

LA RESPONSABILIDAD HACIA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: RESPONSABILIDAD Y DEBERES PÚBLICOS¹

FEDERICO JOSÉ LISA²

*“... la libertad no está hecha de privilegios,
sino que está hecha sobre todo de deberes”*

(Albert Camus, La sangre de la libertad)

SUMARIO: Introducción: los deberes públicos como fundamento de la responsabilidad hacia la Administración Pública. 1. El “deber”. 2. Los deberes jurídicos. 3. Los deberes jurídicos públicos. a. La Declaración de Derechos de Virginia. b. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. c. El Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado Argentino. 4. Los deberes públicos en algunos textos constitucionales. a. España. b. Uruguay. c. a Argentina. 5. Algunos deberes públicos y sus crisis. a. El deber de convivencia. b. El deber de obedecer la ley. c. El deber de tributar y, en general, de cumplir con las cargas públicas. d. El deber de trabajar. e. El deber de conservar la propiedad pública. f. El deber de solidaridad. 6. Los deberes humanos. 7. Algunas conclusiones

Introducción: los deberes públicos como fundamento de la responsabilidad hacia la Administración Pública

Dejando de lado los supuestos llamados de “Responsabilidad por Actividad Lícita”, observamos que, en la doctrina clásica, la noción de responsabilidad en general aparece anudada a la noción de “deber”; más concretamente, a la “violación” de un “deber preexistente”.

Un claro ejemplo de esta concepción lo ofrece Barbero, para quien por responsabilidad se entiende “la sujeción a los efectos reactivos del ordenamiento jurídico provenientes del incumplimiento de un deber anterior”.³

A pesar de la amplitud que ofrece esta noción, es evidente que la doctrina iusadministrativista, cuando examina el capítulo de la Responsabilidad “hacia” la Administración Pública, normalmente se queda con el caso de los funcionarios y agentes públicos como supuesto paradigmático de sujetos con responsabilidad hacia la Administración Pública.

1 Conferencia pronunciada en las Jornadas Preparatorias de las XXXIV Jornadas Nacionales y IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, sobre *Responsabilidad en el ámbito del Derecho Público*. Santa Fe (Argentina), 29 de noviembre de 2007.

2 Juez de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 de de la Provincia de Santa Fe (República Argentina). Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica de Santa Fe. Abogado Especializado en Derecho Administrativo, Notario y Abogado por la Universidad Nacional del Litoral. Protitular de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho (Subsede Paraná) de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Docente de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Docente de los posgrados de Especialización en Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Docente invitado en la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Comahue; y de los posgrados sobre Derecho de Daños de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral y de la Facultad de Derecho del Rosario de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Docente invitado de la Carrera de Doctorado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

3 Barbero, Domenico. *Sistema del Derecho Privado*, Tomo I, E.J.E.A., p. 160, Buenos Aires, 1967.

Sin embargo, es también inocultable que la responsabilidad “hacia” la Administración Pública no se agota en el caso de los agentes públicos; es decir, no sólo los funcionarios y agentes públicos responden ante aquélla.

En efecto, no sólo ellos tienen un “Estatuto”, sino que hay también un “estatuto del ciudadano”, según el cual “todos” (cualquiera sea el nivel de sujeción) tenemos -a la par que derechos- deberes frente a la Administración Pública, y podemos resultar responsables por su incumplimiento.

Nuestra propuesta es, entonces, referir someramente a ese casi inexplorado mundo de los deberes públicos generales; es decir, a aquellos cuya violación puede generar responsabilidad hacia la Administración Pública con prescindencia de estar unidos a ella a través de alguna relación de supremacía o sujeción especial.

Mi propuesta es, también, recordar que los deberes públicos constituyen el fundamento de la responsabilidad hacia la Administración Pública.

Pero antes de referir a los deberes públicos generales, y a las responsabilidades que puede generar su violación, formularemos algunas consideraciones sobre el “deber”.

1 - El “deber”

Como es sabido, el deber es, junto a la obligación, la carga y la limitación, una situación jurídica subjetiva de las denominadas pasivas, desfavorables o de desventaja.

De todas las situaciones jurídicas subjetivas, la del deber es, a nuestro modo de ver, la menos explorada y la más problemática.

En efecto, a pesar de que “no hay derecho sin deber” (Kelsen), a la figura del “deber” no le fue tan bien como a la del “derecho”.

El deber no es querido por nadie; el deber “no vende”; no es atractivo: es como que le falta “marketing”.

