

**DISPOSICIONES DEL ESTATUTO POLICIAL VIGENTE QUE
COLIDEN CON NORMAS CONSTITUCIONALES
O
QUE REQUIEREN DE UNA PROFUNDA REFLEXION A EFECTOS DE QUE
ARMONICEN CON EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO**

Dra. Graciela López Machín¹

1) El sistema de Recursos Administrativos contra las sanciones disciplinarias

Resulta de las disposiciones contenidas en el Título V, “Régimen Disciplinario”, de la Ley Orgánica Policial (en adelante L.O.P.), artículos 85 y 86 según el Decreto Nro. 75/972 de 1.II.972 (Texto Ordenado de las Leyes Nro. 13.963 de 22.V.971 y 14.050 de 23.XII.971), y de las normas a que refiere el Capítulo VII del Decreto Nro. 644/71 de 5.X.971, Reglamento Nro. 4: “General de Disciplina”, artículos 44 y subsiguientes.

Nos ocuparemos especialmente de algunos artículos del sistema recursivo del estatuto policial que, por contrariar disposiciones expresas de la Constitución de la República serían contrarios a derecho.

1.1. Norma Constitucional referente

*Artículo 317: Los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación, ante la misma autoridad que los haya cumplido, **dentro del término de diez días, a contar del día siguiente de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el <Diario Oficial>.***

1.2. Norma legal general referente

*Artículo 4to. de la Ley Nro. 15.869 de 22.VI.987: “La acción de nulidad no podrá ejercerse si previamente no ha sido agotada la vía administrativa. A este efecto los actos administrativos, expresos o tácitos, deberán ser impugnados con el recurso de revocación ante el mismo órgano que los haya dictado, **dentro de los diez días corridos y siguientes al de su notificación personal o su publicación en el Diario Oficial. Si el acto administrativo no ha sido notificado personalmente ni publicado en el Diario Oficial, el interesado podrá recurrirlo en cualquier momento.***

Artículo 10mo. de la Ley Nro. 15.869 de 22.VI.987: Los plazos a que se refiere la presente ley se contarán por días corridos y se computarán sin interrupción.

El plazo de que disponen las autoridades administrativas para resolver las peticiones y recursos se suspenderá, solamente, durante la Semana de Turismo.

Los plazos para la interposición de los recursos administrativos y para el ejercicio de la acción de nulidad, se suspenderán durante las Ferias Judiciales y la Semana de Turismo.

¹ Docente del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UDELAR, Integrante fundador del Centro de Estudios de Derecho Público, Profesor Grado 7 de la Escuela Policial de Estudios Superiores de la Policía Nacional del Uruguay. Trabajo publicado en la Revista de Derecho Público Nro. 18, páginas 135 a 145, Editorial Fundación de Cultura Universitaria, diciembre de 2000.

*Los plazos que vengzan en día
feriado se extenderán hasta el día hábil inmediato siguiente.*

1.3. Normas del Estatuto Policial a analizar

Artículo 85 de la L.O.P.: “Contra las sanciones disciplinarias caben los recursos de revocación y jerárquico en subsidio que la Constitución de la República y las leyes acuerdan, y serán sustanciados en la forma que determina la reglamentación.”

Artículo 86 de la L.O.P.: “Todo recurso deberá ser entablado una vez que ha dado comienzo al cumplimiento del castigo después de las 24 horas de impuesto y dentro de los diez días de notificado. La presentación del recurso no dispensa de la obediencia ni suspende el cumplimiento de la sanción. El recurso será siempre individual y su interposición colectiva dará lugar a sanciones disciplinarias.”

Artículo 46 del Reglamento General de Disciplina: “Ningún reclamo podrá interponerse antes de las 24 horas de recibida la sanción ni después de los tres días de haber cumplido la pena impuesta. En los casos en que estos límites pudieran motivar la desaparición de los hechos en los que se funde el reclamo, podrá autorizarse que se haga antes o después del tiempo más arriba fijado.”

Artículo 50 del Reglamento General de Disciplina: “El reclamo se interpondrá después de madura reflexión, frente a un hecho de aparente injusticia debe apreciarse bien las circunstancias para no incurrir en juicios erróneos. Revela carácter quien reclama fundadamente, ligereza quien lo hace precipitadamente.”

