local público, impedir la entrada al país de un grupo de extranjeros condenados en otro Estado, etc).

Las Competencias del Estado Federal y de las Provincias en Materia de Poder de Policía

a) Si se acoge la tesis amplia y, por ende, poder de policía significa toda limitación de derechos por cualquier objetivo de bienestar, parece que como principio su ejercicio es propio del Estado federal. La reglamentación de esos derechos, prevista en los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional incumbe al Estado federal, y dentro de él al Congreso. La Corte Suprema de la Nación en la medida en que ha justificado la

validez de restricciones a los derechos en el ejercicio de ese llamado poder de policía mediante leyes del Congreso, corrobora nuestro aserto.

- b) Si se acoge la tesis restringida y, por ende, poder de policía significa exclusivamente limitación de derechos nada más que por razón de salubridad, moralidad y seguridad públicas, la cosa cambia un poco o bastante. En el derecho judicial emergente de la jurisprudencia de la Corte encontramos desde muy temprano la afirmación de que el poder de policía es competencia primariamente provincial, pero eso lo ha dicho haciendo hincapié en que son incuestionables las facultades policiales de las provincias para defender el orden, la tranquilidad, la seguridad, la moralidad y la salubridad públicas; o sea, cada vez que la Corte se ha decidido por la competencia provincial ha pensado en el poder de policía no amplio sino estricto.

La fórmula acuñada por la Corte dice que es incuestionable que el poder de policía corresponde a las provincias, y que el Estado federal lo ejerce dentro del territorio de ellas sólo cuando le ha sido conferido o es una consecuencia de sus facultades constitucionales.

Ahora bien: si este poder de policía restringido es primariamente provincial o local ¿quiere decir que nunca puede ser federal?. La respuesta que intentamos dar es hechura nuestra, porque a nuestro juicio la jurisprudencia no ha sistematizado el punto.

Sin perjuicio de reconocer:

- a) Que según la Corte el poder de policía amplio que en orden al bien común limita los derechos, es competencia federal.
- b) Que también, según la Corte el poder de policía estricto que limita los derechos en orden a la salubridad, moralidad y seguridad públicas, es competencia provincial; nosotros añadimos que:
- c) Cada vez que en el orden federal y con relación al bien común de toda la población es necesario limitar los derechos por razones de salubridad, moralidad y seguridad públicas, la competencia es federal.

Algunas pautas para las Limitaciones

- a) En la limitación y reglamentación de los derechos, sea que se invoque o no como fundamento el poder de policía, deben respetarse los principios de legalidad y razonabilidad que están contenidos en los artículos 19 y 28 de la Constitución nacional, respectivamente.

- b) La limitación que se inspira en la distribución razonablemente igualitaria de la libertad, deja entrever que la libertad precisa equilibrios para no desmandarse ni reducirse en provecho o privilegio de algunos y en menoscabo de la efectiva libertad de otros y de todos. La libertad compensada con la igualdad como lo presupone y propugna el constitucionalismo social y el Estado social democrático de derecho, ha de contar con circulación fluida en y por todos los estratos sociales. Para legislarlo, es constitucional la limitación razonable de algunos derechos que la requieren para promover la igualdad real.
- c) Cuando se apela a un vocabulario que menciona la competencia limitativa de los derechos como “suspensión” de derechos, hay que entender que se está aludiendo a limitaciones y restricciones excepcionales que, en el mejor de los casos, solamente equivalen a “suspender” el ejercicio de uno o más derechos pero no los derechos en si mismos. Queda siempre a salvo la noción de que todos los derechos tienen un contenido esencial mínimo que nunca puede ser suprimido, negado, alterado ni violado.
- d) Como pauta general adelantamos que las situaciones y los institutos de emergencia acrecen las competencias de poder y, paralelamente, aparejan una constricción y debilitamiento de los derechos y de sus garantías tuitivas, pero siempre de conformidad con la norma judicial según la cual la emergencia no autoriza el ejercicio por el gobierno de poderes que la Constitución no le acuerda, pero sí proporciona ocasión para que los concedidos se empleen con un ejercicio pleno y a menudo diverso del ordinario.

Los Tratados Internacionales de Jerarquía Constitucional

Los tratados internacionales sobre derechos humanos prevén sus posibles limitaciones. La pauta genérica consiste en que esas limitaciones deben efectuarse al estilo de una “sociedad democrática”. En el pacto de San José de Costa Rica hay una cláusula genérica en el artículo 32 donde se enuncia que:

“Los derechos están limitados por los derechos de los demás por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

El artículo 30 estipula que las restricciones autorizadas por el Pacto no se pueden aplicar sino conforme a leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su OC-6/86 interpretó que la “ley” que es indispensable dictar para someter a restricciones los derechos equivale a la norma emanada del Órgano Legislativo del Estado que inviste competencia legiferante, con el agregado de que esa norma debe haberse dictado conforme al procedimiento previsto para la elaboración de las leyes”.

