

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 1 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2014 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Promoción:



Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



UNIVERSIDAD NACIONAL
DEL LITORAL



PONTIFICIA
UNIVERSIDADE
CATOLICA DO PARANÁ



UNIVERSIDADE DA
CORUÑA



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE ROSARIO



UNIVERSIDADE DE
SANTA CRUZ DO SUL



UNIVERSIDAD DE
SALAMANCA



UNIVERSIDAD
EMPRESARIAL SIGLO 21



INSTITUTO DE DIREITO
ROMEU F. BACELLAR



UNIVERSIDAD DE
HUELVA



UNIVERSIDAD NACIONAL
DEL COMAHUE



FACULDADES
INTEGRADAS
DO BRASIL



UNIVERSITÀ
COMMERCIALE
LUIGI BOCCONI



ASOCIACIÓN ARGENTINA
DE DERECHO
ADMINISTRATIVO



ESCUELA LIBRE DE
DERECHO
UNIVERSIDAD



UNIVERSITÀ LUM
JEAN MONNET



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

LOCAL COMPETENCES IN THE FIELD OF PUBLIC SAFETY

FEDERICO JOSÉ LISA

Profesor Titular de las Cátedras de Instituciones de Derecho Administrativo y de Derecho Administrativo Especial de la Facultad de Derecho (Subsede Paraná) de la Universidad Católica Argentina y Profesor Adjunto ordinario en la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral – UNL (Santa Fe, Argentina). Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica de Santa Fe. Abogado Especializado en Derecho Administrativo, Notario y Abogado por la UNL. Docente de los posgrados de Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional del Nordeste y Universidad Nacional de Comahue; y de Doctorado en la UNL y Universidad Católica Argentina (Rosario). E-mail: flisa@justiciasantafe.gov.ar

Recibido el: 02.12.2013
Aprobado el: 25.01.2014

RESUMEN

El autor se propone destacar la importancia que tiene el carácter *local* del poder de policía en materia de seguridad pública o ciudadana; esto es, en una materia particularmente sensible para la persona humana. Así lo hace atendiendo especialmente al complejo sistema federal argentino, en el que diversos órganos y entes (nacionales, provinciales y municipales) deben convivir compartiendo un similar cometido público.

Palabras-clave: Derecho Administrativo; función administrativa; poder de policía; seguridad ciudadana; competencias locales; federalismo.

ABSTRACT

The author intends to highlight the importance that has the local character of the police power in matters of public safety; especially in a particularly sensitive matter for the human person. Thus it makes it especially attending the complex Argentine federal system, in which various organs and entities (national, provincial and municipal) must live together sharing a similar public role.

Keywords: Administrative Law; administrative function; police power; public safety; local competence; federalism.



SUMARIO

1. Introducción: presentación del tema. **2.** El carácter *local* del Derecho Administrativo: la función administrativa del Estado. **3.** El carácter *local* como nota típica específica del Poder de Policía. **4.** El carácter *local* de la actividad administrativa de Seguridad Pública o Ciudadana. Notas sobre *seguridad*. **5.** La Seguridad Pública o Ciudadana en el ordenamiento constitucional. **6.** Seguridad Pública y Municipios. Las videocámaras de seguridad. **7.** La *atomización* de la actividad administrativa de seguridad. **8.** Referencias.

1. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN DEL TEMA

Analizaremos a continuación las competencias locales en una especie muy concreta y esencial de actividad administrativa: la policía de seguridad, en particular, la llamada *seguridad ciudadana o seguridad pública*.

En esta materia, más que en otras, se observa que las competencias están atribuidas a distintos entes y órganos que, aunque pertenecientes incluso a distintas jurisdicciones, deben necesariamente convivir.

Y, como sabemos, la convivencia nunca es fácil; menos tratándose de poderes públicos, y menos aún tratándose de poderes públicos que ejercen atribuciones que por momentos parecen yuxtaponerse asistemáticamente a las de otras jurisdicciones con cometidos similares.