En este sentido, el moralista australiano Mackie, quien cuestiona la correlatividad entre los derechos y los deberes, señala que “los derechos son algo que uno puede muy bien desear tener; los deberes son fastidiosos”.⁴

Por su parte, ya en el año 1945, Santi Romano encabezaba el tratamiento del tema señalando que de las diversas figuras jurídicas subjetivas, la de los deberes es la que ha quedado más en la sombra; confundándose -a menudo- con la de obligación o mostrándose como la contracara del derecho subjetivo.

En similar sentido, García Maynez reconoce que “a pesar de que las nociones de deber y derecho poseen la misma importancia, los juristas, con muy raras excepciones, han descuidado por completo el análisis del primero de dichos conceptos, para dedicarse, casi exclusivamente, a investigar la esencia del segundo”.⁵

Ahora bien: cuáles son las razones que podrían explicar la postergada condición del deber y su señalado carácter “fastidioso”.

Entendemos que dicha condición y carácter, lejos de ser el fruto de una humana casualidad, nos remite a planteos de tipo ideológico, políticos, iusfilosóficos y hasta “existenciales”.

Al respecto, Massini Correas señala que “la característica del discurso jurídico contemporáneo -y aún del discurso jurídico-político- radica en su inclinación a razonar de modo casi exclusivo, sea cual sea el tema que se trate, en términos de ‘derechos’”; y agrega que “luego de la última posguerra y en especial a partir de la década de los ’70, este [el] modo de ver lo jurídico desde las normas y las obligaciones, ha ido mutándose paulatinamente y [...] se ha comenzado a visualizar los problemas jurídicos en términos de facultades o prerrogativas de los sujetos”. De ese modo -explicaciones tales como la del aborto, han pasado de ser consideradas en términos del deber de respetar la vida ajena, a plantearse como conflictos de derechos entre los sujetos involucrados: el no nacido y su madre.⁶

Se trata, en definitiva, de una nueva perspectiva de consideración de lo jurídico; en otros términos, de una característica propia del discurso jurídico contemporáneo mismo.

A su vez, no podríamos soslayar lo que se conoce como “valores” de la postmodernidad.

Con la expresión postmodernidad, Jean-François Lyotard (en su obra “La condición postmoderna”) quería hacer referencia a ese movimiento de revisión crítica de los valores que había sido el eje de gravitación del pensamiento moderno. Si la modernidad se había expresado a través de postulados o valores

4 Citado por Carlos I. Massini Correas, en “Filosofía del Derecho. El Derecho y los Derechos Humanos”, Abeledo-Perrot, p. 77, Buenos Aires, 1994 (el subrayado no es el del texto).

5 García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 21ª edición revisada, Editorial Porrúa S.A., p. 259, México, 1973.

6 Massini Correas, Carlos I., *op. cit.*, ps. 11 y ss.

tales como la racionalidad, la universalidad y la igualdad, en nuestro tiempo la "condición postmoderna" plantea como valores alternativos, las pulsiones emocionales, el particularismo y la diferencia.

Así es que se habla de la "exaltación del ego", de un "culto a los rasgos singulares de la individualidad" y de la "defensa obsesiva de la diferencia", como valores de la postmodernidad (Pérez Luño).

Naturalmente, esa "exaltación del ego", ese "autismo", ese "egoísmo miope de los que viven satisfechos de su prosperidad",⁷ va a por lo menos empañar -sino aniquilar- a la figura del "deber".

Asimismo, Massini Correas, al referir a la obra de John Finnis, expresa que "en los últimos años hemos asistido a una proliferación de obras que intentan desarrollar teorías acerca de los 'derechos' desde una perspectiva crudamente individualista; sus autores toman como punto de partida al individuo humano y a partir de él buscan elaborar una noción de los derechos que se centra en la total autonomía de cada sujeto para elegir arbitrariamente su propio 'plan de vida'". Y parafraseando a Carlos Nino, concluye en que "todo lo que no sea autodeterminación absoluta e implique la imposición de ciertos criterios de conducta, es considerado 'paternalismo' y contrario a los 'derechos individuales'".⁸

No es dudoso que concepciones como estas también conspiran contra todo intento de elaborar doctrinas sobre los "deberes".

Por último -y sin que ello implique agotar las razones-, consideramos que la cuestión no puede desligarse de la concepción acerca de la existencia misma del hombre: si nuestro destino es recibir y ser servidos, indudablemente pondremos el acento en la figura del "derecho"; en cambio, si consideramos que hemos nacido para dar y servir, seguramente estaremos más predispuestos a pensar en clave del "deber".

En ese orden, puede resultar oportuno recordar que, como dijo Emmanuel Lévinas, "lo humano del hombre es desvivirse por el otro hombre".