En el enunciado de algunos derechos aparecen alusiones a limitaciones específicas para su caso.

Tanto el Pacto de San José (artículo 29) cuanto el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 5) *prohiben interpretar sus normas para suprimir o destruir derechos reconocidos en cada tratado o para limitarlos en mayor medida que la que ellos prevén.*

El Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también registra normas de análogo alcance. El artículo 4 admite limitaciones por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos, y con el objeto exclusivo de promover el bienestar general en una sociedad democrática. El artículo 5 trae una pauta de interpretación equivalente a la de los dos tratados antes citados.

Es importante asimismo destacar que los tres Pactos dejan a salvo, a su vez, los derechos y libertades que en cada Estado parte pueden emanar de fuentes distintas a cada uno de ellos.

Refiriéndonos a la libertad según consta en el párrafo anterior, vamos a tocar otro tema que este mismo autor trata de la siguiente forma.

La Igualdad Jurídica

Su concepto

Del derecho a la libertad se desprende la igualdad. Si a todo hombre debe reconocérsele aquel derecho con los contenidos fundamentales a que hemos aludido, todos los hombres participan de una igualdad elemental de status en cuanto personas jurídicas. Tal es el concepto básico de la llamada igualdad civil, consiste en eliminar discriminaciones arbitrarias entre las personas. La igualdad importa un grado suficiente de razonabilidad y de justicia en el trato que se depara a los hombres.

La igualdad no significa igualitarismo. Hay diferencias justas que deben tomarse en cuenta, para no incurrir en el trato igual de los desiguales.

El derecho a la identidad y el derecho a ser diferente, obligan desde la igualdad, a tomar en cuenta lo que en cada ser humano y en cada grupo social hay de diferente con los demás, al modo como por ejemplo lo hace el artículo 75 inciso 17.

Lo mismo que la libertad, la igualdad merece verse como un principio general y un valor en nuestra Constitución: el principio de igualdad y el valor de igualdad.

Conviene advertir que la igualdad elemental que consiste en asegurar a todos los hombres los mismo derechos, requiere, imprescindiblemente algunos presupuestos de base:

- a) Que el Estado remueva los obstáculos de tipo social, cultural, político y económico que limitan de “hecho” la libertad y la igualdad de todos los hombres.
- b) Que mediante esa remoción exista un orden social y económico justo, y se igualen las posibilidades de todos los hombres para el desarrollo integral de su personalidad.
- c) Que a consecuencia de ello se promueva el acceso efectivo al goce de los derechos personales de las tres generaciones por parte de todos los hombres y sectores sociales.

La Constitución Argentina consagra en su artículo 16 “la igualdad ante la Ley”.

El primer aspecto de la igualdad queda satisfecho con el reconocimiento implícito de la libertad jurídica a todos los hombres y con la abolición expresa de la esclavitud.

A renglón seguido debemos recordar que la igualdad civil se traduce en el reconocimiento uniforme de los derechos civiles a todos los habitantes (artículo 14), incluyendo también a los extranjeros (artículo 20)

Como aspecto secundario el mismo artículo 16 suprime las prerrogativas de sangre o de nacimiento, los títulos de nobleza y los fueros personales.

La misma norma declara que todos los habitantes en los empleos sin otra condición que la idoneidad y que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Existiendo en la Constitución cláusulas explícitas sobre la igualdad, bien podemos afirmar que el contenido extensivo de la igualdad Constitucional puede y debe acrecer a tenor de nuevas valoraciones sociales, con el efecto de engendrar inconstitucionalidad sobreviniente para discriminaciones que a su hora, pudieron no ser o no fueron inconstitucionales.

En cuanto a la igualdad de los extranjeros, ya la misma Constitución la consagró en orden a los derechos civiles en su artículo 20. No así en cuanto a los derechos políticos, pero progresivamente a de llegarse a ella. Por ahora nos conformamos con

afirmar que, aun no siendo inconstitucional negar los derechos políticos a los extranjeros, sería viable y deseable que la ley los reconociera.

El artículo 37 de la Constitución Nacional al referirse a los derechos políticos, consagra la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para acceder a cargos electivos y partidarios.