Artículo 51 del Reglamento General de Disciplina: “ Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente capítulo, los policías podrán interponer los recursos previstos en el artículo 317 de la Constitución de la República y Decreto del 23 de noviembre de 1966.” (Se ha sustituido el vocablo <funcionarios> del texto original por el de <policías> de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Nro. 15.098 de 23.XII.980).

Artículo 52 del Reglamento General de Disciplina: “Siempre que un reclamo o un recurso fuera desestimado constará en el legajo Personal del policía” (Nota: se ha sustituido el vocablo <funcionario>, originalmente utilizado por el Reglamento en estudio por el de <policía>, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Nro. 15.098 de 23.XII.980).

Es posible observar luego de la lectura del artículo 86 de la L.O.P. su contraposición clara con las disposiciones del artículo 317 de la Constitución y 4to. de la Ley Nro. 15.869 de 22.VI.987. Pero, es posible notar, también, que colide con el artículo 85 de la propia L.O.P., que le precede en forma inmediata y con el artículo 51 del Reglamento General de Disciplina.

En tanto la jerarquía de la norma constitucional se impone con naturalidad en nuestro sistema jurídico importa analizar la inconstitucionalidad del artículo 86 de la L.O.P.. Este establece un plazo diferente al determinado por el artículo 317 en su inciso primero

e impone el cumplimiento de un requisito no exigido por la Carta para la interposición de los recursos que pudieren corresponder, de conformidad con la posición institucional que ocupe la autoridad que haya dictado el acto administrativo lesivo.

El plazo fijado por la Constitución es de **diez días corridos y siguientes al de la notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el “Diario Oficial”**. Es clara la intención del constituyente de fijar un plazo determinado en diez días corridos y no menos de esa cantidad, otorgando así certeza jurídica en cuanto a cómo debe verificarse su cómputo, comienzo y finalización. Ello condice con la importancia de los efectos jurídicos de su agotamiento, tanto para el recurrente como para la Administración.

Asimismo, la Ley Nro. 15.869 de 22.VI.987 en sus artículos 4to. y 10mo. establece disposiciones muy beneficiosas para tutelar los derechos de los administrados al determinar que si no hubo notificación personal o publicación según corresponda, se podrá recurrir en cualquier momento y, las circunstancias que interrumpen los plazos fijados para resolver e interponer los recursos administrativos

Sin embargo, el artículo 86 de la L.O.P. violenta claramente la disposición constitucional introduciendo el cumplimiento de un requisito no previsto en la Carta como es el que **la interposición no podrá realizarse hasta haber dado comienzo al cumplimiento de la sanción, después de las 24 horas de impuesto, y dentro de los diez días de notificado**. Resulta, entonces, que el plazo que el constituyente estableció con absoluta precisión, brindado la certeza jurídica que permite asegurar el ejercicio de la defensa de los derechos subjetivos o intereses legítimos eventualmente vulnerados, se ve menoscabado. Por otra parte, puede generar confusión en su forma de cómputo al mezclar tres momentos temporales totalmente diferentes como lo son:

- a) **el comienzo de cumplimiento de la sanción disciplinaria** (término que preferimos utilizar interpretando en su contexto la disposición en análisis, por cuanto la L.O.P. habla de <castigo> vocablo que no se ajusta a la terminología jurídica del Derecho Administrativo)

Resulta particularmente interesante analizar este primer elemento temporal porque el Reglamento Nro. 4 de la L.O.P., General de Disciplina, Dto. Nro. 644/71, artículo 37 literal G), en la redacción dada por el artículo 4to. del Decreto Nro. 516/85 de 25.IX.985, establece dos situaciones diferentes:

- Si el funcionario está de servicio y su régimen horario es de 8 horas, la sanción se empezará a cumplir cuando termine el servicio y tan pronto sea comunicada.
- Si el funcionario cumple un régimen de más de 8 horas (como por ejemplo 12 horas por 36 libres o 24 por 48), la sanción le será comunicada al término del servicio y se empezará a cumplir desde el momento en que fue constatada la falta.

Por lo tanto, el momento que marca el comienzo del cumplimiento no es único ni igual para todos los policías sino totalmente aleatorio y sujeto a las variantes que determine el régimen horario vigente en la repartición en la que se desempeña.