2 - Los deberes jurídicos

A pesar de aquella escasa dedicación y poco atractivo, no podemos sino asumir que los seres humanos no sólo somos titulares de derechos, prerrogativas, facultades, poderes, etc., sino también titulares de un conjunto de deberes jurídicos:

- hacia nosotros mismos;
- hacia otros particulares; y
- hacia la comunidad y el Estado.

Y que ellos están tan "inseparablemente unidos en la persona que los posee" como los derechos naturales.⁹

Por otra parte, y en lo que ahora interesa, señalamos que los deberes jurídicos se someten -además de a la cláusula de la razonabilidad- a la exigencia constitucional de la igualdad.

Sin embargo, como lo explica Miguel M. Padilla, "no a todas las personas, como es natural, se les impone el mismo haz de deberes, ya que su amplitud está supeditada a la edad, sexo y cualidades físicas e intelectuales. Como regla general, debe afirmarse que quienes se encuentran mejor dotados por la naturaleza, o han gozado de mayores ventajas para su educación y ubicación en la sociedad, están sometidos al cumplimiento de un mayor número de deberes, lo cual vale asimismo para quienes ocupan las diversas jerarquías sociales y políticas".¹⁰

Es por ello interesante la fórmula utilizada por el constituyente uruguayo, según la cual "todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes" (Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículo 8; la cursiva no es del texto).

Es que a mayores talentos y virtudes recibidas, mayores son los deberes y las responsabilidades ante la comunidad y el Estado: en suma, mientras más hemos recibido, más estamos obligados a dar.

Por último, recordamos que así como no existen derechos constitucionales absolutos, tampoco puede haber deberes constitucionales absolutos. Es necesario que su reglamentación, al igual que la de los derechos, responda a *topes* y a *pautas* de legalidad y razonabilidad, so pena de inconstitucionalidad.¹¹

7 Bertossi, Roberto E., *Los deberes humanos*, El Derecho Constitucional, Tomo 2006, p. 360.

8 Massini Correas, Carlos I., *Algunas precisiones sobre "Derechos" y "Derechos Humanos"* (Consideraciones sobre las ideas de John Finnis), El Derecho, Tomo 121, p. 863.

9 Como lo ha expresado el Papa Juan XXIII: "los derechos naturales [...] están inseparablemente unidos en la persona que los posee con otros tantos deberes" (Encíclica *Pacem in terris*, nº 29).

10 Padilla, Miguel M. *Lecciones sobre derechos humanos y garantías*, 3ª edición ampliada y actualizada, Abeledo-Perrot, p. 103, Buenos Aires, 1995.

11 Sagüés, Néstor Pedro. *Manual de derecho constitucional*, Astrea, p. 933, Buenos Aires, 2007.

3 - Los deberes jurídicos públicos

Si a los deberes en general les ha ido tan mal, cuánto menor fue la suerte de los deberes públicos; es decir, la de aquellos que se corresponden con el sistema de potestades administrativas, y cuyo incumplimiento puede, suscitar responsabilidad hacia la Administración Pública.¹²

Hasta podemos afirmar que de la abandonada familia de los deberes jurídicos, los deberes frente al Estado son los parientes más pobres.

Ya hemos esbozado algunas razones que justificarían el olvido de los deberes en general.

Pues bien, ahora recordamos que García de Enterría -en concreta relación con los deberes públicos- explica por qué la teoría de los deberes públicos no tuvo en la historia contemporánea un desarrollo semejante a la de los derechos: mientras los deberes “se desprenden del reconocimiento mismo de las potestades públicas, de cuyo ejercicio en particular surgen eventualmente, lo cual hace innecesaria su afirmación específica, los derechos, en cambio, necesitan constantemente de esa afirmación estando como están en trance permanente de ser desconocidos o conculcados”.¹³

Y eso es así -agregamos nosotros- a pesar de lo que decían los documentos históricos que le abrieron al hombre las puertas hacia el reconocimiento de sus derechos y, en definitiva, de su libertad.

a. La Declaración de Derechos de Virginia

La Declaración de Derechos de Virginia (del “buen pueblo de Virginia”) del 12.6.1776, si bien no establecía expresamente la figura del deber, al final (en la declaración 16) establecía que “es deber mutuo de todos el practicar la indulgencia, el amor y la caridad cristianas”.

b. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

La célebre y gloriosa Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, ya en su preámbulo, aspiraba a que ella, “siempre presente a los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derecho y sus deberes”.

c. El Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado Argentino

En la República Argentina, a este Estatuto (dictado en el año 1815) se lo considera “el primer cuerpo que reviste las características internas y externas de una verdadera constitución”.¹⁴

Pues bien, en su Capítulo VI (“Deberes de todo hombre en el Estado”) establecía:

Artículo 1: Todo hombre en el Estado debe primero sumisión a la ley, haciendo el bien que ella prescribe y huyendo del mal que prohíbe.