El mismo artículo añade que esa igualdad se ha de garantizar por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

Toda esta red elocuente de principios, valores, derechos y obligaciones constitucionales demuestra el sentido actual del derecho a la igualdad jurídica real y efectiva, asumiendo que:

- a) Las acciones positivas significan prestaciones de dar y de hacer a favor de la igualdad.
- b) El verbo promover (en el inciso 23 del artículo 75) implica adoptar y ejecutar políticas activas que den impulso al acceso a la igualdad real y efectiva.
- c) Para tales logros se admite sin duda la llamada discriminación inversa (incisos 17, 19 y 23 del artículo 75 y el artículo 77).

La Discriminación

Las discriminaciones arbitrarias configuran una negación de la igualdad. Siempre estuvieron implícitamente prohibidas, ahora nuestro derecho constitucional lo ha hecho explícito.

Para afirmarlo encontramos que:

- a) Tratados de derechos con jerarquía constitucional conforme al artículo 75 inciso 22 obligan a dar efectividad a los derechos que reconocen, a favor de todas las personas; y de inmediato estipulan cuales discriminaciones quedan impedidas (motivos de raza, nacimiento, sexo, religión, color, Idioma, nacionalidad, origen social, opiniones, condición social, etc.)
- b) Ello abarca tanto a los derechos civiles como a los políticos como a los sociales (los derechos políticos no se reconocen al extranjero no naturalizado, sino al ciudadano, pero prohíben discriminaciones arbitrarias entre los ciudadanos).
- c) Alguno de estos tratados dirigen específicamente sus normas contra determinadas clases de discriminación (por ejemplo racial o por sexo en desmedro de la mujer)

- d) Otros contienen normas penales (por ejemplo, sobre genocidio y sobre tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes) que resultan aplicables en muchos casos a favor de personas o grupos arbitrariamente discriminados.
- e) La Constitución reformada de 1994, al incorporar numerosas disposiciones sobre la igualdad real de oportunidades, sobre la obligación de promoverla, sobre la adopción de medidas de acción positiva, etc., ha venido a anatematizar discriminaciones y a tutelar en pro de la igualdad, tanto el pluralismo como el derecho a la identidad y a las diferencias.

Para ir respondiendo a la pregunta que nos hiciéramos sobre si no es discriminatorio y arbitrario impedirle a un agente de policía que integre o por lo menos participe de alguna manera en actividades políticas, vamos a ir extractando las reflexiones que consideramos más sobresalientes de Néstor Pedro Sagües, emitiendo respecto a ellas nuestras propias deducciones y “subrayando” además aquellas otras que también consideramos como distinguidas de este autor y Germán Bidart Campos.

Ya en el principio de este tema anotamos que el “pueblo” elige a sus representantes sólo por medio de los partidos políticos, esto hay que entenderlo sin que ello implique un monopolio o exclusividad, no dispuesto en forma expresa en el texto Constitucional, entonces, estos, los partidos políticos, son en la realidad los únicos vehículos utilizados como medio para el cumplimiento de tal finalidad.

Sabemos que en el caso “Rios” la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no hizo lugar a la pretensión del actor de ver legitimada su candidatura independiente (Doctrina Judicial, 1987 – II – 647).

La Corte agregó que los partidos políticos son órganos de la democracia representativa.

Los partidos políticos luego de la reforma Constitucional de 1994 constituyen instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución Nacional, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, en concreto estableció la concepción de que los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

Como primera deducción tenemos que para la Argentina en síntesis, una democracia sin partidos resultaría una democracia inconstitucional.

Cada partido político va a presentar a sus candidatos para que aquellos que cuenten con el poder electoral, decidan en definitiva quienes son los representantes que van a regir los destinos de nuestro país.

Este cuerpo electoral a quien le atribuimos esa potestad de tal monta o magnitud y que definido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como “órgano primario del Estado”, está integrado por el pueblo, es decir por los “ciudadanos”.

Como segunda deducción tenemos que, quien decide los destinos de nuestro Estado en lo que respecta a sus gobernantes; son los ciudadanos.

La Constitución Nacional en su parte dogmática asegura y protege los derechos individuales a través del derecho constitucional de la libertad, como también lo hacen otros tratados de igual rango, según lo sienta la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer que los Estados partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidas en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole.

Como tercera deducción existen normas del más elevado rango, que protegen los derechos políticos de los ciudadanos sin discriminación alguna.

Agregan estos tratados de rango Constitucional, que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos de participar en la dirección de los asuntos públicos, de votar y ser votado, de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Como cuarta deducción todo ciudadano puede elegir y ser elegido para ocupar cargos públicos.

La ley puede reglamentar el ejercicio de tales derechos y oportunidades sólo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal.

Como quinta deducción vemos que las citadas son las únicas causales que pueden reglamentarse sobre los derechos y oportunidades políticas.