Antes de ahora¹ hemos intentado demostrar cómo nuestra organización federal nos aporta diversos ejemplos de ello; esto es, de confluencia de órganos y entes nacionales,² provinciales,³ municipales,⁴ porteños,⁵ estrechamente vinculados por sus fines específicos.

Pues bien: el propósito fundamental de las siguientes líneas es destacar la importancia que –en ese complejo contexto– tiene el carácter local del poder de policía, y de las funciones administrativas consecuentes, en una materia tan sensible para la persona humana como lo es su seguridad, la de los suyos, y la de sus bienes, presupuesto básico para el ejercicio y tutela de los derechos fundamentales.

¹ LISA, Federico José. Alcance del Poder de Policía de Seguridad. Su ejercicio por organismos públicos especializados. In: Cuestiones de Intervención Estatal. Servicios públicos, Poder de Policía y Fomento, A.A.V.V., **Jornadas Organizadas por la Universidad Austral**, Facultad de Derecho, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12, 13 y 14 de mayo de 2010, Ediciones RAP S.A., Buenos Aires, 2011, ps. 279/306. Con las debidas modulaciones tomamos de ese trabajo algunas ideas y conclusiones.

² Policía Federal Argentina; Policía de Seguridad Aeroportuaria; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval; Cuerpo de Guardaparques Nacionales; etc.

³ Policía de Seguridad; Vial; Rural; etc.

⁴ Policía de Tránsito; Sistemas de Videocámaras; Policías Comunitarias; etc.

⁵ Policía Metropolitana.



2. EL CARÁCTER LOCAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

De todas las peculiaridades o notas típicas del Derecho Administrativo ahora referiremos a su carácter eminentemente *local o localista*,⁶ lo que, como es sabido, surge de los artículos 121 y 122 de la Constitución nacional.⁷

Especialmente en países como la República Argentina, integrada por regiones con tan distintas geografías, climas, tradiciones, economía, etc., este carácter local del Derecho Administrativo es una exigencia derivada de la naturaleza misma de la función administrativa.

En efecto, si nos preguntamos acerca de qué decimos cuando decimos que el Estado administra o ejerce función administrativa, nos respondemos señalando que mediante dicha función el Estado satisface, del modo más directo, inmediato, espontáneo, concreto y práctico, necesidades vitales de la gente; esto es, requerimientos básicos que definen, día a día, nada menos que la calidad de vida de los pueblos.⁸

Y bien, la satisfacción de esas necesidades elementales depende de diversos factores estrictamente locales, en especial: los medios concretos con que cuenta la Administración, la geografía, el clima, la cultura (tradiciones, costumbres), entre otros factores políticos, económicos, sociológicos, etc.⁹

Es por eso que el carácter local del Derecho Administrativo constituye un verdadero desafío para los provincianos, pues no dudamos en afirmar que sobre ese carácter local descansan –al menos en buena parte– las autonomías provinciales.

3. EL CARÁCTER LOCAL COMO NOTA TÍPICA ESPECÍFICA DEL PODER DE POLICÍA

El gran jurista argentino Juan Bautista Alberdi decía, precisamente respecto de *la policía de orden, de seguridad, de limpieza, de ornato*, que este punto de la administración es negocio doméstico, inalienable, de los vecinos, y nada más que de ellos.

⁶ COMADIRA, Julio R. La articulación de los ordenamientos nacional, provincial y municipal en el derecho argentino. La incorporación de la región. In: **Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios**. 2. ed. act. ampl. Buenos Aires: Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, 2003. p. 696.

⁷ Art. 121, CN: "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal [...]". Art. 122, CN: las provincias "se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas [...]".

⁸ Marienhoff define a la Administración Pública como "la actividad permanente, concreta y práctica, del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran" (MARIENHOFF, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, 5ª Edición actualizada, Abeledo-Perrot, p. 66, Buenos Aires, 2000).