Artículo 2: Obediencia, honor y respeto a los magistrados y funcionarios públicos, como ministros de la ley y primeros ciudadanos.

Artículo 3: Sobrellevar gustoso cuantos sacrificios demande la patria en sus necesidades y peligros, sin que se exceptúe el de la vida, sino para el extranjero.

Artículo 4: Contribuir, por su parte, al sostén y conservación de los derechos de los ciudadanos, y a la felicidad pública del Estado.

Artículo 5: Merecer el grato y honroso título de hombre de bien, siendo buen padre de familia, buen hijo, buen hermano y buen amigo.

Muchos aspectos de estas disposiciones son destacables, pero por su originalidad y formidable carga axiológica, creemos que no pueden soslayarse ni la noción de “felicidad pública”, ni la existencia, como deber jurídico, de ser hombre de bien, buen padre, buen hijo, buen hermano y buen amigo, conceptos estos que parecen extraños aun a los códigos morales.

12 Garrido Falla, Fernando; Palomar Olmeda, Alberto; Losada González, Herminio. *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Parte General, 14ª, edición, p. 532, Madrid, 2005.

13 García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Sexta Edición, Civitas, p. 33, Madrid, 1999

14 Sagüés, Néstor Pedro. *Op. cit.*, ps.118/119.

4 - Los deberes públicos en algunos textos constitucionales

Esa “minimización” o “simplificación” del tema de los “deberes” encuentra adecuado reflejo en la mayoría de los textos constitucionales.

Por lo pronto, no son muchas las constituciones que en el capítulo de las declaraciones, principios, derechos y garantías, incluyen expresamente a la figura del “deber”.

Sí lo hace la Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962), cuya Sección Primera está dedicada a “Principios, Derechos, Garantías y Deberes”.

Con todo, Sagüés confiesa que el constitucionalismo de la *primera etapa*, de tipo liberal-individualista, “por lo común era reacio a incluir un listado expreso de *deberes* constitucionales de los habitantes y ciudadanos”. Tal actitud -expresa- tenía su explicación en que el objeto primario de la Constitución consistía en tutelar el *tercer estado* (estado llano) frente a las prerrogativas de la nobleza y el clero, además de proteger a las personas del poder absoluto encarnado en los monarcas.

En cambio, el constitucionalismo de la *segunda etapa* (Estado Social de Derecho) es más abundante en el enunciado de tales deberes. En la Argentina -nos recuerda este autor-, la simple lectura de algunas nuevas constituciones provinciales (Córdoba, art. 38; la de Río Negro, art. 46) acredita un significativo catálogo de deberes para los habitantes, como honrar a la Patria y a sus símbolos, respetar los intereses y el patrimonio cultural y material del país y de la provincia, contribuir a los gastos, prestar servicios civiles por razones de solidaridad social, formarse y educarse, cuidar de su salud, trabajar y actuar solidariamente, etc.¹⁵

En cuanto a los documentos internacionales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos (Kenya, 1981), incluyen un elenco sistemático de “deberes”; mientras que tanto la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo tienen un artículo genérico.

a. España

Entre otros deberes, la Constitución española establece el de sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento público (art. 9).

Asimismo, establece que “los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España” (art. 30, 1 y 2); que, por ley, podrán “regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública” (art. 30.4); que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos” (art. 31.1.); y que todos tienen el deber de trabajar y derecho al trabajo (art. 35.1.).

b. Uruguay

La Constitución uruguaya es muy generosa en la descripción de los deberes, los que desde 1934 integran el modo como se titula la Sección II.

Entre muchos otros, pueden mencionarse: “el cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres” (art. 41); “todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes” (art. 44); “la protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores” (art. 47); “todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad, tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad, la que procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica” (art. 57); y que “son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial”.

Ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72, según el cual “la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno” (derechos, deberes y garantías implícitos).

¹⁵ Sagüés, Néstor Pedro. *Op. cit.*, ps. 927/928.

c. Argentina

Dejando de lado los deberes que pueden considerarse implícitos, y los expresos previstos en las normas supranacionales, solamente se estatuye en forma expresa un deber: el del artículo 21, de conformidad al cual “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”.