A continuación según lo expresado anteriormente y una vez concretadas las deducciones que preceden, vamos a describir las afirmaciones que consideramos más sobresalientes de ambos autores (Néstor Pedro Sagües y German Bidart Campos), a los efectos de fundamentar nuestra postura, emitiendo además nuestras acotaciones en aquellas que consideramos pertinentes.

“...Dentro del derecho a la seguridad, tenemos el derecho a la seguridad jurídica, que exige se respete el contenido de la Constitución y, en particular los derechos personales que ella reconoce, libertad, igualdad, propiedad, etc.

“...Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley...” (artículo 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos)

“...Aun cuando un candidato a cargo electivo sólo inviste una expectativa, hay que aclarar que tiene “derecho” a no ser proscripto o a no ver bloqueada su postulación por medidas arbitrarias...”

“...El artículo 23 inciso 2 del Pacto de San José de Costa Rica respalda nuestra afirmación precedente...”

“...Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático...” (artículo 38 de la Constitución Nacional)

“...La nueva norma es sobria. Los define como instituciones fundamentales del sistema democrático, con lo que esclarece dos cosas: la fundamentalidad del sistema partidario, y su integración en y para la democracia...” (el autor en este contenido se refiere al texto del artículo 38 de la Constitución Nacional y si esta norma va dirigida a la democracia, los agentes al ser parte de ella, tienen el derecho de gozar de sus beneficios)

“...Hay una columna vertebral dentro de ese diagrama: los partidos gozan de libertad dentro del respeto a la Constitución, y ésta les garantiza su organización y funcionamiento democráticos con el lineamiento antes pautado...”

“...La norma del artículo 37 (de la Constitución Nacional) obliga a garantizar mediante acciones positivas en la regulación de los partidos políticos la igualdad real de oportunidades para hombres y mujeres...”

“...Con relación a los dos aspectos de organización y funcionamiento consideramos que cuando el artículo 38 (de la Constitución nacional) dice que la Constitución “garantiza...” está imputando al Estado el deber de proveer las garantías consiguientes; pero, además las garantías deparadas por la Constitución proyectan hacia el interior de los partidos el mismo conjunto de pautas, que ellos tienen que acoger y a las que deben atenerse en su organización y en su actuación. Quiere decir que lo garantizado también implica, para los partidos, el deber de dar recepción a todas las pautas cubiertas por las garantías. En resumen, estamos frente a garantías “para” la democracia tanto dentro de los partidos como en su actividad hacia fuera, es decir, intra y extrapartidariamente...”

“...Los derechos que la Constitución reconoce no son absolutos sino relativos: se gozan y ejercen conforme a las leyes que los reglamentan, lo cual significa que pueden ser limitados o restringidos, a condición de que la limitación o restricción resulte razonable...” (consideramos desde ya razonable toda “limitación” que se realice en pos del Estado y de su población, pero no que directamente se fulminen los derechos en nombre de ella)

“...Por ende, antes de decir que los derechos se pueden limitar, hay que dar por verdad que, ontológicamente, son limitados, porque son derechos de los hombres “en sociedad” y “en convivencia”. De ahí en más, ese carácter limitado hace que los derechos sean limitables, precisamente para hacer funcionar el goce, el ejercicio, la disponibilidad y el acceso a su disfrute sin exclusión de nadie...”

“...en tal supuesto las limitaciones se vuelven más restrictivas e intensas pero, de inmediato, hemos de añadir una pauta fundamental: en tanto a los derechos hay que interpretarlos siempre en forma amplia para tender a su maximización, a los normas que limitan los derechos hay que interpretarlas de manera restrictiva...”

“...En la limitación y reglamentación de los derechos, sea que se invoque o no como fundamento el poder de policía, deben respetarse los principios de legalidad y

razonabilidad que están contenidos en los artículos 19 y 28 de la Constitución (Nacional) respectivamente...”

“...La limitación que se inspira en la distribución razonablemente igualitaria de la libertad deja entrever que la libertad precisa equilibrios para no desmandarse ni reducirse en provecho o privilegio de algunos y en menoscabo de la efectiva libertad de otros y de todos...”

“...La libertad compensada con la igualdad, como lo presupone y propugna el constitucionalismo social y el Estado social y democrático de derecho, ha de contar con circulación fluida en y por todos los estratos sociales. Para lograrlo es constitucional la limitación razonable de algunos derechos que la requieren para promover la igualdad real...”

