

## Poder de policía de prensa.

**Sotelo de Andreau, Mirta Gladis**

*Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Nacional del Nordeste.  
Salta N° 451 C.P 3.400 TE 03783-422834.Fax-03783- 476874 o 425283. Mail: andreau @ arnet.com.ar*

**ANTECEDENTES:** Proyecto de Investigación N° 39/03 SECYT- Aprobado por Resolución N° 184/04 CS. UNNE

### **MATERIALES Y METODOS:**

El proyecto se origina como inquietud del grupo de investigación que se encuentra trabajando en las materias de Derecho Administrativo y Administración Pública desde hace tres años, en el ámbito de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE.

Se destaca en el proyecto presentado la necesidad de realizar un abordaje jurídico administrativo y constitucional y profundizado a la problemática del ejercicio del denominado poder de policía.

Se entiende poder de policía como la potestad normativa de tipo reglamentaria que posee el Estado de regular los Derechos individuales en aras del bien común o el interés general, que no debe confundirse con policía que es la función administrativa de poner en ejecución las normas que al efecto dicte el Poder Legislativo.

Los fundamentos y límites del ejercicio de los derechos individuales surgen de las disposiciones de los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional. El primero establece que los derechos no son absolutos sino que están sometidos a las regulaciones legales y el segundo determina que esa potestad sólo se puede extender siempre y cuando no se altere el ejercicio de estos derechos.

Los derechos sólo se pueden restringir a favor del interés público y no son mas que una facultad derivada de la Constitución, la supremacía de la Carta Magna está asegurada en el propio texto constitucional (conf. Gordillo y doctrina de la Corte en fallos tan antiguos como el caso Resoagli (Fallos 7:373), desde esta perspectiva filosófica realizaremos el análisis de éstas regulaciones especiales.

En este último conjunto de estudios resaltan como cuestiones cruciales a abordarse, las acciones de los actores en el contexto de los procesos jurídicos económicos, sociales y políticos más generales. Estas conductas o movimientos definidos en función de sus estrategias - siendo éstas, a su vez, una función de los intereses o preferencias, recursos de poder movilizables, y situación estratégica -. Las relaciones entre las estrategias mostrarían los "juegos de poder" que caracterizan al sector. El estudio de tales "juegos de poder" es esencial para la toma de decisiones en tanto son uno de los insumos más importantes para los pronósticos de viabilidad de las políticas legislativas que responden a lineamientos en los cuales entran los factores de poder delineando estrategias que se apartan muchas veces del interés público y el bienestar general que es el propósito más importante que debe considerar el sector público, en su accionar legislativo, de ejecución o de control jurisdiccional.

La propuesta es concluir con un documento que permita desarrollar la problemática y aportar servicios en pro de la eficiencia y eficacia del sistema. Dada la amplitud de las áreas que abarca la materia se trabajará sobre tres, el Poder de Policía de Emergencia, el Poder de Policía del Medio ambiente y el Poder de Policía de Prensa Radiodifusión y Televisión.

Se utilizarán para este análisis las principales herramientas de la ciencia jurídica contemporánea; esto es, el análisis de las normas a través de los métodos exegético, racional- deductivo, empírico- dialéctico y las relaciones entre los mismos. Siendo estas relaciones las que constituyen y dan forma al procedimiento I, se considera que su estudio y adecuada interpretación como un insumo fundamental para la toma de decisión y diseño de las reformas necesarias así como el mayor aprovechamiento de los recursos de los distintos actores intervinientes en el control.

### **DISCUSION DE RESULTADOS**

En ésta comunicación se desarrollan resultados parciales atinentes al Poder de Policía de Prensa.

No entraremos aquí a la discusión sobre la precisión terminológica de la denominación de poder de policía, ni de los fundamentos para explicar lo erróneo de la elección de estos vocablos para definir el campo de estudio que comprenden, nos limitaremos por ahora a aceptar la convención práctica lingüística y lo utilizaremos en el desarrollo del trabajo en la forma clásica de su acepción. Bajaremos al estudio de la descripción de la adjetivación que acompaña la institución, la palabra "prensa".

Originalmente se ha designado con esta denominación los instrumentos mecánicos utilizados para imprimir así como los resultados, o productos intelectuales obtenidos a partir de ella. Hoy en día se ha extendido el uso de nuevas tecnologías como la informática y otras formas de comunicación tecnológica ha través de las cuales se reproducen estas ideas, evolucionando el concepto de aquella prensa de daguerrotipos a otras formas de impresión de las ideas, pero su denominación permanece identificada a ese proceso original de impresión.