Aunque por medio de este deber se realizan dos fines importantes del Preámbulo: “consolidar la paz interior” y “proveer a la defensa común”, parecería que la ley 24.429 acuerda otra interpretación al mencionado artículo 21, al establecer el servicio militar voluntario -tanto para varones como para mujeres- mientras que la obligatoriedad se reduce al “caso excepcional” que no se llegaren a cubrir con soldados voluntarios los cupos fijados.

En cuanto a las Provincias argentinas, varias de ellas se inician con una parte, sección o capítulo que incluye una referencia a los deberes (v. gr. Provincias de La Pampa; Misiones -“Declaraciones, derechos, deberes y garantías”-; Chaco -“Derechos, deberes y garantías”-; Santa Fe -“Principios, Derechos, Garantías y Deberes”-); pero después no mencionan ninguno, salvo en otras partes del texto y en casos aislados, como la indicación de que el trabajo es un deber social.

5 - Algunos deberes públicos y sus crisis

a. El deber de convivencia

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre (DUDH) establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (art. 1).

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) dispone que “toda persona tiene el deber de convivir con las demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad” (art. 29).

La crisis de este deber es evidente.

En efecto, hoy es difícil convivir hasta con uno mismo. De hecho, buscamos permanentemente el ruido y el bullicio para no encontrarnos con nosotros mismos.

Ni qué hablar de convivir con los demás: gestos cotidianos de odio recíproco parecen signar las relaciones entre los hombres; el tránsito, por ejemplo, no sólo nos demuestra la anomia social en que vivimos, sino también los elevados niveles de agresividad social que nos caracteriza.

Ni qué hablar de convivir con el Estado: parecería que nada tiene ver con nosotros; que él es el culpable de todos los males de la sociedad; y que lo único que debemos esperar de él son soluciones y, si no, abultadas indemnizaciones.

Y ni qué hablar de convivir con el Gobierno y, en general, con “los políticos”: en verdad, cuando uno lee que el mencionado Estatuto argentino de 1815 exigía “Obediencia, honor y respeto a los magistrados y funcionarios públicos, como ministros de la ley y primeros ciudadanos”, piensa que se trata de un documento de ciencia ficción.

La tendencia a esas simplistas generalizaciones de “lo malo”, nos ha hecho construir -muchas veces con injusticia e irresponsabilidad- la categoría de “los políticos” o la “clase dirigente”, como sinónimos de “asociaciones ilícitas”.

En suma, nos olvidamos que en la crisis de la convivencia está la crisis de la paz, y la paz, dice Bertossi, no es sólo la ausencia de guerras; la paz es, definitivamente, “una sabia y leal correspondencia entre derechos y deberes humanos”.¹⁶

Naturalmente, también debemos convivir con la ley (en sentido lato), pero ése constituye un deber autónomo.

b. El deber de obedecer la ley

El artículo 33 de la DADDH establece que “toda persona tiene el deber de obedecer a la ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquel en que se encuentre”.

¹⁶ Bertossi, Roberto F. *Op. y loc. cit.*

Se trata del principio de legalidad o juridicidad, tan estudiado respecto del Estado en general y la Administración en especial, pero tan olvidado respecto de nosotros particulares a pesar de que tampoco estamos habilitados a actuar fuera de la ley (en sentido lato), aun cuando la vinculación con ella sea negativa.¹⁷

De la disposición transcrita extraemos que el deber de obediencia no es sólo a la ley, sino también a los actos administrativos (y judiciales); consecuencia propia, por lo demás, de la presunción de legitimidad de aquéllos.

En el deber de prestar acatamiento a las normas constitucionales y legales puede incluirse el deber de fidelidad a la Nación y el de respetar los símbolos adoptados por ella (escudo, bandera, himno).

Desde luego, el deber de cumplir la ley se conjuga con el deber de los gobernantes de dictar normas justas. Por eso, entre los derechos humanos de tercera generación se menciona (junto con la paz, el medio ambiente, muerte digna, etc.) el derecho a la “desobediencia civil”.

La crisis de este deber público se verifica a diario.

Efectivamente, nadie puede dudar de la anomia en que vivimos. De hecho, a este fenómeno se le han dedicado obras de gran trascendencia, tales como *La Ciudad Indiana*, de Juan Agustín García, y *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, de Carlos Nino:¹⁸ obras que asombran tanto como avergüenzan.