- b) **el transcurso de 24 horas como mínimo de la imposición de la sanción**. Este elemento temporal opera como una verdadera condición suspensiva del derecho a recurrir que determina la pérdida de un día del plazo para interponer los recursos que correspondan, o, eventualmente dos, si hubiera sido la voluntad del recurrente y el momento de la notificación así lo permitiere, presentarlo el mismo día de la notificación personal dado que la Constitución no impide que el día de notificación sea utilizado, sino que no lo toma en cuenta para determinar la extinción del derecho a recurrir.

- c) **la presentación del recurso debe ser dentro un plazo de 10 días desde la notificación.** Ello significa que se acorta el plazo constitucional en un día al computarse desde la notificación como el punto de partida del total de 10 conferidos para recurrir .

La violación de la norma constitucional es franca y notoria. Reduce en un día el plazo por comenzar el cómputo desde la notificación, y si se suma la condición suspensiva que obliga al transcurso de 24 horas como mínimo desde la imposición de la sanción, implica consumir un día más. Consideramos que lo expuesto, sumado a lo dispuesto en el artículo 85 de la propia L.O.P. (que remite como vimos a las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia) han dejado inoperante en la praxis al artículo 86. Si se pretendiera en algún momento hacer valer su aplicación sería factible el planteo de la Acción de Inconstitucionalidad ante la S.C.J..

No obstante lo anterior, no podríamos dejar de mencionar que comparando las disposiciones del citado artículo con las contenidas en la Ley Nro. 15.869 de 22.VI.987, por la cual se derogan los artículos del Decreto Ley Nro. 15.524 de 9.I.984 (Ley Orgánica del T.C.A.) relativos a peticiones y recursos administrativos, caducidad de la acción de nulidad, cómputo de los plazos y consagración de soluciones sustitutivas a las previstas por aquélla, ***habría operado una derogación tácita por la aplicación del principio de derecho contenido en los artículos 9 y 10 del Código Civil que determina que la ley posterior en el tiempo deroga a la anterior expresa o tácitamente.*** Ello es así en tanto la Ley Nro. 15.869 contiene normas que no pueden conciliarse con el artículo 86 de la L.O.P. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 1ro. del Código Civil, la citada Ley entró en vigencia el 12 de julio de 1987, diez días después de su publicación en el Diario Oficial (2.VII.987) por lo que la impugnación de los actos administrativos dictados a partir de esa fecha, se rige íntegramente por la nueva ley general. En tal sentido es importante recordar que por Sentencia Nro. 1052/99 de 27.IX.99, el T.C.A. aplicó las disposiciones de la Ley Nro. 15.869 aún para un caso que llegara a su consideración proveniente de la Administración Nacional de la Educación Pública, a pesar que la Ley Nro. 15.739 de 28.III.985, artículos 25 a 28, establece un régimen distinto para la impugnación de los actos administrativos dictados por los órganos que la integran. La citada Sentencia constituye un precedente jurisprudencial de valor sustancial para los aplicadores del derecho y tiende a la uniformización del sistema recursivo.

Por lo expuesto sería altamente conveniente que en la futura modificación de tan importante norma estatutaria, especial por expreso mandato constitucional (artículo 59 literal A), el Poder Ejecutivo o el Legislador en su caso, procedieran a la eliminación de este artículo.

Respecto al artículo 46 del Reglamento General de Disciplina parece introducir otra categoría de recursos, que denomina “reclamo”, sujeta a nuevos requisitos de tiempo. Ni esta categoría, ni los requisitos de tiempo que ella establece tienen base constitucional o legal, por lo cual no pueden considerarse para ejercer la defensa de derechos subjetivos presuntamente violentados por la sanción disciplinaria. La elección de ese procedimiento, puede conducir a la pérdida de los derechos consagrados constitucionalmente para que sea posible la revisión de la decisión, sea por acto de contrario imperio en vía administrativa, o en el marco de la actividad de control jurisdiccional de la gestión de la Administración respecto al ejercicio de la potestad disciplinaria que le acuerda el ordenamiento jurídico para apreciar la conducta de sus funcionarios. Este artículo es violatorio de la disposición del artículo 85 de la propia L.O.P. y del artículo 51 del mismo texto reglamentario. Sin esfuerzo resulta entonces que la norma legal permite su desaplicación en la práctica y ella armoniza con la

disposición del artículo 51. Ambas refieren a las normas constitucionales y legales aplicables, o sea, el artículo 317 de la primera y las normas de la Ley Nro. 15.869 de 22.VI.987 que establece el régimen general.