⁹ Es así que –les explicamos a los alumnos– hay un Derecho Administrativo "de montaña" y otro "de llanura"; uno para los climas húmedos y otro para los climas secos; uno para los pueblos ricos y otro para los pueblos pobres.



Y muy gráficamente explicaba: “*La persecución de un incendiario, la captura de un asesino, la clausura de una cloaca que infesta a la población, no deben estar confiadas a un gobernante que resida diez o veinte leguas, porque su olfato inaccesible al mal olor, su interés asegurado del ladrón distante, y su sensibilidad poco conmovida por la sangre que no ha visto correr, no pueden tomar el interés activo y eficaz del vecindario mismo, que sufre esos padecimientos*”.¹⁰

Por su parte, ya desde el año 1869 la Corte nacional viene sosteniendo que “la policía de las provincias está a cargo de sus gobiernos locales”, añadiendo que “la Nación no tiene poder de policía local en las Provincias, pues es un poder reservado por éstas” (“Plaza de Toros”).¹¹

En igual sentido, la doctrina más clásica señala que “*excepcionalmente*, dicho poder le corresponde a la Nación, cuando ésta ejercite atribuciones que la Constitución le otorga expresamente, o implícitamente, o cuando el ejercicio de idénticas atribuciones por las provincias resulte incompatible con igual ejercicio por parte de la Nación”.¹²

4. EL CARÁCTER LOCAL COMO NOTA TÍPICA ESPECÍFICA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE SEGURIDAD. NOTAS SOBRE SEGURIDAD

Si es local el poder de policía, cuánto más lo será –por lo expresado– la función administrativa o actividad administrativa concreta vinculada a la seguridad de las personas y la de sus bienes.¹³

El necesario carácter local de esta actividad administrativa sólo puede entenderse si dimensionamos adecuadamente lo que es la *seguridad*.

El Derecho se ocupa especialmente de la “seguridad jurídica”, a la que se le atribuye raigambre constitucional¹⁴ y carácter de presupuesto mismo del Estado de Derecho.¹⁵

¹⁰ ALBERDI, Juan Bautista. *Derecho Público Provincial Argentino*. Prefacio de Martín Mérou. **La Cultura Argentina**, p. 100 y 101, Buenos Aires, 1917 (la cursiva no es del texto).

¹¹ Fallos: 154:5.

¹² MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado...** 6. ed. act. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, t. IV, p. 550, 1997 (la cursiva sí es del texto).

¹³ Aunque resulte elemental, debemos recordar la diferencia, por algunos cuestionada, entre Poder de Policía y policía o “función de policía” o “actividad de policía”. Al respecto puede verse MARIENHOFF, Miguel S. (“**Tratado...**”, Tomo IV, cit., ps. 527 y ss.); IVANEGA, Miriam. **Comentario al fallo ‘Aeropuerto 2000**. In: L.L. **Suplemento Constitucional**, feb. 2007. p. 43; etc.

¹⁴ CSJN: Fallos: 254:62; 264:18; 271:388; 321:2933.

¹⁵ CSJSanta Fe: “Salvia”, A. y S. T. 77, p. 224. En autos “Ingeniero Diez”, el Juez Ulla señaló, entre otras consideraciones jusfilosóficas sobre la seguridad jurídica, que “si bien es cierto que la seguridad jurídica ‘no es un valor absoluto’ (Fallos 301:1067), sino que debe ser ponderado como un medio entre otros para asegurar la hegemonía de la justicia (vide ‘Pignataro’, octubre 15, 1991, voto del Ministro Fayt), también es cierto que las situaciones que la afectan son ‘absolutamente incompatibles con las características propias del Estado de Derecho’ (A. y S. T. 159, p. 293). En este mismo sentido, la Provincia de Santiago del Estero proclama, ya en el



En esta línea, ya el Diccionario de la Real Academia Española define a la seguridad jurídica como aquella “cualidad del ordenamiento jurídico que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación”.

Estamos hablando de la seguridad en sentido amplio; sentido este desde el cual se la considera como un derecho fundamental y, a la vez, complemento de los demás derechos.