A ambas refiere Jorge Guillermo Portela en su elocuente opúsculo *Del desprecio a la ley*.¹⁹

En su magnífico trabajo, Nino refiere a la tendencia recurrente de la sociedad, y en especial de los factores de poder, a la anomia en general y a la ilegalidad en particular; o sea a la inobservancia de normas jurídicas, morales y sociales; e intenta demostrar, cómo el factor anómico opera por sí mismo en la generación de niveles bajos de productividad o eficiencia.²⁰

La sistemática violación del ordenamiento jurídico se desarrolla en los más variados ámbitos de la vida social y doméstica: la economía (la llamada economía “informal” o “negra”); lo tributario (la evasión impositiva, a la que referiremos someramente a continuación); las actividades productivas; el tránsito; etc., son -entre muchos otros- los terrenos más fértiles para la anomia.

Por momentos, en suma, nos olvidamos que, como decían Elster y Hume, “las normas son el cemento de la sociedad”.²¹

c. El deber de tributar y, en general, de cumplir con las cargas públicas

El artículo 36 de la DADDH, establece que “toda persona tiene el deber de pagar los impuestos establecidos por la ley para el sostenimiento de los servicios públicos”.

La noción de servicios públicos debe entenderse en sentido amplio, comprensiva -creemos- de, en general, las funciones públicas.

De conformidad a esta disposición, los habitantes deben proporcionar al Estado los bienes (gravámenes en general) y los servicios (las cargas públicas) indispensables para asegurar su funcionamiento y el logro de sus fines.

Por su parte, el artículo 34 de la DADDH dispone que “toda persona hábil tiene el deber de prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación, y en caso de calamidad pública, los servicios de que sea capaz”; mientras que el 35 ordena que “toda persona tiene el deber de

¹⁷ Si bien en relación a la Administración Pública, es sabido que, en el régimen continental existieron dos concepciones distintas del principio de legalidad, las cuales, a su vez, incidieron en el contenido y alcances del concepto mismo de ley: la concepción francesa y la alemana. Se trata de dos versiones distintas del principio de legalidad, versiones que, a partir de la obra del austríaco Gunther Winkler, se popularizaron bajo la denominación de vinculación positiva y vinculación negativa. Pues bien, en cuanto el particular puede hacer todo lo que no está prohibido por el ordenamiento jurídico, puede decirse que su vinculación con el mismo es negativa, siendo la ley, antes que un *prius*, un *posterius*.

¹⁸ Editorial Ariel, p. 27, Buenos Aires, 2005.

¹⁹ La Ley, Tomo 2007-D, Sec. Columna de opinión, p. 1335.

²⁰ Nino, Carlos. *Op. cit.*, p. 31.

²¹ Citado por Nino en la obra señalada (p. 35).

cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias”.

La crisis en el ámbito de estos deberes también se hace sentir.

Además de que la evasión tributaria es ya casi un estilo de vida, mencionamos, sólo como ejemplo en materia de cargas públicas, un informe del Diario Clarín (del 27.10.2007) en el que se daba cuenta de una inusitada deserción de autoridades de mesa en el 35% de las mesas electorales de Argentina constituidas para las últimas elecciones presidenciales.

d. El deber de trabajar

El artículo 37 de la DADDH, al igual que las Constituciones de muchos países, establece que “toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de su capacidad y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad”.

Son bien conocidos los estrechos vínculos que existen entre el trabajo y la eminente dignidad de la persona humana: el trabajo es testimonio de la dignidad del hombre; por lo que la falta de trabajo es el golpe más duro que se pueda dar a la dignidad humana.

Pues bien, el que pudiendo hacerlo no trabaja, igualmente agravia a su propia dignidad, además de frustrar el desarrollo social.

A pesar de ello, se trata de un deber que lamentablemente también está en crisis.

En este sentido, parecería que si se crean más planes sociales que puestos de trabajo, se corre el serio peligro de que, en nombre de la solidaridad social, en definitiva se fomente un desprecio por la cultura del trabajo.

Desprecio, que, por lo demás, no era extraño en la época colonial, según lo relata Portela -con cita de Juan A. García-, señalando que para “el español habitante de la colonia, ‘el desprecio del trabajo es su sentimiento predominante’, lo que ya había preocupado a Felipe II, quien en una cédula decía: ‘[...] después que allá tienen algo, no quieren trabajar sino folgar el tiempo que tienen, de manera que hay muchos; de cuya causa yo envío a mandar que el gobernador apremie a los de esta calidad para que trabajen en sus haciendas’”.²²

Por eso es importante presentar al trabajo como lo que en verdad es: no sólo un derecho, sino también y principalmente un deber.

Así lo hace la Iglesia Católica, recordando la sabia cita bíblica según la cual “si alguno no quiere trabajar, que tampoco coma”.²³

e. El deber de conservar la propiedad pública

En Argentina el deber de respetar los intereses y el patrimonio cultural y material del país y de la provincia, ha sido recogido expresamente por algunas constituciones modernas de provincia.