“...Cuando se apela a un vocabulario que menciona la competencia limitativa de los derechos como “suspensión” de derechos, hay que entender que se está aludiendo a limitaciones y restricciones excepcionales que, en el mejor de los casos solamente equivalen a “suspender” el ejercicio de uno o más derechos, pero no los derechos en sí mismos. Queda siempre a salvo la noción de que todos los derechos tienen un contenido esencial mínimo que nunca puede ser suprimido, negado, alterado ni violado...” (este principio es legítimamente trasladable a nuestro caso)

“...En el enunciado de algunos derechos aparecen alusiones a limitaciones específicas para su caso.

Tanto el pacto de San José (artículo 29) cuanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en su artículo 5) prohíben interpretar sus normas para suprimir o destruir derechos reconocidos en cada Tratado, o para limitarlos en mayor medida que la que ellos prevén”

“El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también registra normas de análogo alcance. El artículo 4 admite limitaciones por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el objeto exclusivo de promover el bienestar general en una sociedad democrática...”

“...Del derecho a la libertad se desprende la igualdad. Si a todo hombre debe reconocérsele aquel derecho con los contenidos fundamentales a que hemos aludido,

todos los hombres participan de una igualdad elemental de status en cuanto personas jurídicas tal es el concepto básico de la llamada igualdad civil, consistente en eliminar discriminaciones arbitrarias entre las personas. La igualdad importa un grado suficiente de razonabilidad y de justicia en el trato que se depara a los hombres...”

“...Existiendo en la Constitución cláusulas explícitas sobre la igualdad, bien podemos afirmar que el contenido extensivo de la igualdad constitucional puede y debe acrecer a tenor de nuevas valoraciones sociales, con el efecto de engendrar inconstitucionalidad sobreviniente para discriminaciones que, a su hora, pudieron no ser o no fueron inconstitucionales...”

“...En cuanto a la igualdad de los extranjeros, ya la misma Constitución la consagró en orden a los derechos civiles en su artículo 20. No así en cuanto a los derechos políticos, pero progresivamente a de llegarse a ella. Por ahora nos conformamos con afirmar que, aun no siendo inconstitucional negar los derechos políticos a los extranjeros, sería viable y deseable que la ley los reconociera...” (Si la Constitución Nacional sólo reconoce los derechos civiles y no los políticos a los extranjeros, se desprende que a todo ciudadano reconoce tanto los derechos civiles y políticos, y el policía lo es)

“...el artículo 37, al referirse a los derechos políticos, consagra la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para acceder a cargos electivos y partidarios...”

“...el mismo artículo añade que esa igualdad se ha de garantizar por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral...”

“...ello abarca tanto a los derechos civiles, como a los políticos y a los sociales (los derechos políticos no se reconocen al extranjero no naturalizado, sino al ciudadano), pero prohíben discriminaciones arbitrarias entren los ciudadanos...” (nos remitimos a la misma aseveración sobre que los policías son ciudadanos)

Las normas específicas del Estado policial en lo que hace a los deberes esenciales para el personal policial en actividad, en concordancia con el artículo 24 de la

Ley 23.298, establecen que no pueden aceptar, ni desempeñar funciones públicas electivas, ni participar en las actividades de los partidos políticos.

Veda toda posibilidad de afiliación a los partidos políticos, a los funcionarios de policía.

Aquí es donde para nosotros deviene el estado de perplejidad, provocado por esta situación de prohibición de ciertos y determinados derechos políticos a los empleados de policía.

¿ Por qué afirmamos que tal cuestión nos produce un estado de perplejidad ?

Porque si tenemos en cuenta lo acotado hasta el presente, podemos apreciar que por una parte al policía se le permite conforme lo establecen las normas Constitucionales y por tener el “status” de ciudadano, el esencial derecho de integrar como fuera definido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación; un órgano primario del Estado, un cuerpo que posee el poder electoral, ese poder que le permite decidir en la elección de quienes van a regir los destinos de nuestro país, nos referimos a nuestros gobernantes y concomitantemente y sorprendentemente se le prohíbe por otra parte, componer o por lo menos participar en la actividad política con estos últimos.

Lo más intolerable que genera esta cuestión, es que a través de una norma de rango inferior como lo es una ley o una disposición reglamentaria, se cercenan derechos que están garantizados por la Constitución de la Nación Argentina, como así también otras normas de igual jerarquía como son los tratados.

Sinceramente esta situación no la comprendemos y menos la compartimos. Además surge aquí una cuestión sumamente delicada y gravosa que, para explicarla, nos vamos a valer de normas Constitucionales, no las del artículo 16 que se refieren a la igualdad ante la ley, sino a través de su artículo 37 y en especial el artículo 8, dejando en claro sobre este último, que no se lo hará en el sentido que lo expresa la norma constitucional, sino dentro de un entendimiento elaborado por nosotros y que consideramos sustancial para el punto de vista que sostenemos.