El análisis nos demuestra que, en el campo que nos movemos, su extensión es amplia, comprende no sólo los instrumentos y los productos intelectuales que de ello se derivan sino también la interacción entre el autor y la

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE**  
**Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2004**

---

sociedad, entre el producto y los individuos que se ven afectados por él, y a su vez el feed-back o interacción que se produce entre ambos.

Pero además la relación entre el poder y la sociedad por vía del conocimiento que se acerca a los individuos, en las cuales entran a jugar, a veces razones de seguridad.

Así en Colombia se dictó el Decreto 1812 de 1992, en cuyos artículos 1, 3 y 4 se prohíbe la difusión de comunicados que provengan de grupos guerrilleros y demás organizaciones delictivas relacionadas al narcotráfico y al terrorismo; la divulgación de entrevistas de miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al narcotráfico y la transmisión en directo de hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico en el momento que están efectuándose.

Cuando nos referimos a prensa lo hacemos en sentido amplio conforme lo entiende Stein citado por Canasi, "en el mas amplio sentido de la palabra, comprende todas las formas y reproducción mecánica de lo que el trabajo intelectual produce y, mas aun, el proceso mediante el cual la cultura general proviene de la acción incesante y reciproca del individuo sobre la sociedad y de la sociedad sobre el individuo".

Y esta concepción amplia queda comprendida en los estudios sobre el análisis del equilibrio para el mantenimiento de la ecuación poder- libertad, objeto propio del estudio del Derecho Administrativo, con connotaciones destacadas en ese conflicto de valores e interpretaciones.

Si verificamos las normas tenemos que la libertad de prensa se inserta en el contexto de la libertad de expresión que es un derecho, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos cuyo artículo 19 establece que: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Esa libertad es regulada por la constitución y la ley, que no debe excederse en sus alcances cercenando el derecho o alterando su ejercicio en los términos del artículo 28 de la Constitución Nacional.

En nuestro país, además del texto a que hago referencia precedentemente se encuentra normado en el art. 14 de la Constitución nacional, que garantiza la publicación de las ideas por medio de la prensa sin censura previa, texto que interpretado por la Corte, repaldada por la doctrina y la jurisprudencia establecen que éste principio de la libertad del pensamiento y de la prensa excluye el ejercicio del poder restrictivo de la censura previa, pero en manera alguna exime de responsabilidad el abuso y el delito en que se incurra por este medio, esto es, mediante publicaciones en que la palabra impresa no se detiene en el uso legítimo de aquel derecho, incurriendo en excesos que las leyes definen como contrarios al mismo principio de libertad referido al orden y al interés social.

En la interpretación del texto constitucional consideramos que la libertad de prensa incluye a la libertad de imprenta, en esencia es lo mismo, como lo afirma Bielsa, "no como la operación técnica, si no como la libertad de hacer conocer públicamente lo que se imprime. En su acepción común -y es la que se le da en el lenguaje legal- la prensa es la publicación periódica (diaria, semanal, quincenal, etc.) cuyo fin es informar y expresar públicamente ideas, opiniones, juicios críticos, sobre todo en materias o cuestiones de interés general: político, administrativo, científico, literario, etc." Así aparecen los denominados delitos, regulados en el código penal sobre la materia y los conflictos que plantea el ejercicio de éste derecho, que son múltiples y variados, en primer lugar la competencia relacional que distribuye la ingerencia de dos áreas o materias de estudio del derecho, por un lado el derecho administrativo y por otro el derecho penal.

Así tenemos las infracciones administrativas y los delitos penales que pueden ser originados en una misma causa-fuente, un hecho único que contravenga las disposiciones normativas y que deba ser objeto de sanción.

Esto se resuelve de acuerdo al criterio formal es decir lo que disponga la norma aplicable, en su caso el Código Penal o la norma administrativa.

De acá se deriva el problema de la competencia y la jurisdicción entre la Nación y las Provincias. El art. 32 de la Constitución nacional, establece la prohibición al Congreso federal de dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta o que establezcan la jurisdicción federal, conforme a ello sería local o provincial.