Por su parte, la Constitución de Uruguay, en su artículo 34 establece el deber de “salvaguardar la riqueza artística o histórica del país y el tesoro cultural de la Nación”.

Si bien es cierto que el deber de conservar los bienes del dominio público recae principalmente en el Estado, que titulariza una serie de potestades que hacen a la policía dominial de conservación, también lo es que los particulares no podemos estar, ni sentirnos, extraños a la preservación de los bienes del dominio público.

Por el contrario, aun cuando el Estado es el titular, nosotros, es decir, la colectividad, somos titulares del uso (directo o indirecto) de esos bienes.

Y bien, si hay desprecio por la propiedad privada, cuánto más la habrá respecto de la propiedad pública.

La libertad de expresión puede atentar contra la integridad del dominio público; al igual que el derecho a petionar ante las autoridades: es, en efecto, verificable que la destrucción del dominio público suele ser proporcional al ejercicio -naturalmente irregular- de esos derechos.

Como sabemos, el derecho a petionar ante las autoridades -en sus distintas manifestaciones informales- está adoptando los modos más extraños, muchos de los cuales suponen la más impune destrucción del dominio público.

²² Portela, Jorge Guillermo. *Op. cit.*, p. 1336.

²³ *Catecismo de la Iglesia Católica*, Conferencia Episcopal Argentina, p. 599, número 2427, Madrid, 1993.

Tampoco nadie puede dudar de la umbilical relación existente entre proselitismo y destrucción del dominio público.

En suma: nos olvidamos que mientras la propiedad privada es inviolable, la pública es sagrada por su propio destino.

f. El deber de solidaridad

Más que de un “deber” se trata de un principio sobre el cual debe estructurarse el Estado.

Así lo presenta el artículo 1 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, al declarar que “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”.

Como deber jurídico, se entiende que el goce y satisfacción de una serie de apetitos y necesidades personales deben posponerse a la previa solución de una serie de carencias grupales elementales: vivienda, salud y educación.²⁴

El deber de solidaridad es de naturaleza moral más que jurídica, pero en determinadas circunstancias se juridiza (en caso de desastre natural, por ejemplo, el gobierno puede recurrir a figuras como la requisición y la ocupación temporánea para solucionar problemas de alojamiento, obligando a quienes se han mostrado reacios a recibir en sus viviendas pudiendo hacerlo, a los desposeídos de las propias por esa emergencia natural).²⁵

6 - Los deberes humanos

De lo esbozado en el punto anterior podemos extraer que la mayoría de los deberes públicos están previstos en documentos jurídicos sobre Derechos Humanos.

Por lo tanto, permítasenos algunas consideraciones sobre el novedoso tema de los “Deberes Humanos”.

Obviamente, esa versión tan “fastidiosa” de los deberes en general, se ha trasladado al inexplorado pero riquísimo mundo de los Deberes Humanos.

Hay Jornadas, Congresos, Seminarios, Talleres sobre Derechos Humanos.

Hay organizaciones públicas y privadas para la tutela de los Derechos Humanos.

Hay votos jurisprudenciales y fallos espléndidos sobre Derechos Humanos.

Hay Facultades de Derecho con la asignatura Derechos Humanos.

Es más, se sostiene que la sola expresión “Derechos Humanos” tiene una fuerte sobrecarga emotiva e ideológica; tanto, que hasta se habla del “mito” o de la “religión” de los Derechos Humanos.²⁶

En similar sentido, otros equiparan la expresión “Derechos Humanos” a nociones tales como “revolución”, “libertad”, “humanismo”, es decir, a ideas que -como dice Víctor Massuh-²⁷ “tienen un gran prestigio: están tocadas por un tono emocional positivo que les confiere cierta sacramentalidad [...] Poseen una atracción carismática que detiene nuestro pensamiento: se ha encontrado la fórmula mágica que resuelve todos los enigmas”.

Pero hay muy poco, casi nada, sobre los Deberes Humanos.

Es que los seres humanos, fruto de ese “individualismo miope” al que hemos referido, fruto de ese “individualismo exigente y apresurado” -como lo llamó Soler-²⁸ parece que nacemos, nos desarrollamos, y morimos, titularizando sólo derechos, prerrogativas, facultades, poderes y libertades.

Sin embargo, también tenemos Deberes Humanos.

24 Sagüés, Néstor Pedro. *Op cit.*, p. 11.

25 Padilla, Miguel M. *Op cit.*, p. 104.

26 Portela, Jorge Guillermo. *Los derechos humanos en la escuela analítica*, El Derecho, Tomo 134, p. 965.

27 Citado por Carlos Ignacio Massini en *Los “Derechos Humanos” en cuestión (Discusión filosófica sobre la existencia y fundamento de los “derechos humanos”*, El Derecho, Tomo 106, p. 949.

