

MESA REDONDA

MUNICIPIOS Y COMUNAS EN ACTUACIÓN
CONJUNTA CON OTROS ENTES PÚBLICOS
PARA LA TUTELA DE LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES

MUNICIPIOS, AUTONOMÍA Y COORDINACIÓN

Silvina Capdevila

Inicialmente, y como primera aproximación al tema sobre el que me ha tocado formular algunas reflexiones, podemos señalar que “autonomía” y “coordinación” evocan dos fuerzas de sentido contrario –una centrífuga, y otra centrípeta-, que inciden en este caso sobre un sujeto tradicional de nuestro derecho administrativo, que, de entre todos sus protagonistas (en un Estado federal como el nuestro, el Estado central o Nación, la Región, la Provincia y el municipio) señala la instancia más local, más cercana a nosotros, los ciudadanos. En estos minutos, entonces, voy a tratar de desarrollar dos ideas: en relación a la fuerza “centrífuga”, la autonomía municipal en la Constitución nacional, con alguna apreciación personal; y en relación a la fuerza “centrípeta”, la problemática de las “áreas metropolitanas” en las ciudades pequeñas y medianas de Provincia.

1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Sabido es que la reforma constitucional de 1994 –de la que ya pasaron casi veinte años– estableció expresamente la autonomía de los municipios de Provincia¹, me-

1. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un régimen constitucional específico, por el cual integra la federación argentina juntamente con el Estado nacional, las Provincias y los municipios, pero con un status diferente al de estos últimos.

dian­te la incor­po­ra­ción de una norma (el artículo 123) que incluye el giro “autonomía municipal”; manteniéndose, por otro lado, el artículo 5, en el que ya el constituyente de 1853 había impuesto a cada Provincia que, al dictar su propia Constitución, “asegurase su régimen municipal”, en una redacción, como dice Rosatti², “insondable y misteriosa”.

Esta última expresión constituyó, efectivamente, un verdadero eufemismo, que posibilitó el conocido *via crucis* municipal prolongado desde 1853: el problema de su naturaleza jurídica, sobre el que tanto se ha escrito, dividiéndose la doctrina (y los intérpretes de la jurisprudencia), tajantemente, entre “autonomistas” y “autarquistas”.

En palabras de Rosatti³, “esta dicotomía paralizó los esfuerzos de la doctrina e impidió la evolución de la cuestión municipal, tan necesitada de imaginación realista y profundización interdisciplinaria”.

Frente a este panorama, el nuevo artículo 123 vino a zanjar, al menos desde el punto de vista teórico, la controvertida cuestión, tomando partido por la “tesis autonomista”.

Y formulamos un reparo respecto a las proyecciones prácticas de la reforma, porque el análisis de la jurisprudencia del Alto Tribunal nacional posterior a 1994 nos deja la sensación de que permanecemos con similares dudas a las que nos planteaba el texto histórico. Eso sucede, por ejemplo, tras la lectura de los precedentes “Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111”⁴, “Cadegua S.A. c. Municipalidad de Junín”⁵ y “Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis”⁶.

Como dice Balbín⁷, “actualmente nos seguimos preguntando, en similares términos a lo que ocurría antes de la reforma, cuáles son las competencias mínimas que integran el concepto de autonomía en los términos del artículo 123”.

2. Rosatti, Horacio, “Tratado de derecho municipal”, T. I, 2da. ed. actualizada, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1997, pág. 70.

3. Rosatti, Horacio, op. cit., T. I, pág. 64.

4. Fallos 325:1249 (28.5.2002). En esta causa la Corte desechó en definitiva la impugnación contra una ley de la Provincia de Buenos Aires que regula el tratamiento y disposición de los residuos en varios partidos, imponiendo la exclusiva intervención para esa finalidad de la Sociedad del Estado “Cinturón Ecológico Área Metropolitana” (C.E.A.M.S.E.), la que a su vez establece sus propias tarifas, previendo la ley que en caso de incumplimiento por parte de alguna Municipalidad, la Provincia podía detraer directamente fondos de la coparticipación. Para ello, la Corte retomó el estándar (que había sentado en “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe”, del 4.6.1991 –Fallos 314:495-) de la falta de demostración del gravamen, al no lograr el ente local probar que “la norma comprometiera su existencia patrimonial”, por la “excesiva onerosidad del servicio impuesto por la Provincia”.