A la seguridad se la concibe como derecho desde, por lo menos, la Declaración de Virginia de 1776 y desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; y, entre nosotros, desde el Estatuto Provisional de 1815, el Reglamento Provisorio de 1817, y las Constituciones de 1819 y 1826, siendo susceptible de ser extraída de la última parte del artículo 19 de la Constitución nacional.¹⁶

Por otra parte, el concepto restringido de seguridad hace referencia a la “seguridad individual”, por la cual se garantiza el juicio previo, la irretroactividad de la ley penal, la orden escrita para el arresto, la fijeza de jurisdicción, la inviolabilidad de la defensa y del domicilio, la prohibición de autoincriminación y la interdicción de los castigos cruentos y el régimen carcelario adecuado; encontrando su fundamento en el artículo 18 de la Constitución nacional.¹⁷

Pero la seguridad a la que ahora estamos refiriendo es la llamada *seguridad pública* o *ciudadana*, definida en la ley 2894 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en términos coincidentes con los utilizados por la ley nacional 24.059 para establecer la noción de *seguridad interior*; esto es, como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución nacional”.¹⁸

Se trata, como veremos al mencionar algunos ordenamientos constitucionales, de un *deber* del Estado; deber que, sin embargo, no es concreto, por lo que puede afirmarse que aunque los ciudadanos en principio tenemos derecho a que el Estado garantice la seguridad pública, no tenemos –también en principio– un derecho colectivo a una “determinada seguridad pública”.¹⁹

Preámbulo de la Constitución, su voluntad de “consolidar el estado de derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular y como garantía de seguridad jurídica”.

¹⁶ COLAUTTI, Carlos E. **La seguridad como derecho y como garantía y sus limitaciones**. L.L. 1979-C-1037. También en L.L., “*Derecho Constitucional. Doctrinas esenciales. 1936-2008*”, Tomo III, L.L., ps. 431 y ss., Buenos Aires, 2008.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Art. 2, ley 24.059. El art. 2 de la ley 2894 de la C.A.B.A. agrega “y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”.

¹⁹ Al respecto, puede verse el interesante pronunciamiento dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe en autos “Peralta” (A. y S. T. 227, p. 237; del 24.9.2008). El actor había invocado que como ciudadano que paga sus impuestos se siente altamente preocupado, afectado y atemorizado por su seguridad e integridad personal y patrimonial, situación que se habría agravado por la muerte en acto de servicio de un policía provincial “aparentemente por falta de chaleco antibala y haberse trabado su pistola reglamentaria”;



Sin perjuicio de ello, esta versión de la seguridad impacta decisivamente en la cotidiana calidad de vida de la gente, al ser presupuesto básico del goce de las más elementales libertades, derechos y garantías.

En concreto, observamos que mientras sin seguridad jurídica no se puede vivir civilizadamente, sin seguridad pública sencillamente no se puede vivir; en otros términos, mientras sin seguridad jurídica se dificultan las inversiones, los depósitos y las contrataciones, sin seguridad pública los padres no pueden ir a trabajar ni los hijos a estudiar, ni es posible estar tranquilo en el domicilio propio y mucho menos en un espacio público; etc.

De allí la importancia de que el ejercicio de esta tan sensible actividad administrativa sea verdaderamente local.

5. LA SEGURIDAD PÚBLICA O CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

Los ordenamientos jurídicos constitucionales, históricamente concebidos y posteriormente desarrollados para proteger al hombre de los abusos del poder Estatal, no estaban en general predisuestos para proteger al hombre del propio hombre.

Sin embargo, y acorde a los tiempos que corren, se verifica en los textos constitucionales argentinos cierta tendencia a referir más detalladamente a la seguridad pública o ciudadana.