28 Soler decía: “un individualismo exigente y apresurado puede hoy constituir una valla en el logro de resultados valiosos en la ardua tarea de asegurar a los hombres su dignidad [...] a pesar de la distancia temporal no olvidemos que el individuo humano entró en la esfera política por la estrecha puerta de la responsabilidad” (citado por Amado Chacra, *Los Derechos Humanos en la Argentina*, cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, p. 99, Buenos Aires, 1964. El subrayado no es el texto).

A nuestro modo de ver, es sobre la base de ellos que podemos construir un sistema jurídico supranacional (de esos que tanta hipnosis y encantamiento producen) de Responsabilidad hacia la Administración Pública.

A su vez, si los Derechos Humanos se fundan en la dignidad esencial del ser humano, y si, como dicen las normas supranacionales (art. 32, Convención Americana sobre Derechos Humanos), existe correlación entre deberes y derechos, debemos concluir que el fundamento de los Deberes Humanos está también en la dignidad esencial de la persona humana.

En este sentido, el Preámbulo de la DADDH establece expresamente que “si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad”.

Es más, aun cuando circulan ideas iusfilosóficas acerca de los derechos de los animales, de las plantas, de los ríos, de las pirámides, etc., no hemos encontrado -al menos por ahora- quienes sostengan la existencia de deberes propios de esas “entidades”.

Por lo tanto, sin duda alguna podemos afirmar que son los deberes jurídicos en general y los humanos en particular los que nos hacen auténticamente humanos.

Pero claro, como bien sentenció Orgaz hace casi 50 años: “los derechos del hombre, como es obvio, valen sólo en la medida en que vale el hombre mismo”.²⁹

7 - Algunas conclusiones

a. Así como la exacerbación de la responsabilidad del Estado frente a los particulares muchas veces encuentra su explicación en la ruptura de la relación Estado-Sociedad, paralelamente, el olvido de nuestros deberes públicos, y, por tanto, de nuestra responsabilidad frente al Estado, parecería encontrar su razón de ser en ese mismo desencuentro.³⁰

b. Vivimos inmersos en ese “anestésico” y “mágico” mundo de los Tratados, los Pactos y las Convenciones internacionales, sin advertir que ellos también imponen deberes, y que también sobre ellos es posible construir un sistema supranacional de Deberes Humanos y de Responsabilidad hacia la Administración Pública.

c. En algunas oportunidades se ha hablado de la necesidad de “humanizar” al Derecho Administrativo. Pues bien, un modo de lograr ese cometido puede ser revalorizando, como lo hace el ordenamiento supranacional -ese mismo que consagra los tantísimos derechos de que tanto se habla-, la figura del “Deber Humano” frente a uno mismo, frente al otro, frente a la Sociedad, y frente al Estado.

d. El problema, como siempre, responde a una profunda crisis de valores; a una sistemática degradación en los planos de la ética y la moral.

Por momentos, en esta sociedad “antropofágica” -como la llamaba Guillermo Muñoz- parece que olvidamos que los deberes del hombre, como expresamente lo declara el Preámbulo de la Declaración Americana, se fundamentan y apoyan conceptualmente en deberes de orden moral.

e. Nos costó 2000 años, y muchos más de otras culturas, llegar al llamado Siglo de los Derechos Humanos;³¹ depende principalmente de nosotros que el que transitamos sea conocido como el Siglo de los Deberes Humanos.

En tal caso -dice Sergio Sinay-³² “acaso habremos comenzado a vivir en la Era de la Responsabilidad”.

29 Orgaz, Alfredo. *Reflexiones sobre los Derechos Humanos*, Abeledo-Perrot, p. 16, Buenos Aires, 1961.

30 Algunos señalan que sobre todo a partir del cambio del modelo de Estado, existe una mayor diferenciación entre Estado y sociedad; cambiando no sólo el Estado “sino la idea de Estado en el campo del pensamiento y de la estima social” (González, Andrea Susana. *Responsabilidad del Estado y conciencia ciudadana. Una aproximación sociológica sobre la relación Estado y sociedad*, en *Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos*, Rubinzal-Culzoni, ps. 81 y ss., Santa Fe, 2003).

31 Así lo llamaba Jostein Gardner (citado por Sergio Sinay en *Elogio de la responsabilidad*, 2da. Edición, Del Nuevo Extremo, p. 26, Buenos Aires, 2006).

32 *Op. y loc. cit.*