No dejan de plantear una necesaria reflexión las disposiciones de los artículos 50 in fine y 52 del Reglamento General de Disciplina. Respecto al primero nos preguntamos si es posible que una norma reglamentaria pueda por sí y a priori calificar, categóricamente, cualidades inherentes a la personalidad humana, vinculándolas a aspectos formales y de fondo de un procedimiento administrativo especial como es el recursivo. Su finalidad es consagrar un medio de impugnación que constituye una garantía de rango constitucional para salvaguardar derechos subjetivos o intereses legítimos, lesionados por un acto administrativo, dictado con violación de la regla de derecho o por razones de mérito, a efectos de que operen los mecanismos de control establecidos por el estado de derecho. Y si armonizamos esta disposición con la contenida en el artículo 52 la preocupación aumenta por cuanto al no determinarse la razón jurídica de la anotación en el Legajo Personal de la desestimación del recurso, podría generar un concepto perjudicial sobre el policía que puede traducirse negativamente en su carrera funcional, ocasionándole un perjuicio adicional al que puede haber motivado la impugnación. Por otra parte, estas normas pueden ser mal interpretadas y sentidas como una amenaza velada que implica el desestímulo a la presentación de recursos administrativos por temor a ser calificados como poseedores de ligereza de carácter o precipitados en su accionar, o que si aquéllos son desestimados en vía administrativa, den lugar a anotaciones en el Legajo cuyos efectos no se pueden medir objetivamente. Por lo tanto, puede tratarse de una mera constancia de trámite o muy por el contrario, de una anotación de signo negativo para la formación del concepto funcional sobre el policía recurrente. Desde el punto de vista del Derecho Administrativo estas disposiciones deberían ser revisadas a la brevedad y sería aconsejable, en un caso, la eliminación de la frase final del artículo 50 citado y la precisión de los efectos de la constancia en el Legajo Personal o su eliminación en el caso del artículo 52.

II) Algunas reflexiones sobre disposiciones del Estatuto Policial vigente que no se ajustarían a los principios de un estado social y democrático de derecho.

2.1. La Sanción Disciplinaria de Arresto Simple o de Rigor

Fue establecida en el **artículo 83, literal B) de la L.O.P.** que originalmente limitaba la privación de libertad **hasta tres días**. En igual sentido, el **artículo 35 del Reglamento General de Disciplina** estableció la competencias de cada cargo para sancionar en el ejercicio de facultades disciplinarias propias, respetando el máximo de tres días fijados por la L.O.P. Sin embargo, **la Ley Nro. 15.749 de 17.VI.985, en su artículo 1ro.** modificó la redacción original, derogando el plazo máximo por el cual era factible restringir la libertad ambulatoria, habilitando una verdadera norma en blanco, a nuestro juicio violatoria del interés legítimo de que el ejercicio de la potestad legislativa, limitadora de derechos fundamentales reconocidos en el artículo 7mo de la Constitución Nacional, o que se desprenden de los principios generales de derecho de rango constitucional contenidos en el artículo 72 y del fundamento mismo del estado social y democrático de derecho se cumpla correctamente desde el punto de vista de la técnica jurídica.

La norma legal vigente con la modificación quedó redactada de la siguiente forma:

Art. 83 de la L.O.P.: “Las sanciones disciplinarias que podrán imponerse acorde con la entidad de la falta cometida son:

- A) Observación verbal o escrita
- B) Arresto simple o de rigor
- C) Multa de carácter pecuniaria
- D) Suspensión de la función hasta por seis meses en el año con privación de los medios sueldos.

El Decreto Nro. 516/985 de 25.IX.985 a través del artículo 3ro. dispuso:

“Modifícase el Cuadro de Facultades Disciplinarias de cada Cargo del artículo 35 el que quedará redactado como sigue: (Ver Anexo Nro. 1).”