El artículo 37 de la Constitución Nacional, preceptúa:

“Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”.

Según Quiroga Lavié esta norma viene a desarrollar y hacer explícitos aquellos derechos que, implícitos en la soberanía del pueblo, habían tenido reconocimiento como

derechos no enumerados en el artículo 33. Entre esos derechos públicos de la sociedad, pero en este caso en cabeza de cada ciudadano, se encuentran en primerísimo lugar los derechos políticos, que son aquellos que permiten, a partir de la forma republicano-democrática de gobierno, hacer intervenir a los destinatarios del poder en la formación de la voluntad política de la sociedad. Es por ello que si bien existen otras manifestaciones de la actividad política generadora de derechos – como lo son en general el derecho a formar asociaciones políticas, a realizar reuniones y manifestaciones con tal carácter, así como el de iniciativa y consulta popular -, el derecho político por excelencia es el sufragio tanto en su faz activa, para elegir a las autoridades, como en su faz pasiva para ser elegidos como tales. Con ese entendimiento fue que la reforma de 1994 incorporó los derechos políticos en el texto Constitucional: manteniendo el carácter general que han tenido clásicamente, pero también concretándolos en la regulación del sufragio.

Los ciudadanos, a partir de los dieciocho años, sean nativos o extranjeros naturalizados, tienen el derecho de elegir y de ser elegidos. Es decir, son titulares de los derechos políticos.

Este comentario es tan claro y categórico que nos exime de cualquier explicación y nuestro único trabajo va a consistir en resaltar las palabras más elocuentes.

“...La norma constitucional viene a desarrollar y a hacer explícitos, aquellos derechos que, implícitos en la soberanía del pueblo, habían tenido reconocimiento como derechos no enumerados en el artículo 33...”

“...Entre esos derechos públicos de la sociedad, pero en este caso en cabeza de cada ciudadano, se encuentran en primerísimo lugar los derechos políticos...”

“...el derecho político por excelencia, es el sufragio, tanto en la faz activa, para elegir a las autoridades, como en su faz pasiva para ser elegidos como tales...”

“...tienen el derecho de elegir y de ser elegidos. Es decir son titulares de los derechos políticos...”

Como habíamos adelantado, el artículo 8 de la Constitución Nacional dispone:

“Los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás. La extradición de los criminales es de obligación recíproca entre todas las provincias”.

Nuestra labor se ajusta al primer enunciado.

Dijimos también que nuestra tarea iba a estar encaminada a señalar un desprendimiento de esta norma, una consecuencia, ya que específicamente en lo que hace al texto de este artículo, Quiroga Lavié dice, que según el concepto generalizado en la doctrina, sólo hay una ciudadanía argentina, en la medida en que el concepto de ciudadanía sea tratado como un equivalente de nacionalidad (Bidart Campos).

En otra parte del comentario este autor expresa:

“...en cambio, si se considera, como es nuestra tesis, que cuando el artículo 8 habla de título de ciudadano en los demás, lo hace con referencia al título de ciudadano argentino...”

Vemos entonces que ciudadano es uno sólo en nuestro país, que existe una única categoría de ciudadano, es por ello que no hay que justificar que los ciudadanos de una provincia gozan de todos los derechos, privilegios, etc. en las demás, porque como expusimos, sólo hay una única clase de ciudadanos, una sola categoría, aquella categoría de ciudadano que como lo comentan estos prestigiosos autores, *son titulares de todos los derechos políticos*.

Consecuentemente a la norma del artículo 8 de la Constitución Nacional, hay que interpretarla como: *todo ciudadano, por el hecho de serlo goza de todos los derechos políticos en cualquier provincia o Estado del país*. Pero es aquí donde en nuestra provincia, surge una clase de ciudadano que no cuenta con todos los derechos políticos. Como sabemos, nos estamos refiriendo al policía, ya que según la prohibición establecida por la Ley 23.298 en su artículo 24 y su concordante en la Ley del Personal Policial; no puede desempeñar funciones públicas electivas, ni participar en las actividades de los partidos políticos.

En tal supuesto:

¿ Cómo hacemos para armonizar las normas Constitucionales y los Tratados que según el artículo 75 inciso 22 de la Carta Magna tienen igual rango; con la prohibición de las Leyes 23.298 artículo 24 y el pertinente de la Ley del Personal Policial de la Provincia de Santa Fe?

O acaso ¿en vez de haber una única clase de ciudadanos, existen ciudadanos de primera categoría y ciudadanos de segunda categoría y en ésta enrolamos a los policías?

Estimamos que afirmar esto, es una manifiesta arbitrariedad, ya que si se llama pueblo a la parte de la población con derechos políticos plenos, el policía no sería parte de ella.

