



myf

144

# REFLEXIONES EN TORNO A LOS DEBERES Y LOS DEBERES HUMANOS

**DR. FEDERICO JOSÉ LISA**

Juez de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo N° 1 de Santa Fe

## **1. Una necesaria delimitación del tema: los deberes públicos generales**

En estos tiempos de litigios por la libertad de la orangutana Sandra y de los chimpancés Hércules y Leo; de conflictos por la simpática *selfie* del mono Naruto; y, en general, de luchas por los derechos de la naturaleza, parece claro que lo que nos hace verdaderamente humanos no son los derechos sino los deberes.

A pesar de ello, se habla muy poco de la genérica figura del deber;<sup>1</sup> menos se dice de los deberes públicos; y, menos aún, de los deberes públicos generales.

Sin embargo, es sabido que los particulares tenemos deberes frente a nosotros mismos y el otro, y también ante la comunidad y el Estado; deberes estos últimos que, además de públicos, son especiales o generales según exista –respectivamente– una relación con el Estado de supremacía especial o general.

No referiremos a los deberes públicos especiales (por caso, los del empleado público, o los deberes que pueden titularizarse en razón del ejercicio de alguna profesión o actividad), sino sólo a algunos de los deberes públicos generales; es decir, a aquellas conductas activas (órdenes) u omisivas (prohibiciones) que deben ser cumplidas por las personas en su condición de habitantes o ciudadanos frente al Estado, quien las impone y exige unilateralmente con fines públicos.<sup>2</sup>

Se trata, según una magistral fórmula administrativista, de los deberes que se corresponden con el sistema de potestades administrativas.<sup>3</sup>

Más concretamente aludiremos a algunos de nuestros deberes que derivan de tratados internacionales sobre derechos humanos adoptando la calidad, así llamada en algunos espacios, de *Deberes Humanos*.

## 2. Los deberes públicos generales en el Derecho Constitucional y en el Derecho Administrativo

De todos los impactos que produjo la reforma constitucional del año 1994, el que ahora más nos interesa es el consistente en la consagración de nuevos derechos (a los que le corresponden nuevos deberes), y en la incorporación de algunos conocidos tratados internacionales que nos recuerdan algo que parecía olvidado: los argentinos también tenemos deberes frente a la comunidad y el Estado.

El tema había sido en cierto modo postergado por el Derecho Constitucional<sup>4</sup> y absolutamente olvidado por el Derecho Administrativo, lo que pue-

de deberse a que ambas ramas del ordenamiento hunden sus raíces en el liberalismo: el Estado burgués de Derecho, con su conocida impronta individualista, se dirigió principalmente a garantizar la libertad y la propiedad, aspirando, sobre todo, a una nueva ordenación de las relaciones entre Estado e individuo. Se trataba, en efecto, de consolidar la limitación del poder, lo que naturalmente se proyectó al Derecho Administrativo propio de ese contexto constitucional.

Recién con el Constitucionalismo social y, en particular, con el surgimiento del interés por la ecología (y de los derechos «de la solidaridad»), los deberes comienzan –como se verá– a tomar un lugar más destacado y expreso en los textos constitucionales.

Con todo, desde el Derecho Administrativo (como ordenamiento jurídico y como ciencia) todavía se sigue afirmando que se ocupa del arbitraje entre las prerrogativas públicas y las garantías de los particulares; garantías estas que no dejan espacio alguno pa-

ra el tema de los deberes.

En similar orden, se sostiene que el Derecho Administrativo articula el poder con la libertad, olvidándonos por momentos que, como dijo Camus, «...la libertad no está hecha de privilegios, sino que está hecha sobre todo de deberes».

### 3. Los deberes públicos generales en algunos documentos históricos

Esa minimización del tema de los deberes se dio a pesar de lo que en su hora establecieron los documentos que le abrieron al hombre las puertas hacia su libertad.