Al observar el Anexo Nro. 1. se aprecia que **el máximo de la pena de arresto simple o de rigor ha sido fijado por norma reglamentaria en 30 días**. El fundamento que expresa el Poder Ejecutivo en los Considerandos de la citada norma reglamentaria es el siguiente:

- I) ***“Que la ley 13.963 de 22 de mayo de 1971 estableció originalmente en el artículo 83, literal B) un máximo de tres días de arresto simple o de rigor;***
- II) ***“Que la ley 15.749 del 12 de junio de 1985 derogó el mencionado límite de 3 días a fin de permitir al Poder Ejecutivo regular los márgenes disciplinarios adecuándolos a las necesidades de cada momento y cada época, ...***

Es importante a efectos del análisis que pretendemos realizar se tenga en cuenta en qué consiste el arresto simple y el arresto de rigor, para lo cual debemos recurrir al Reglamento General de Disciplina:

Artículo 23: “El arresto simple, es la privación de la libertad, debiendo el sancionado permanecer en el lugar donde presta servicios. En caso de que no existan posibilidades de alojamiento, el Jefe de la Unidad, Instituto, Comisaría, etc., con la debida anuencia dispondrá la ubicación del sancionado.”

Artículo 24. “El arresto de rigor, se cumplirá con perjuicio del servicio, salvo circunstancias especiales, que decidan al Superior (Jefe, Director, Comisario, etc.), la necesidad de utilizar al sancionado. El arresto de rigor obliga al sancionado a permanecer en el alojamiento dispuesto a esos efectos, no pudiendo recibir visitas.”

El **artículo 7mo de la Constitución**, siguiendo la doctrina jusnaturalista, asegura la protección y goce de derechos inherentes a la personalidad humana, mencionando en tercer lugar, luego de la vida y del honor, a la libertad en todas sus posibles manifestaciones. Sostiene asimismo, que ***“nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieran por razones de interés general”***

Por su parte, **el artículo 72 reconoce que “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”**

A) Análisis y reflexiones

El artículo 83 de la L.O.P. en su versión original respetaba íntegramente el contenido de las normas precedentes, por cuanto establecía la posibilidad de aplicar una sanción especialísima como es la privación de libertad en vía administrativa, para una categoría de funcionarios públicos, los policías, cuyo estatuto también, por mandato

constitucional (artículo 59, literal A)) reconoce características y particularidades especiales. Desde el momento en que el ingreso a la profesión policial se realiza por un acto subjetivo y a la vez, condición, y que la L.O.P. prevé la posibilidad cierta de la desvinculación del policía por su propia voluntad, va de suyo que mientras permanezca emplazado en su condición de tal, acepta las normas que le consagran derechos, deberes, obligaciones, garantías y limitaciones, que por razones de interés general, la ley estatutaria ha determinado. En el caso la sanción especial iba acompañada de dos garantías trascendentales:

1. la fijación por ley del límite temporal máximo en que se podía ejercer la potestad disciplinaria de aplicación en vía administrativa de una sanción de privación de la libertad ambulatoria a un lapso de 3 días (artículo 83, literal B) y,
2. la posibilidad de recurrir conforme a las normas constitucionales y legales la decisión del jerarca (artículo 85).

Sin embargo, la Ley, Nro. 15.749 citada determina:

- a) la derogación de la garantía mencionada en el numeral primero, solución de dudosa constitucionalidad, al mantener una sanción especialísima aplicable en vía administrativa, en forma directa, sin previa vista o sumario, sin límites que se impongan al jerarca y que incluso puede comunicarse verbalmente por el que sanciona o por intermedio de un superior del sancionado/a, aunque debe ser siempre confirmada por escrito (actual artículo 38 del Reglamento General de Disciplina, en la redacción dada por el artículo 5to. del Dto. Nro. 516/85 citado). Tampoco se precisa el lapso máximo que debe mediar entre una y otra comunicación por lo que, eventualmente, podrían existir diferencias considerables entre ellas, sin que determine antijurisdicción, pero sí causando un daño irreparable ante la incertidumbre jurídica para el sancionado/a del lapso que durará la pena y del tenor exacto de la sanción.
- b) Habilita al Poder Ejecutivo, a fijar esos límites por la vía de la reglamentación “adecuándolos a las necesidades de cada momento y cada época”, como así lo ha expresado en el Decreto Nro. 516/85, lo cual no parece armonizar con los principios generales de derecho que se desprenden de la forma republicana democrática de gobierno, ni a los principios que deben regir el estado social y democrático de derecho. ¿Qué fundamento de hecho o de derecho justifica que el Poder Ejecutivo haya por sí aumentado en 10 veces el límite máximo otrora fijado por ley? ¿Cuáles fueron las “necesidades del momento y de la época”, no expresadas en la motivación de la norma reglamentaria citada, que llevaron a la ese plazo, siendo que ese año marcó para el Uruguay el retorno a la vigencia del estado social y democrático de derecho y a la adopción del beneficio de las conocidas leyes de amnistía? No es posible responder estas interrogantes por cuanto no se cuenta con una adecuada motivación, conforme a las reglas de la sana crítica, requisito que es de cumplimiento estricto para la validez de los actos administrativos y que demuestra un proceso reflexivo por oposición al ejercicio de un poder autoritario.