¿Cuál es el fundamento de esta prohibición?

Desde ya acotamos que cualquiera que fuese, no es justa, no creemos que exista una razón legal y legítima que esté por encima de los preceptos de nuestra Carta Magna.

Veamos ahora el contenido del artículo 28 de la Constitución Nacional, que establece:

“Los principios garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”

En virtud del mismo, somos concientes de que no hay derechos absolutos según se desprende del texto de esta norma Constitucional y, por ende, el Estado tiene la potestad de limitarlos, pero una cosa es limitarlos, y otra muy distinta es directamente cercenarlos, ya que el Congreso no podrá dar ley que con ocasión de reglamentar u organizar el ejercicio, los disminuya, restrinja o adultere en su esencia.

Se trata de un notable aporte al sistema Constitucional argentino, de él deriva el principio de limitación, según el cual las leyes que reglamentan el ejercicio de los derechos no pueden disminuir, restringir ni adulterar los mismos.

De aquí se infiere el debido proceso legal sustantivo, que debe respetar el Congreso cuando hace leyes que reglamentan y limitan el ejercicio de los derechos, es decir cuando ejerce el poder de policía.

El artículo 20 de la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe, indica:

“La policía de la provincia no podrá ser utilizada con fines políticos partidarios, ni aplicada a funciones que no estén establecidas en esta ley. Las órdenes o directivas que contravengan esas normas, autorizarán la desobediencia”

Estamos contestes con esta regla policial, pero una cosa es que la policía provincial no pueda ser utilizada con fines políticos partidarios y otra totalmente distinta es que por temor a esos fines, se le mutilen derechos de rango Constitucional a sus integrantes.

Estamos de pleno acuerdo que dándoseles a los agentes los derechos que nosotros propiciamos, la actividad que de ellos dependa, sea limitada y reglamentada para no ocasionar perjuicios a la propia misión policial, que en definitiva es servir a la sociedad o directamente a ésta, pero no aceptámos que por sospecha de esa utilización espuria u otra del mismo tenor por quien fuere, se violen preceptos Constitucionales, es

más, la propia fuerza policial cuenta con los mecanismos suficientes para autodepurarse en caso de darse estas situaciones anómalas, es decir que ella cuenta con los elementos necesarios de auto control y sanción para actuar en consecuencia creando su propia defensa. Lo expuesto es sin perjuicio de la superior función de los tribunales de justicia.

No es razón suficiente que la Ley del Personal Policial establezca, como lo hace, que al personal policial superior y subalterno en situación de retiro, cuando recién alcance ese estado de pasividad quedando exento del deber de no participar en las actividades de los partidos políticos, es decir, cuando recién en esa instancia en la cual el policía ha traspasado por decirlo de alguna manera, más de la mitad de su vida; se le otorgue recién ese derecho.

Mientras tanto como si fuese un marginado de la sociedad y en especial de la actividad política; tiene que estar “escondiendo” su ideología, sin tener en este sentido libertad de expresión, mirando toda vez que se toque un tema de esta naturaleza, para el costado y tomando de esta manera vida las palabras que dijera en su obra Germán Bidart Campos, cuando comenta sobre la libertad como derecho de la persona humana:

“...un status que depare al hombre la calidad de persona jurídica con capacidad de derecho, cuya negación absoluta es la esclavitud y la incapacidad total de derecho”. El policía en este aspecto, lo es.

Como última mención sobre el tema y teniendo la entidad de un antecedente preciso y terminante para reafirmar nuestra teoría, en el caso “Recurso de hecho deducido por José E.Ormache en la causa Fiscal del Superior Tribunal de Justicia Dr. Mestre”. Informa sobre Ormache, José E. Del 17 de junio de 1986, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, declaró la inconstitucionalidad del artículo 157 de la Constitución de la provincia de Entre Ríos, en cuanto prohíbe al personal administrativo del Poder Judicial local, ejercer actividades políticas en caso, y para el tema que apuntamos, en cuanto prohíbe afiliarse a un partido político. La declaración de inconstitucionalidad se basó en la afirmación de que quedaban violados los artículos 14, 16 y 33 de la Constitución federal.

En la actualidad seguramente la sentencia sostendría la violación expresa al artículo 37 de nuestra Carta Magna.

CONCLUSIONES

A través del presente trabajo arribamos a las siguientes conclusiones las cuales expondremos en el mismo orden que fuimos analizando los temas investigados.