Mencionamos así a la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, la que establecía que «es deber mutuo de todos el practicar la indulgencia, el amor y la caridad cristianas» (lo que, al decir de Fayt, «mantiene su vigencia, iluminando un sendero de justicia por el que marcha, buscando su destino, la especie humana»);<sup>5</sup> a la Decla-

ración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, que aspiraba a hacer recordar «sin cesar» a los miembros del cuerpo social «*sus derechos y sus deberes*»; y, entre nosotros, al célebre Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado Argentino, del año 1815, considerado «el primer cuerpo que reviste las características internas y externas de una verdadera constitución»,<sup>6</sup> en cuyo Capítulo VI («Deberes de todo hombre en el Estado») establecía hasta el deber de ser buen amigo.<sup>7</sup>

### 4. Los deberes públicos generales en algunos textos constitucionales

El análisis de algunos textos constitucionales permite afirmar que no es común encontrar a la figura del deber en el respectivo título sobre declaraciones, principios, derechos y garantías.

Sí la contemplan la Constitución de Uruguay (Sección II, «Derechos, Deberes y Garantías»); y la de Venezuela

(Título III, «De los deberes, Derechos Humanos y Garantías»); al igual que algunos tratados internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), y la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos (Kenya, 1981), los que incluyen un elenco sistemático de deberes (tanto la Declaración Universal de los Derechos del Hombre –DUDH– como la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH–, sólo tienen un artículo genérico).

Por su parte, la Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962) también contiene un título sobre «Principios, Derechos, Garantías y Deberes», refiriendo, ya en el artículo 1, a los «deberes de solidaridad recíproca de los miembros de la colectividad», y, en el artículo 16, a que «el individuo tiene deberes hacia la comunidad», tal como lo hace el artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, reproducido casi textualmente en el mencionado artículo 16 de la Constitución local.

En la Constitución histórica de la Nación Argentina, encontramos –aunque expresado en modo inverso– el deber de obediencia a la ley (art. 19, CN); el deber de armarse en defensa de la patria y la Constitución (art. 21, CN); el deber de lealtad a la Nación (actual art. 119, CN); el de contribuir en el pago de tributos (art. 16, CN); y –también en sentido contrario– el deber de prestar los servicios personales que establezca la ley (art. 17, CN).

Con la reforma del año 1994 se introdujeron al texto nacional –como se adelantó– nuevos derechos (los de incidencia colectiva), y con ello, nuevos deberes constitucionales: los del artículo 41 (preservar el ambiente y recomponer el daño provocado) y los del artículo 42 (los que si bien son deberes constitucionales, son «especiales», en cuanto se dirigen a los proveedores de bienes y servicios –informar en forma veraz y adecuada a usuarios y consumidores; y suministrarles un trato equitativo y digno–).

En cuanto a las constituciones de

provincia, actualmente se observa que varias de ellas –además de la de Santa Fe– se inician con una parte, sección o capítulo que incluye una referencia a los deberes (La Pampa, Misiones, Chaco, Salta, Santiago del Estero); a las responsabilidades (Córdoba, Río Negro); e incluso a los deberes humanos (Jujuy).

Otras constituciones provinciales, como las mencionadas de Córdoba, Río Negro, Salta y Jujuy, aportan además un catálogo sistemático de deberes.<sup>8</sup>

## 5. Algunos deberes públicos generales

### a. El deber de convivencia

La 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 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; y ello a pesar de que en la crisis de la convivencia está la crisis de la paz, la que no consiste sólo en la ausencia de guerras sino en «una sabia y leal correspondencia entre derechos y deberes humanos».<sup>9</sup>

### b. El deber de obediencia a la ley

También tenemos el deber de convivir con la ley (en sentido lato).

En efecto, 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».