El Dr. Cassinelli ha señalado, en posición que compartimos, que frente al “*Estado administrador los derechos de los habitantes son siempre derechos subjetivos perfectos, derechos constitucionalmente garantidos, por cuanto no se reconoce al Estado administrador la potestad de definir, o limitar, o recortar o regular el ejercicio de los derechos fundamentales, potestad ésta reservada exclusivamente, en forma enfática, en el artículo 7mo y en el artículo 10mo., al Estado legislador*” (Los límites de los

Derechos Humanos en la Constitución Nacional en Cursillo sobre los Derechos Humanos y sus garantías. Cuadernos, 2da. Serie, Nro. 13, Editorial Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo 1990, páginas 186 y s.s.)

Por su parte el Dr. Biasco, en posición que también compartimos, ha sostenido que *“las limitaciones al ejercicio o goce de los derechos fundamentales deben emanar de normas de rango legislativo, leyes en sentido formal y material a la vez, y debe estar motivada en razones genéricamente denominadas de interés general. Como consecuencia de la inherencia e intangibilidad de los derechos (arts. 7 y 72) toda limitación es esencialmente transitoria. Las limitaciones a los derechos y libertades son de interpretación estricta.”* (Apuntes de las clases dictadas en la materia Derechos Humanos, correspondiente al Curso de 2do. año de Abogacía del Plan 1989, cursado por la suscrita en 1990).

La privación de libertad, clásica pena del Derecho Penal, ha sido limitada por principios insoslayables como lo son <nulla pena sine legge>, <nullum crimen sine legge>, la respuesta penal como ultima ratio, etc. Aún así, ha demostrado su fracaso como instrumento de rehabilitación de quienes han infringido la ley penal, elaborada para tutelar bienes jurídicos fundamentales para una sociedad determinada, en un momento histórico y cultural también determinado. Es más, los procesados y penados gozan de regímenes especiales de concesión de la libertad siendo posible en la actualidad el procesamiento sin prisión, apreciadas por el magistrado las circunstancias del caso concreto conforme a los lineamientos de la norma legal, así como la posibilidad de salidas autorizadas y el derecho inalienable a recibir visitas, salvo la existencia de una medida disciplinaria aplicada por la autoridad penitenciaria de conformidad con la norma legal respectiva. Sin embargo, el estatuto policial vigente habilita a que en vía administrativa, sin las garantías de la vista o sumario previo con todo lo que ello conlleva en materia de debido procedimiento y especialidad de la defensa (posibilidad de vista de las actuaciones, posibilidad de producir descargos, posibilidad de presentar pruebas y controlar su producción, posibilidad de asistencia letrada, necesidad de una decisión expresa y fundada, necesidad de un procedimiento de duración razonable, existencia de normas de prescripción, etc.), sin posibilidad alguna que la interposición de los recursos administrativos tenga efecto suspensivo en materia de cumplimiento de la sanción, se prive a un policía, no por delito, sino por una acción u omisión, intencional o culposa, que violó sus deberes funcionales, de un derecho humano básico como es la libertad. ¿Cómo puede repararse el daño por un sólo segundo de libertad perdida, si se sancionó mal, sea por error en la apreciación de los hechos o por otros motivos espúreos? Este tipo de sanción disciplinaria no puede admitirse por vía reglamentaria, sólo la ley, y en este caso, en su sentido formal, puede limitar un derecho como el que nos ocupa por los valores afectados.