Desde la norma constitucional, la doctrina y jurisprudencia de los tribunales nacionales y provinciales, han formulado una distinción interpretado que la regulación de los delitos de imprenta, es materia propia del Código Penal, de jurisdicción nacional, en cambio la legislación sobre libertad de imprenta es de orden local o provincial, o nacional, según la materia regulada, siguiendo los criterios generales de distribución poder de policía. Esto se funda en las mismas atribuciones que como órgano de legislación de delitos comunes, se atribuye al Congreso Nacional.

Ahora frente a la pregunta de quién juzga ahí juegan los dos órdenes en principio los tribunales provinciales, conforme al procedimiento de sus códigos procesales.

Y los órganos judiciales nacionales intervendrá en los casos de delitos de imprenta que sanciona el Código Penal, cometidos en jurisdicción nacional.

¿ Qué ha dicho la Corte en la materia? Que los delitos de imprenta son delitos sui generis, no solucionando desde el punto de vista de la naturaleza de la institución el problema.

Si nos detenemos en el campo administrativo vemos que el problema no esta resuelto, sigue el debate entre la jurisdicción nacional y la local. Si analizamos en el contexto histórico nos encontramos que los constituyentes de 1853 establecían la jurisdicción local como preeminente, en cuyo contexto deberán reanalizarse las leyes de policía en el orden nacional.

El ingreso a los temas de jurisdicción y competencia nos obligan a continuar investigando por la importancia que revisten.

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE**  
**Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2004**

Además de los problemas de extensión del concepto y de la determinación del ejercicio de la jurisdicción y competencia ameritan algunas palabras el objeto mismo de protección, cuya trascendencia en la comunidad acrecienta día a día. Esto ha sido reconocido desde instituciones como la UNESCO en 1991 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) que en su 26ª Conferencia General a través de su Resolución 4.3 titulada "Fomento de la Libertad de Prensa en el Mundo" había reconocido que una prensa libre, pluralista e independiente es un componente esencial de toda sociedad democrática.

Así tenemos, la necesidad de evitar el manejo de la información que se realiza desde los distintos estratos de poder, en muchos estados, en el campo público, por ejemplo las campañas políticas, que ceden concesiones como los contratos de publicidad, señales y permisos de transmisión, tema que se conecta con otros de no menor importancia como la financiación de los partidos políticos y la transparencia en todos los procesos públicos.

El tema es analizar las complejidades del rol de la prensa que se pretende sea abordado desde las prácticas profesionales y las normas éticas que deberían guiar la forma en que los medios de comunicación informan.

La responsabilidad de los medios de información, es importante, a nivel individual y empresarial, la objetividad de la información, que se transmite, la selección en la proyección de imágenes y la intencionalidad informativa son aspectos que deben atenderse atento a los efectos que producen sobre la ciudadanía y a nivel internacional sobre la opinión mundial.

### **CONCLUSIONES:**

Algunos tratadistas se inscriben en el análisis jurídico tradicional, toman como punto de partida la discusión doctrinaria la conceptualización del poder de policía, su ejercicio y relacionan las regulaciones con las necesidades de la población, formulando sus críticas al respecto. Los autores enfocan con mayor uso el aporte para la toma de decisiones administrativas y judiciales, desde ésta perspectiva, se dedican a analizar proponiendo medidas que los equilibren; de allí que sus fuentes de información predilectas sean la jurisprudencia, la legislación comparada y la doctrina nacional y del derecho comparado.

Así se encuentran los estudios que mayoritariamente se inscriben en las propuestas analíticas (véase, Marienhoff<sup>1</sup> 1992; Marshall<sup>2</sup> 1827; Gordillo<sup>3</sup> 1967; Villegas Basavilbaso<sup>4</sup> 1954, Canassi<sup>5</sup> 1976; Citara<sup>6</sup> 2000, Quiroga Lavié<sup>7</sup> 1993). Sus variables centrales son por una parte las normas legales, la jurisprudencia, por el otro la estructura de los organismos que controlan el ejercicio del poder de policía.

Como lo viene sosteniendo el máximo interprete de la norma en el ámbito nacional, el Legislador está facultado para elaborar todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes atribuidos al gobierno de la Nación, o de las Provincias, en correspondencia con los fines enunciados en el Preámbulo de la Constitución o de las cartas bases provinciales. Es el poder al que se le han asignado las facultades constitucionales necesarias para satisfacer los requerimientos de la sociedad, se trata de hacer posible el derecho de las facultades indispensables para armonizar los derechos y garantías individuales con las conveniencias generales, de manera de impedir que los derechos amparados por esa garantía, además de correr el riesgo además de convertirse, pueda alcanzar un grado de perturbación social acumulada, con capacidad suficiente para dañar a la comunidad nacional.