Tal el caso de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, la que ordena que “el Estado asume como deber irrenunciable la seguridad ciudadana mediante políticas de prevención del delito y de asistencia a la víctima” (art. 32).²⁰

Asimismo, la Constitución de la Provincia de Corrientes establece que el Estado debe “garantizar las condiciones de seguridad de la vida y de los bienes, con énfasis en la prevención y la participación ciudadana, asegurando la irrestricta vigencia de las libertades públicas y la plena observancia de los derechos humanos”.²¹

y por la vía de la ley 10.000 (que prevé un recurso contencioso administrativo sumario para la tutela de los intereses difusos) pretendía que se ordenara a la Provincia de Santa Fe que brinde mayor seguridad a la población de la ciudad de Rosario, incrementando la presencia de patrullaje del personal policial en la vía pública para una mejor y efectiva prevención y combate del delito, aumentando de ser necesario el número de efectivos de la U.R.II, y, equipando adecuadamente a los mismos para el desempeño de dicha tarea dentro de un cronograma progresivo que no exceda de diciembre de 2005. La demanda prosperó en las dos instancias ordinarias, siendo anulada por la Corte la dictada en apelación. Para así decidir, el Alto Tribunal local concluyó que “con todo rigor debe tenerse en cuenta que cuando la tutela de este tipo de intereses ha sido confiada por el constituyente y el legislador, a otros órganos del Estado, como en el caso, el Poder Ejecutivo, se impone a los Magistrados el deber de abstenerse en estos casos de efectuar consideraciones genéricas, evitando incurrir en la violación del tan preciado principio republicano de división de poderes. Así, por otra parte, lo ha señalado reiteradamente la Corte Nacional al decir que los jueces deben evitar que por el cauce de litigios judiciales pudiera conducirse -en los hechos- a circunstancias descalificantes como ‘el gobierno de los jueces’”.

²⁰ Establece también –al igual que la Constitución de Jujuy– que “queda prohibida la institucionalización de secciones especiales en los cuerpos de seguridad destinadas a la represión o discriminación de carácter político” (art. 6, 7ma. cláusula); y que “los institutos de formación superior y del personal de seguridad incluirán los derechos humanos en sus planes de estudio” (art. 260, *in fine*).

²¹ Disposición Transitoria Primera, Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social. Bases para la formulación de políticas de Estado, artículo 4, inc. f.



Por su parte, la Constitución de la Provincia de La Pampa dispone que “la ley organizará la Policía de Seguridad y Defensa, estableciendo sus funciones, deberes y responsabilidades de acuerdo con esta Constitución”; y expresamente precisa que “la Policía de Seguridad y Defensa tendrá jurisdicción exclusiva en toda la provincia y ésta no podrá admitir en su territorio otras fuerzas similares nacionales que aquellas a cuya admisión se obligue mediante leyes-convenios”.

En casi idénticos términos se pronuncia la Constitución de la Provincia de Misiones en sus artículos 134 y 135.²²

Pero más contundente aún es la Constitución de la Provincia de Chubut, la cual, en un capítulo especial dedicado a la “seguridad pública”, establece –en lo que a nosotros interesa– que “salvo los casos de prevención de delitos federales, función auxiliar de la justicia federal y custodia de fronteras, espacios acuáticos y demás materias cuya policía se ha conferido a la Nación, no se admite en territorio provincial actuación de fuerzas de seguridad nacionales. Con carácter excepcional y previa autorización de la Legislatura mediante el voto de los dos tercios del total de sus miembros, puede requerirse el auxilio de fuerzas de seguridad nacionales cuando se encuentren gravemente amenazados los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones democráticas, como así también cuando por cualquier causa se encuentran en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de la Provincia”.²³

Por último, señalamos que las Constituciones de las Provincias de Buenos Aires y Santa Fe refieren a la “paz interna” en sus respectivos preámbulos.²⁴

6. SEGURIDAD PÚBLICA Y MUNICIPIOS. LAS VIDEOCÁMARAS DE SEGURIDAD

Salvo lo vinculado a la seguridad en el tránsito en los ejidos municipales, lo cual es de indudable competencia municipal,²⁵ existe pleno consenso en torno a que la seguridad pública es un cometido provincial.