No sólo debe ser la norma legal, en sentido formal y material, la que determine la existencia de una sanción de semejante naturaleza, sino que debe establecer, además, el límite temporal, las circunstancias en las que puede aplicarse y toda otra condición que menoscabe derechos conexos, como por ejemplo el de visitas, y en todos los casos en forma taxativa. Al no existir tampoco un Código de Faltas, por lo menos en lo que respecta a conductas acreedoras de sanciones de privación de libertad, y si ella debe ser simple o a rigor, queda librada a la formación, equilibrio y razonabilidad del sancionante la justa apreciación de los hechos, la proporcionalidad entre ellos y la cuantía de la sanción, con el único límite de la competencia propia para sancionar que le acuerda el Dto. Nro. 516/85. Por otra parte, no está previsto si recurrida la sanción, que obviamente va a ser cumplida antes de la finalización del procedimiento recursivo, se

concluye que fue excesiva, no ajustada a derecho, inconveniente, o que no debió aplicarse, ¿cómo se repara el daño ocasionado? ¿Alcanza con la simple eliminación de los antecedentes del Legajo Personal? Sin duda este tema debe ser materia de la ley en todos sus alcances imaginables.

2.2. La multa hasta treinta días

El artículo 82, literal B) de la L.O.P., prevé la aplicación de la multa de carácter pecuniaria como una de las sanciones disciplinarias aplicables a los policías.

Por su parte, el artículo 31, literales A) y B), letra d) del Reglamento General de Disciplina, sostenía que podía aplicarse sanciones pecuniarias hasta diez días de sueldo como máximo en el año, tanto para Oficiales como para Personal Subalterno. Esta norma fue sustituida por el artículo 2do. del Dto. Nro. 516/85 citado que dice: “podrán aplicarse sanciones pecuniarias hasta treinta días de sueldo a los funcionarios pertenecientes a los subescalafones de Policía Administrativa, Técnico Profesional, de Servicio o Especializados.”

Marienhoff afirmaba que la multa hecha efectiva sobre el sueldo del agente debe descontarse en proporción o forma tal que respete el carácter alimentario de aquél, posición compartida por la doctrina nacional. El Dr. Brito y la Dra. Lorenzo coinciden en que aunque la multa esté prevista por ley, no debe olvidarse la naturaleza alimentaria de la remuneración del funcionario, por lo que nunca podrá fijarse un monto que lo sitúe por debajo del mínimo de subsistencia. Incluso hay en este caso una afectación que escapa al aspecto personal o particular de la sanción, por cuanto afecta indirectamente al núcleo familiar que depende del ingreso de ese funcionario.

Si comparamos la norma actual respecto a la anterior, parece más adecuada ésta por cuanto establece un máximo en el año de treinta días. En la vigente, en cambio, no existe esa limitación, lo que permitiría la aplicación eventual de varias sanciones de 30 días en el año. Ello es coherente con el régimen aplicable a los policías del subescalafón ejecutivo por cuanto un día de multa equivale a un día de arresto a rigor. Este es otro de los aspectos de diferenciación en el régimen disciplinario aplicable a unos y otros que debería ser objeto de estudios futuros que tiendan a asegurar la equidad. Es de recordar que existen situaciones estructurales en las que policías con igual función revistan en subescalafones diferentes, determinando que las sanciones aplicables sean distintas, lo cual implica la vulneración del principio de igualdad.

Estimamos conveniente que sea la ley en sentido formal y material la que establezca no sólo la posibilidad de afectar el derecho de propiedad, en tanto el sueldo es parte del patrimonio del funcionario, en principio intangible, salvo que por razones de interés general se establezca otra cosa, sino que debe poner límites a la discrecionalidad del jerarca, fijando expresamente los máximos aplicables, y las circunstancias en que ello es posible, siendo fundamentos de esta posición los expresados anteriormente para la privación de libertad