Esto debe interpretarse tomando la otra cara del problema la necesidad del ejercicio de la libertad de expresión como elemento imprescindible en el ejercicio de un gobierno transparente, porque ello permite a los ciudadanos a tener acceso, participar y controlar el cumplimiento de las políticas públicas en aras del desarrollo del país.

### **BIBLIOGRAFIA**

- AGUERO, ARÍSTIDES HORACIO "PODER DE POLICÍA" ( JURISPRUDENCIA) ED. DIKE MENDOZA 22-12-2000.
- ASQ. ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY. 1979. "QUALITATIVE METHODOLOGY". SPECIAL ISSUE, VOL. 24, DECEMBER.
- BADENI, GREGORIO "TRATADO DE LIBERTAD DE PRENSA ED. LEXIS NEXIS ABLEDO PERROT BSAS 2002.
- CASSAGNE, JUAN CARLOS "DERECHO ADMINISTRATIVO" ED. LEXIS NEXIS. BS.AS. 2003.
- CANASSI, JOSÉ "DERECHO ADMINISTRATIVO" VOL 3 PARTE ESPECIAL ED. DEPALMA BS. AS. 1976
- CITARA, RUBEN " EL SERVICIO PUBLICO" PODER DE POLICIA PARTE 2 ED. "CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN" BS. AS. 2000
- COMADIRA, JULIO RODOLFO "DERECHO ADMINISTRATIVO" ED. LEXIS NEXIS BS. AS.2003.
- DÍEZ, MANUEL MARÍA " DERECHO ADMINISTRATIVO" ED. PLUS ULTRA BS. AS. 1994.

<sup>1</sup> MARIENHOFF, MIGUEL S. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". 5ta ed. actualizada ED. ABELEDO PERROT. BS.AS. 1992. Tomo IV pg 486

<sup>2</sup> MARSHALL. Juez de la CORTE SUPREMA DE ESTADOS UNIDOS determinación de criterios a través de fallos jurisprudenciales. E U.1827

<sup>3</sup> GORDILLO, AGUSTÍN A "DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA ECONOMÍA" Bs.As. 1967 pags. 219-220

<sup>4</sup> VILLEGAS BASAVILVASO " DERECHO ADMINISTRATIVO". 5ta ed. actualizada ED. TEA BS AS 1954. Tomo V pAg 386

<sup>5</sup> CANASSI, José "DERECHO ADMINISTRATIVO" Vol 3 parte especial Ed. Depalma Bs. As. 1976

<sup>6</sup> CITARA, RUBEN " EL SERVICIO PUBLICO" PODER DE POLICIA Parte 2 Ed. "Ciencias de la Administración" Bs. As. 2000

<sup>7</sup> QUIROGA LAVIE, Humberto "DERECHO CONSTITUCIONAL "Ed. De Palma BS. AS 1993

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE**  
**Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2004**

---

- “EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO HOY” ED CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN BS. AS. 1996. OBRA COLECTIVA PRESIDIDAS POR EL PROFESOR DR. MIGUEL S, MARIENHOFF.
- BOTASSI, CARLOS ALFREDO “DERECHO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL” ED LIBRERÍA ED PLATENSE SRLLA PLATA 1997
- FIORINI, BARTOLOMÉ A. "PODER DE POLICÍA" ED. ALFA BS.AS. 1958
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN "CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" ED. CIVITAS MADRID 1980.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO“TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO“ CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES MADRID. 1980
- GORDILLO, AGUSTÍN "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" ED. MACCHI BS. AS. FUNDACION DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 4TA EDICIÓN 2.000,
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO (I.E.D.A.) "ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO I -II-III Y IV- ". EDICIONES DIKE - FORO DE CUYO - AÑO 2000.
- NIETO GARCIA, ALEJANDRO “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. 2DA EDICIÓN ACTUALIZADA MADRID 1993
- QUIROGA LAVIÉ "DERECHO CONSTITUCIONAL" 3º ED. ACTUALIZADA DEPALMA 1993 PAG. 177.
- SARMIENTO GARCIA JORGE “DERECHO PÚBLICO ED CIUDAD ARGENTINA BSAS 1997
- VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN "DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO V. EDITORA ARGENTINA BS. AS. 1954
- VAZQUEZ RAMÓN F. " PODER DE POLICÍA" 2DA EDICIÓN ED. PLUS ULTRA. BUENOS AIRES 1957