En ese orden, Comadira señala que “no es competencia municipal la atinente a seguridad de los ciudadanos. La organización y funcionamiento de la policía es potestad provincial o nacional, según el territorio y –también– según la materia”.²⁶

²² Constitución de Misiones: Art. 134: La ley organizará la Policía de Seguridad y Defensa, estableciendo sus funciones, deberes y responsabilidades, de acuerdo con esta Constitución. Art. 135: La Policía de Seguridad y Defensa tendrá jurisdicción exclusiva en toda la provincia y ésta no podrá admitir en su territorio otras fuerzas similares nacionales que las de seguridad y custodia de fronteras o aquellas a cuya admisión se obligue mediante leyes-convenios.

²³ Dispone también que “el Estado provee a la seguridad pública. Es ejercida para la preservación del orden constitucional, la defensa de la sociedad y la integridad de los habitantes y su patrimonio, asegurando la irrestricta vigencia de las libertades públicas y la plena observancia de los derechos y garantías individuales” (art. 122).

²⁴ La de Buenos Aires y la de Jujuy agregan a la “seguridad común”.

²⁵ Así lo dispone expresamente, por ejemplo, la Constitución de Tucumán (art. 134, inc. 4., g.): “orden y seguridad en el tránsito, transporte urbano, público y privado”.

²⁶ COMADIRA, Julio R. “La articulación...”, op. cit., p. 726.



De hecho, las Constituciones provinciales que regulan expresamente el tema, presentan al titular del Poder Ejecutivo como el encargado de la policía de seguridad (Formosa,²⁷ Corrientes,²⁸ Jujuy,²⁹ Mendoza,³⁰ Río Negro,³¹ San Luis,³² Santiago del Estero,³³ Santa Fe,³⁴ Tierra del Fuego³⁵, Tucumán³⁶).

De todos modos, señalamos que las Constituciones de las Provincias de Corrientes,³⁷ La Pampa,³⁸ San Luis,³⁹ y Santa Cruz,⁴⁰ mencionan a la seguridad también entre las atribuciones de los poderes municipales.

²⁷ Constitución de Formosa: Es atribución del Gobernador “tener bajo su inspección la Policía provincial de seguridad y vigilancia; la tutela del dominio público provincial; los establecimientos públicos de la provincia, y prestar el auxilio de la fuerza pública a las autoridades y funcionarios que, por el ordenamiento jurídico vigente, estén autorizados para hacer uso de ella” (art. 142, inc. 12).

²⁸ Constitución de Corrientes: El Gobernador “tiene bajo su vigilancia la seguridad del territorio, de sus habitantes y de las reparticiones y establecimientos públicos de la provincia” (art. 162, inc. 19).

²⁹ Constitución de Jujuy: El Gobernador debe “adoptar las medidas necesarias para preservar la paz y el orden, así como tener bajo su control la seguridad, vigilancia y funcionamiento de los establecimientos públicos” (art. 137, inc. 20).

³⁰ Constitución de Mendoza: El Gobernador “tiene bajo su vigilancia la seguridad del territorio y de sus habitantes y la de las reparticiones y establecimientos públicos de la provincia” (art. 128, inc. 19).

³¹ Constitución de Río Negro: El Gobernador “ejerce el poder de la policía de la provincia; adopta las medidas conducentes para conservar la seguridad y el orden, asegura el auxilio de la fuerza pública cuando sea solicitada por los tribunales de Justicia, autoridades y funcionarios que por esta Constitución y las leyes estén autorizados para recabarla, debiendo el requerimiento ser presentado directamente a la autoridad policial del lugar” (art. 181, inc. 17).

³² Constitución de San Luis: el Gobernador “tiene a su cargo todo lo relativo a la policía de seguridad y vigilancia” (art. 168, inc. 23).

³³ Constitución de Santiago del Estero: es atribución del Gobernador “tener bajo su inspección lo concerniente a la seguridad, vigilancia y funcionamiento de los establecimientos públicos de la provincia” (art. 160, inc. 19).