5. Fallos 327:4103 (5.10.2004). En este caso, el Alto Tribunal juzgó inválidas las normas municipales que le impedían a la actora desarrollar la actividad del juego denominado “lotería familiar”, “lotería familiar gigante” o “bingo” en el partido de Junín, ordenando a la Municipalidad disponer la habilitación.

6. Fallos 328:175 (25.2.2005). Se trata del célebre caso de los “dos intendentes” (post crisis del 2001 y del clamor “que se vayan todos”). La Corte consideró inconstitucional la ley provincial por la que se dispuso someter a consulta popular la incorporación de una cláusula transitoria a la Constitución Provincial que disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos, no sólo provinciales, sino también municipales. Cabe recordar que el Municipio de San Luis tiene autonomía institucional, y se dictó su propia Carta Orgánica en 1990, conforme lo dispuesto por la Constitución Provincial. La Corte en este fallo agregó el estándar de la razonabilidad: “del artículo 28 de la Constitución Nacional surge que las Constituciones provinciales no puede, bajo la apariencia de reglamentar la autonomía, traspasar los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios”. En particular, en el voto de Lorenzetti se agregó que “la autonomía municipal debe ser interpretada como parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo, orientación promovida por el artículo 3 de la ley 24.309, que convocó a la reforma constitucional con el fin de ‘fortalecer el federalismo’”.

7. Balbín, Carlos F., “Tratado de Derecho Administrativo”, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2011, T. II, pág. 185.

Más allá de ello, además de establecer expresamente la autonomía municipal, el nuevo artículo 123 dispuso como potestad de las Provincias la de reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”; vale decir, el alcance y contenido concreto de la autonomía municipal puede variar de Provincia a Provincia.

Y en esta tarea es necesario apelar al realismo. El derecho, en esta materia, debe aproximarse permanentemente a realidades abordadas por otras disciplinas: sociología, historia, economía, comunicación social, urbanismo.

Es que no podemos soslayar que, por ejemplo y para empezar por el aspecto más obvio, desde el punto de vista demográfico la República Argentina presenta un formato altamente heterogéneo, compuesto por comunidades pequeñas, medianas y grandes; urbanas y rurales; aisladas y agrupadas en conurbanos; en expansión, estabilizadas y en retroceso, etc.

Para ejemplificar el problema de un modo sencillo, y sólo en base a lo exclusivamente numérico-poblacional, podemos decir que un municipio de 150.000 habitantes en la Provincia de Buenos Aires podría considerarse mediano, mientras que no existe ninguna población con tal cantidad de habitantes en varias provincias del norte argentino. La Provincia de Santa Fe tiene 3.200.736 habitantes⁸ y cuenta con 363 municipios o comunas, lo que hace una densidad promedio de aproximadamente 7.700 habitantes por municipio.

También podemos repasar estas diferencias desde un enfoque regional: las regiones NOA, NEA, Cuyo y Patagonia presentan características similares en lo que hace a sus ciudades grandes, en cuya categoría se encuentran únicamente las capitales provinciales (salvo en la Provincia de Mendoza, donde seis departamentos superan los 100.000 habitantes). Aun así, en la Patagonia sólo dos de las seis capitales provinciales tienen más de 100.000 habitantes (Neuquén y Río Gallegos).

A su vez, en el NOA, Cuyo y Patagonia, la mayor parte de los municipios son rurales (con menos de 2.000 habitantes), mientras que en el NEA la mayoría de los municipios corresponde a ciudades pequeñas (entre 2.000 y 10.000 habitantes), e incluye al 49% de los casos de la región.

La Región Centro, por su parte, presenta una realidad muy diferente: tiene 21 ciudades con más de 250.000 habitantes (en el resto del país sólo se encuentran tres: las ciudades de Corrientes, Salta y San Miguel de Tucumán); 906 de sus 992 municipios tienen menos de 30.000 habitantes y, en conjunto como región, representa el 52% del total de los municipios del país.

La Provincia de Buenos Aires muestra una situación más diferente aún: con más de 12.500.000 de habitantes tiene el 75% de los municipios del país que superan los 250.000 habitantes y, además, un alto porcentaje de sus municipios (el 34%) son ciudades intermedias.