Se trata del conocido principio de legalidad o juridicidad, tan estudiado respecto del Estado en general y la Administración en particular, pero tan olvidado respecto de nosotros los particulares a pesar de que tampoco

estamos habilitados a actuar fuera de la ley, aunque la vinculación con ella sea negativa.<sup>10</sup>

No es casual que a esta crisis se le hayan 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. Obras que asombran tanto como avergüenzan, y a las que refiere Jorge Guillermo Portela en su elocuente opúsculo *Del desprecio a la ley*.<sup>11</sup>

### **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».

Consideramos que la noción de servicios públicos debe entenderse en sentido amplio, comprensiva de, en general, las funciones públicas.

De conformidad a esta disposición, los habitantes deben proporcionar al Es-

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

### **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.

Por eso es importante presentar al trabajo como lo que en verdad es: no sólo un derecho, sino también y principalmente un deber, tal como lo hacen las constituciones del Neuquén (art. 52), Venezuela (art. 87) y Uruguay (art. 53), e incluso la propia doctrina laboralista (Vázquez Vialard; Francisco de Ferrari; Rafael Caldera; Carlos Alberto Livellara).<sup>12</sup>

### **e. El deber de instrucción**

El artículo XXXI de la DADDH establece que «Toda persona tiene el deber de adquirir a lo menos la instrucción primaria».

Se trata de un deber general, pero que puede aparecer como un deber especial y cualificado en los supuestos –por

ejemplo– de los servidores del Estado. Efectivamente, a pesar de que la mayoría de los estatutos del personal público consagran a la capacitación como un derecho, se trata –en rigor– de un deber.

#### **f. El deber de preservar el medio ambiente**

Este deber se correlaciona con el derecho a un ambiente sano y equilibrado. Así lo ha dicho expresamente la Corte federal en la causa «Mendoza» (Fallos 329:2316; del 20.6.2006): «La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos, que son el correlato que tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales». Si tenemos en cuenta la necesaria correlación entre derechos y deberes,

podemos afirmar que estamos frente a «deberes de incidencia colectiva referidos a bienes colectivos». La mayoría de las constituciones de provincia los consagran de modo expreso (Buenos Aires, art. 28; Chubut, art. 109; Corrientes, art. 49; Entre Ríos, art. 22; Formosa, art. 38; Jujuy, art. 22; La Pampa, art. 18; La Rioja, art. 68; Río Negro, art. 84; San Juan, art. 58; Salta, art. 30; San Luis, art. 47; Santa Cruz, art. 73; Santiago del Estero, art. 35; Tierra del Fuego, art. 25; Tucumán, art. 41; Chaco, art. 38), al igual que el Estatuto de la C.A.B.A. (art. 26).

#### **g. El deber de conservar la propiedad pública**

En Argentina el deber de resguardar y proteger los intereses y el patrimonio cultural y material del país y de la respectiva provincia, ha sido recogido expresamente por algunas constituciones modernas (Jujuy: art. 43; Chubut, art. 66; Córdoba, art. 38; Río Negro, art. 46; Santiago del Estero, art. 47; y Tierra del Fuego, art. 31). Si bien es cierto que el deber de con-

servar 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 es cierto 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 de los bienes del dominio público, los particulares titularizamos el uso (directo o indirecto) de esos bienes.

### **6. Solidaridad y deberes**

En rigor, la solidaridad es más que un deber pues se trata de un principio constitucional sobre el cual debe asentarse 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 [...] 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 [...]*».

Es más, ya en su preámbulo la Constitución provincial refiere a la «solidaridad social», al igual que en el artículo 19 (segunda cláusula), en el que alude a la «actividad privada realizada con sentido de solidaridad social».

Como deber jurídico, dice Sagüés, 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.<sup>13</sup>

## 7. Los Deberes Humanos

No es dudoso que los deberes mencionados –de un modo en absoluto taxativo– constituyen verdaderos Deberes Humanos, tal como –por lo demás– los identifican algunos textos constitucionales y la doctrina especializada; y tampoco lo es que, como

tales, se fundan en la dignidad esencial del ser humano.