Reglamento del Régimen Disciplinario Policial

Artículo 13 inciso x)

La norma del artículo 13 inciso x) del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial que, bajo la amenaza de una sanción disciplinaria impone al agente policial, el deber de comunicar en un plazo perentorio de tres días (recordemos que el artículo 23 del Reglamento para Sumarios Administrativos, establece que los plazos y términos son improrrogables y fatalmente perentorios, principio éste que como regla hay que hacerlo extensible a otras situaciones jurídicas administrativas como la analizada); conculca derechos fundamentales del funcionario de policía, por lo que deviniendo en arbitraria y contraria al sentir de la justicia, debería ser derogada.

Reglamento del Régimen Disciplinario Policial

Artículo 15 inciso f)

El artículo 15 inciso f) del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, expresa en su parte pertinente que, será sancionado quien se niegue a notificarse o a declarar en sumario administrativo.

Como acreditamos a lo largo de nuestra labor, no deja de ser una disposición oscura y por ende ininteligible y que su utilización vulnera principios fundamentales que hace a toda defensa en juicio, motivo por el cual mediante el procedimiento jurídico legal correspondiente, tendría que ser modificada.

Reglamento del Régimen Disciplinario Policial

Artículo 15 inciso n)

La Ley del Personal Policial a través de los deberes esenciales que integran el Estado Policial, veda la posibilidad al funcionario de policía, de aceptar, desempeñar funciones públicas electivas, como así participar en las actividades de los partidos políticos y por su parte el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, a quien incurra en dicha conducta a la cual considera falta grave; aplica una severa sanción disciplinaria.

Sobre este aspecto decimos: puede limitarse un derecho, más nunca cercenarse o siempre que se cercene un derecho acordado por la Constitución, es ilegítimo.

Recordemos que la Constitución de nuestra provincia de Santa Fe, en su artículo 16 dispone:

“El individuo tiene deberes hacia la comunidad. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades puede quedar sometido a las limitaciones establecidas por la ley exclusivamente, necesarias, para asegurar el respeto de los derechos y libertades ajenas y satisfacer las justas exigencias de la moral y el orden público y el bienestar general”

Por su parte del artículo 8 de la Constitución Nacional, se desprende que en nuestro país no hay distintas clases o categorías de ciudadanos, por el contrario, el existente es un único y superior “status”, consecuentemente no podemos dejar de otorgar derechos de rango constitucional a los funcionarios de policía, so pretexto o sospecha que afectarán intereses del Estado.

Como expresáramos en el lugar oportuno, estamos conformes en que tal actividad sea limitada y reglamentada como así también sancionada severamente su violación por hechos espurios, más nunca vamos a aceptar que le sea totalmente suprimida.

Es por ello que las normas administrativas pertinentes, deberían ser modificadas y ajustadas a los preceptos constitucionales para que de esta forma los ciudadanos policías, gocen de los beneficios que acuerdan los principios que inspiran nuestra forma de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Bidart Campos, Germán J.; “Manual de la Constitución Reformada”; Primera Reimpresión; Buenos Aires; Editorial Ediar Sociedad Anónima. Editorial Comercial, Industrial y Financiera; 1998.
2. Bonilla, Carlos E.; “Leyes y Reglamentos de Interés para el Personal Policial”; Rosario; Editorial FAS; 1999.
3. Carbone, Carlos A.; “Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe. Comentarios a la Reforma Según Ley 12.162”; Rosario; Nova Tesis Editorial Jurídica; 2004.
4. Cassagne, Juan Carlos; “Derecho Administrativo”; Séptima Edición; Buenos Aires; Lexis – Nexis. Abeledo Perrot; 2002.
5. “Constitución de la Nación Argentina. Texto de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. Reseñas de documentos históricos y de las enmiendas constitucionales. Normas complementarias y Tratados Internacionales”; Vigésima tercera Edición; Buenos Aires; Editorial Guilhou – Depalma; 1999.
6. “Constitución de la Provincia de Santa Fe”; Santa Fe; Editorial Panamericana; 1995.
7. Chiappini, Julio O.; “Comentarios al Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe”; Rosario, Zeus Editora; 1981.
8. Diez, Manuel María; “Manual de Derecho Administrativo”; Buenos Aires; Editorial Plus Ultra; 1977.
9. Moreno Rodriguez; “Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales”; Buenos Aires; Depalma Ediciones; 1974.
10. Ossorio, Manuel; “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”; Vigésima octava Edición; Brasil; Editorial Heliasta; 2001.
11. Quiroga Lavié, Humberto; “Constitución de la Nación Argentina Comentada”; Tercera Edición; Buenos Aires, Zavalía; 2000.
12. Sagües, Néstor Pedro; “Elementos de Derecho Constitucional”; Tercera Edición actualizada y ampliada; Buenos Aires; Editorial Astrea; 1999.