2.3. La cesantía por sentencia firme emanada de los Tribunales de Honor

El honor es un derecho inherente a la personalidad humana. Existe aún con prescindencia del derecho positivo que se limita a reconocer su goce y a garantizar su ejercicio. Forma parte del conjunto de valores connaturales al hombre, y ha sido mencionado en nuestra Constitución en segundo lugar, después del derecho a la vida. Se lo define como una cualidad moral que nos lleva a cumplir con el deber de un modo fiel y severo. Implica sentimientos profundos que movilizan una pluralidad de conceptos tales como el de dignidad, rectitud en el obrar, probidad, buena reputación, etc. Siempre

determina la confrontación de un concepto subjetivo (el mío) con otro (el de mi contraparte). No es posible establecer elementos objetivos ciertos que aseguren quien es dueño de la razón en tal sentido. Habrá, acaso, conceptos medios, generalmente aceptados por la mayoría.

El Reglamento Nro. 5 de la L.O.P., Dto. Nro. 716/71 y su modificativo el Nro. 489/80 de 16.IX.980, reglamenta todo lo concerniente a los Tribunales de Honor de la Policía. Es sólo aplicable al Personal Superior, no al Subalterno. Esto merece una primera puntualización y es que en ese aspecto constituye una norma discriminatoria, por cuanto parece establecer dos categorías de policías, los que pueden ser evaluados por su honor y los que no, lo cual es sin duda una violación a las disposiciones del artículo 8vo. de la Constitución que establece que **“todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes”**. El que algunos policías hayan podido realizar y finalizar con éxito la carrera profesional, mientras otros no, no implica que todos sin excepción sean titulares inequívocos del derecho al honor, que les es inherente por la sola y sencilla razón que son personas humanas. La vigencia de normas de esta naturaleza en el siglo XXI es inadmisibles conforme al grado de desarrollo alcanzado, y perpetúa conceptos discriminatorios, estereotipados y arcaicos, basados en relaciones de supremacía e inferioridad injustificables por cuanto el honor no es prerrogativa de ningún individuo en particular sino de todos los integrantes de la especie humana sin distinción de ninguna clase.

Si la actividad policial constituye una profesión, y lo que se aspira es a poder juzgar aspectos morales y éticos de su ejercicio, entonces se debe hablar de Tribunales de Ética Profesional, que permitan valorar las desviaciones de la conducta profesional que trascienden la esfera de actuación de la propia persona, pudiendo afectar a la profesión como tal.

Otro aspecto preocupante de la actual reglamentación está dado por la disposición del **artículo 43**, que establece que ***el voto de los miembros de un Tribunal de Honor se formulará de acuerdo con la propia convicción, entendiéndose expresamente, que es dado bajo palabra de honor***. No compartimos el fallo por convicción moral, máxime cuando es causa de ruptura de la relación funcional, según lo dispuesto por el Literal C del art. 32 de la L.O.P. que establece: ***“El Estado Policial se pierde por las siguientes causas: ...C) Por sentencias dictadas por el Tribunal de Honor”***.

Sólo tres delitos lo admiten como posible en nuestro ordenamiento jurídico. Aún así es muy difícil para el magistrado penal dejar de lado las reglas de la sana crítica, y la valoración global de toda la prueba reunida en autos. La convicción moral viola los principios elementales de: presunción de inocencia salvo prueba en contrario, de debido procedimiento, de verdad material, de legalidad objetiva y de motivación de las decisiones. Constituye un instrumento idóneo para alcanzar indirectamente lo que la regla de derecho prohíbe en forma directa. Los aspectos éticos de la conducta profesional pueden juzgarse a la luz de pruebas ciertas, incuestionables, obtenidas por cualquier medio no prohibido por la ley. Lo que no puede probarse de esta forma, no puede fallarse por convicción, por más que la norma exija la unanimidad de votos. Se trata de una disposición no garantista y perjudicial, que afecta derechos fundamentales inherentes a la personalidad humana o que se desprenden con naturalidad de la forma de gobierno adoptada por la Nación.

En lo que respecta a la composición de los posibles Tribunales de Ética Profesional es deseable que sean constituidos en todos los casos por policías profesionales elegidos por sus pares en votación especialmente convocada a tales

efectos, de carácter secreto y controlada por la autoridad electoral como corresponde, que aseguren los valores, costumbres y principios deontológicos de la profesión policial y cuyas personas hayan reunido la opinión mayoritaria para emplazarlos en tan importante función.