Es que si, como lo dicen expresamente las normas supranacionales (art. 32, CADH), existe correlación entre derechos y deberes, puede concluirse que el fundamento de los Deberes Humanos también está en esa misma dignidad humana en que se fundan los Derechos Humanos; en la *eminente dignidad de la persona humana* a que alude expresamente la Constitución local (art. 7, primera cláusula).

El derecho a ser respetados implica el deber de respetar a los otros sin discriminación alguna; como dice Gelsi Bidart: «al derecho humano de Viernes, se correlaciona el deber humano de Robinson y viceversa».<sup>14</sup>

Pero, obviamente, como señalaba Orgaz hace más de cincuenta años, «los derechos del hombre [...] valen sólo en la medida en que vale el hombre mismo».<sup>15</sup> ■

## CITAS

<sup>1</sup> Como señala el australiano Mackie: «los derechos son algo que uno puede muy bien desear tener; los deberes son fastidiosos». Citado por Massini Correas, C., en «Filosofía del Derecho. El Derecho y los Derechos Humanos», Abeledo-Perrot, p. 77, Buenos Aires, 1994.



<sup>2</sup> QUIROGA LAVIÉ, H., BENEDETTI, M.A. Y CENICACELAYA, M., «Derecho Constitucional argentino», segunda edición actualizada por H. Quiroga Lavié, Rubinzal-Culzoni Editores, ps. 549/553, Santa Fe, 2009.

<sup>3</sup> GARRIDO FALLA, F.; PALOMAR OLMEDA, A.; LOSADA GONZÁLEZ, H., «Tratado de Derecho Administrativo», Vol. I, Parte General, 14ª edición, p. 532, Madrid, 2005.

<sup>4</sup> ADELINA LOIANNI señala que «un aspecto que no ha tenido demasiado desarrollo en la construcción del constitucionalismo y que ha sido de poco interés para la doctrina es el de los deberes constitucionales, no obstante su importancia para lograr la atmósfera de paz social que se expresa a través del sometimiento de todos al imperio de la ley» (Loianno, A., «Los deberes en la Constitución y los tratados: su contribución al Estado social de justicia», Jurisprudencia Argentina, Fascículo 7, 2011 - IV, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 16.11.2011).

<sup>5</sup> FAYT, C., «Los derechos humanos y el poder mediático, político y económico. Su mundialización en el siglo XXI», La Ley, p. 74, Buenos Aires, 2001.

<sup>6</sup> SAGÜÉS, N., «Manual de derecho constitucional», Astrea, ps. 118/119, Buenos Aires, 2007.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> SAGÜÉS, N., ob.cit., ps. 927/928. Ver también Hernández, A., «Los derechos y deberes en nuestro constitucionalismo subnacional», en «Derecho público provincial», obra colectiva, Antonio María Hernández Coordinador, Lexis Nexis, ps. 294/295, Buenos Aires, 2008; y Hernández, A. (h), «Las nuevas constituciones provinciales», obra colectiva, Ediciones Depalma, p. 39, Buenos Aires, 1989.

<sup>9</sup> BERTOSI, R., «Los deberes humanos», El Derecho Constitucional, Tomo 2006, p. 360.

<sup>10</sup> 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 desde la doctrina austríaca se popularizaron bajo la denominación de vincula-

ción 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.

<sup>11</sup> PORTELA, J., *La Ley*, Tomo 2007-D, Sec. Columna de opinión, p. 1335.

<sup>12</sup> LIVELLARA, C., «Derechos y garantías de los trabajadores incorporados a la Constitución reformada», 1ª edición, Rubinzal-Culzoni Editores, ps. 37/39, Santa Fe, 2003.

<sup>13</sup> SAGÜÉS, N., *ob.cit.*, p. 11.

<sup>14</sup> GELSI BIDART, A., «De derechos, deberes y garantías del hombre común», Editorial B de F, ps. 24/27, Buenos Aires, 2006.

<sup>15</sup> ORGAZ, A., «Reflexiones sobre los Derechos Humanos», Abeledo-Perrot, p. 16, Buenos Aires, 1961.