8. Conforme al Censo Poblacional del año 2010 (v. www.censo2010.indec.gov.ar).

Entonces, tal heterogeneidad demográfica reclama, al momento de pensar la regulación jurídica, una heterogeneidad normativa, de manera de evitar los extremos que constituyen: por un lado, la atomización (pretender que cada municipio tenga un orden jurídico diferenciado), y por otro, la uniformidad (pretender que una sola norma regule realidades contrapuestas)⁹.

La complejidad crece exponencialmente si nos asomamos a la problemática planteada por Antonio Ma. Hernández: “en Latinoamérica, tenemos ciudades divididas entre la formal y la informal, con graves problemas sociales de empleo, pobreza y exclusión social. De ahí que compartamos el concepto de ‘ciudad incivil’, acuñado por Arturo Uslar Pietri para definir estas realidades alejadas de las finalidades de la ciudad, que debieran ser principales preocupaciones de los hombres de pensamiento”¹⁰.

Entonces: podemos concluir –una vez más– con Rosatti que “la reforma constitucional de 1994, a partir de la inclusión del artículo 123 en nuestro texto fundamental, fijó un parámetro sensato para la regulación de los municipios. Se trata de un parámetro, es decir un criterio general (lo que significa que debe ser desarrollado para cobrar efectividad, pero que, a su vez, tiene capacidad de invalidación de criterios adversos). Y resulta sensato porque evita caer en la tentación de explayarse hacia lo mutable, derivando a cada jurisdicción provincial la responsabilidad de explicitar el contenido concreto de dicho parámetro en los ámbitos institucional, político, administrativo, económico y financiero”¹¹.

En tal sentido, nos interesa advertir que en cierto sector de la doctrina se registra una especie de clamor hacia la necesidad de la autonormatividad constituyente, en todos los casos, o en la mayoría de ellos, como si aparentemente el hecho de darse la propia Carta Orgánica fuera la única forma de concretar la autonomía¹².

Frente a ello, nos interesa señalar que, en nuestra opinión, tan inconveniente es la falta de autonormatividad constituyente en comunidades que ya están maduras para ello, como la adopción de estructuras exageradas respecto de las concretas realidades de las distintas poblaciones. No puede soslayarse, tampoco, que tanto el dictado en sí de las Cartas Orgánicas, como la puesta en marcha de eventuales nuevas estructuras en ellas adoptadas, conllevan gastos, que deben financiarse con dineros públicos.

9. Rosatti, Horacio, op. cit., T. I, pág. 64.

10. Hernández, Antonio María, “Derecho Municipal. Parte General”, U.N.A.M., México, 2003, pág. 72.

11. Rosatti, Horacio, op. cit., T. I, pág. 72.

12. Así, por ejemplo, Hernández, Antonio María, en “Relaciones del Municipios con otros municipios , la Provincia y la Región”, Derecho Municipal 2004-2, Revista de Derecho Público, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, pág. 25 y ss.: “Resulta penoso que las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza y Tucumán no hayan reformado todavía sus Constituciones para garantizar el ejercicio del orden institucional de la autonomía, que por cierto es el más importante. Reiteramos nuestra convicción acerca de la violación constitucional producida como así también sobre la posibilidad de la intervención federal a dichas Provincias, por incumplimiento del mandato imperativo de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, tal como lo dijimos en el seno de la Convención Constituyente”.

Por otro lado, desde nuestra disciplina, si bien se predica fuertemente por la autonormatividad constituyente con el propósito, según se afirma, de recoger y reflejar en el sistema normativo las particularidades propias de nuestros municipios, a la hora de concretarla, contamos con pocos o nulos trabajos de campo, estadísticas, o estudios serios, acerca de las reales necesidades de nuestras comunidades. Y es frecuente que, por contraposición, la tarea se reduzca, en tiempos de profusión de la información y de acceso masivo a las tecnologías, a la búsqueda de las Cartas más avanzadas, más evolucionadas, más progresistas, para, simplemente, “copiar y pegar”.

En definitiva: creemos que es necesario orientar más esfuerzos a la tarea de relevar las reales y concretas necesidades de nuestras comunidades, antes que clamar tan fuertemente por las reformas normativas que, cierto es, aún resta por emprender.

2. LA PROBLEMÁTICA DE LAS “ÁREAS METROPOLITANAS” EN LAS CIUDADES PEQUEÑAS Y MEDIANAS DE PROVINCIA

El fenómeno de las grandes metrópolis –en el mundo y en nuestro país– tiene una trascendencia esencial y una importancia crítica.