³⁴ Constitución de Santa Fe: el Gobernador “dispone de las fuerzas policiales y presta su auxilio a la Legislatura, a los tribunales de justicia y a los funcionarios provinciales, municipales o comunales autorizados por la ley para hacer uso de ella” (art. 72, inc. 17).

³⁵ Constitución de Tierra del Fuego: El Gobernador debe “ejercer el poder de policía de la provincia y prestar el auxilio de la fuerza pública a los tribunales de justicia, a la Legislatura, a los municipios y a las comunas, cuando lo soliciten”, como así también “resguardar la competencia de las fuerzas de seguridad provinciales”, y “adoptar las medidas necesarias para conservar la paz y el orden públicos en la provincia” (art. 135, incs. 16, 17 y 18).

³⁶ La Constitución de Tucumán establece que el Gobernador debe “prestar el auxilio de la fuerza pública a los tribunales de Justicia, el Ministerio Público, la Legislatura, las municipalidades, conforme a la ley y cuando lo soliciten”; “tener bajo su inspección todos los objetos de la policía de seguridad y vigilancia y todos los establecimientos públicos de la provincia”; y “adoptar las medidas necesarias para conservar la paz y el orden público por todos los medios que no estén expresamente prohibidos por la Constitución y leyes vigentes. Asimismo, garantizar la seguridad pública desarrollando estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando los canales de participación comunitaria (art. 101, incs. 18, 19 y 20).

³⁷ Según la cual los municipios deben dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre “seguridad ciudadana y protección de los derechos humanos” (art. 225, inc. o).

³⁸ Que le atribuye a las Municipalidades también lo referido a la seguridad, junto con los planes edilicios, asistencia, higiene, tránsito local, moralidad, ornato y toda otra actividad propia del municipio (art. 123, inc. 4).

³⁹ Según la cual son atribuciones y deberes de los concejos deliberantes dictar ordenanzas y reglamentos sobre: “[...] urbanismo, seguridad, recreos y espectáculos públicos” (art. 258, inc. 3).

⁴⁰ La que dispone que “como sanción de sus ordenanzas las autoridades municipales podrán imponer multas o arrestos hasta un máximo que fijará la ley. Podrán igualmente por razones de seguridad e higiene, disponer



Es que, a nuestro modo de ver, los municipios no pueden ser indiferentes a la seguridad de sus ciudadanos, por lo que –entendemos– nada obsta a que presten colaboración con las autoridades provinciales en esta materia; es más, no sólo creemos que nada obsta a ello, sino que un verdadero sistema federal así lo impone.

Y bien, es en ese contexto donde se instala la problemática de las “policías municipales” –cuya existencia misma (con posibilidad de arrestar y de portar armas) es un tema verdaderamente complejo en el sistema argentino–; y las por algunos cuestionadas “videocámaras de seguridad”.⁴¹

En este último sentido, consideramos que, en tanto esté estrictamente regulada la recepción, almacenamiento y disposición de imágenes,⁴² la utilización de tales instrumentos tecnológicos, aun cuando pueda entrar en tensión con la “privacidad” de las personas (no con su “intimidad”), constituyen un gran aporte *local* a la seguridad ciudadana.

7. LA ATOMIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE SEGURIDAD

En Argentina la actividad administrativa de seguridad está verdaderamente *atomizada*: por momentos parece que existen más organismos de seguridad que seguridad misma.

Esta *atomización*, obviamente, no es mala en sí misma; pero claramente exige formidables esfuerzos de coordinación; especialmente porque si son muchos los competentes, son pocos los responsables: si se diluyen las competencias se diluyen las responsabilidades, con serio agravio al Estado de Derecho.

Decía Comadira, como siempre con razón, que “todo el sistema de distribución de competencia precisa, para su armónico desarrollo, de la fijación de directrices claras, de modo que los inevitables roces –no hay, ni podría haberla, precisión matemática en punto a quién le corresponde actuar en cada caso puntual– encuentren su correspondiente quicio en la pautas rectoras a que él aludía, con tanta claridad, respecto a las relaciones de coordinación en el Estado federal.”⁴³

la demolición de construcciones, la clausura y desalojo de locales, y el secuestro, destrucción, decomiso de objetos o mercaderías notoriamente nocivas, para lo cual podrán usar de la fuerza pública y recabar orden de allanamiento” (art. 151).

⁴¹ CORONEL, Germán A. “El derecho a la privacidad y el urbanismo: límites legales al sistema de videocámaras urbanas en la planificación estratégica”. In: **Jornadas sobre “Gobernanza local, ordenación del territorio y urbanismo: una perspectiva comparada”**. Santiago de Compostela, España: Escuela Gallega de Administración Pública, 23 abr. 2012.

⁴² Así lo hace en la ciudad de Santa Fe el decreto 1051/10.

⁴³ Tales pautas son: 1) las competencias nacionales o federales son delegadas y definidas (expresas o implícitas); 2) Los poderes provinciales o locales son reservados, originarios, indefinidos, no delegados o remanentes (expresos o tácitos); 3) Hay poderes o acciones concurrentes; 4) Existen poderes prohibidos a las provincias (genéricamente –los delegados a la Nación– o específicamente –dictar leyes sobre ciudadanía



Es por eso que este tema de las competencias locales en materia de seguridad ciudadana, nos pone de cara al problema del federalismo: el federalismo que quisieron nuestros constituyentes, el que queremos nosotros, y el que tenemos o queda de él.

La cuestión reclama, en fin, un federalismo de *concertación*, no de *confrontación*.

8. REFERENCIAS

ALBERDI, Juan Bautista. *Derecho Público Provincial Argentino*. Prefacio de Martín Mérou. **La Cultura Argentina**, p. 100 y 101, Buenos Aires, 1917.

COLAUTTI, Carlos E. La seguridad como derecho y como garantía y sus limitaciones. L.L. 1979-C-1037. **Derecho Constitucional. Doctrinas esenciales. 1936-2008**. t. III, L.L., p. 431 y ss., Buenos Aires, 2008.

COMADIRA, Julio R. La articulación de los ordenamientos nacional, provincial y municipal en el derecho argentino. La incorporación de la región. In: **Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios**. 2. ed. act. ampl. Buenos Aires: Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, 2003.

CORONEL, Germán A. "El derecho a la privacidad y el urbanismo: límites legales al sistema de videocámaras urbanas en la planificación estratégica". In: **Jornadas sobre "Gobernanza local, ordenación del territorio y urbanismo: una perspectiva comparada"**. Santiago de Compostela, España: Escuela Gallega de Administración Pública, 23 abr. 2012.

IVANEGA, Miriam. **Comentario al fallo 'Aeropuerto 2000**. In: L.L. **Suplemento Constitucional**, feb. 2007. p. 43.

LISA, Federico José. Alcance del Poder de Policía de Seguridad. Su ejercicio por organismos públicos especializados. In: Cuestiones de Intervención Estatal. Servicios públicos, Poder de Policía y Fomento, A.A.V.V., **Jornadas Organizadas por la Universidad Austral**, Facultad de Derecho, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12, 13 y 14 de mayo de 2010, Ediciones RAP S.A., Buenos Aires, 2011.

MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado de Derecho Administrativo**. tomo I. 5ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000.

y naturalización-); 5) Hay poderes vedados a la Nación (expresos –establecer la jurisdicción federal sobre el ejercicio de la libertad de imprenta– o tácitos –los correspondientes a las provincias-); 6) Existen también poderes prohibidos a la Nación y a las provincias (conceder facultades extraordinarias); y 7) Como excepción al principio de igualdad de las provincias, pueden existir poderes especiales reservados por éstas al tiempo de su incorporación (v.gr., los reservados por la provincia de Buenos Aires en el Pacto de San José de Flores) (COMADIRA, Julio R. "La articulación...", cit. ps. 682/683).