A manera de ejemplo, podemos señalar que en cada vez más áreas metropolitanas es cada día más difícil hablar de habitantes censados a una ciudad. En varios países ya se habla de habitantes-día en una ciudad cualquiera. Los flujos de personas se multiplican y ya no obedecen a viejos esquemas pendulares trabajo-residencia, sino que se vuelven multidireccionales, hasta caóticos. Algunos autores incluso emplean el término “territoriente” para referirse al habitante de los espacios metropolitanos, habitantes de un lugar, pero usuarios de otros lugares y visitantes aun de otros, personas que multiplican su presencia en este espacio metropolitano.

A partir de la Conferencia de Estambul de 1996, de Naciones Unidas, dedicada a los problemas del hábitat y las ciudades, se habla de un “derecho a la ciudad”¹³ (así como antes, la Conferencia Hábitat I de Vancouver de 1976, había proclamado el “derecho a la vivienda”).

Entre la segunda posguerra y bien entrada la década del '70 asistimos a un avasallador movimiento que llevó al establecimiento de gobiernos y Administraciones Públicas de envergadura en las grandes áreas metropolitanas del mundo: Londres, Barcelona, Rotterdam, Birmingham.

Entre nosotros, las respuestas jurídicas a esta problemática en las ciudades más

13. Conforme al cual existiría una “obligación de que las políticas urbanas ‘hagan ciudad’, es decir, generen centralidades, articulen las partes de la ciudad como un todo y promuevan la polivalencia y la cohesión de cada zona”. Se mencionan, también, el “derecho a un entorno legalizado, socialmente valorado, equipado, accesible y educador”, y el “derecho a la seguridad y a un tratamiento adecuado para que el Estado de Derecho sea realmente accesible”.

grandes (Buenos Aires, Rosario) registra cierto grado de avance. Así, en Rosario podemos citar el “Plan Estratégico Metropolitano” (P.E.M.)¹⁴.

Nos interesa ahora plantear su incidencia en nuestras pequeñas y medianas ciudades de Provincia, que –a su escala– no son una excepción a estos procesos.

Así, podemos mencionar ciudades rodeadas por localidades más pequeñas que en ciertos aspectos funcionan como “satélites” de éstas, por ejemplo, en nuestra Provincia, tenemos en esa situación a Santa Fe (respecto de Santo Tomé y Recreo), Rafaela (Bella Italia y Susana), Reconquista (Avellaneda).

Se generan así problemáticas de diversa índole.

En materia de transporte, muchos de los trabajadores de la ciudad principal viven en las localidades “satélites” más pequeñas, y diariamente se trasladan de ida y vuelta hacia sus trabajos en la ciudad más grande. Entonces, hay que prever medios de transporte entre ellas con suficientes frecuencias –al menos en los horarios pico–, que en los hechos funcionan como transporte urbano, pero que según la normativa provincial (ley) entrarían dentro de la categoría de transporte interurbano.

Respecto de la cuestión tributaria, existen empresas que se instalan fuera de la ciudad principal pero cuya actividad productiva se inscribe dentro del movimiento económico de esta última, y que sin embargo tributarán (ingresos brutos, por ejemplo), en la ciudad menor.

En temas ambientales, resulta legítimo preguntarse si los residuos generados en la ciudad principal podrían disponerse en las localidades “satélites”.

Son problemáticas que generan una necesidad real de regulaciones, planteándose el problema de con qué base se dictan éstas.

Si se hace “de arriba hacia abajo”, vale decir, dictando regulaciones la instancia mayor –por ejemplo la provincial–, la solución puede resultar más económica y rápida, pero no será respetuosa de la autonomía¹⁵.

14. En el marco de dicho Plan, la Provincia y los Municipios y Comunas de la región han acordado la extensión del Área Metropolitana y la mayor de la Región Metropolitana. En dicho acuerdo se estipula que hay una ciudad central (Rosario) que otorga origen y denominación al espacio ampliado; un Área Metropolitana que es el ámbito territorial integrado por centros conurbados, que funciona como unidad de mercado de trabajo con flujos cotidianos que entran o salen predominantemente de la ciudad central, y en este sentido, el Aglomerado Gran Rosario está conformado por: Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Funes, Roldán, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo y Puerto General San Martín; y finalmente está la Región Metropolitana, que vendría a ser un ámbito urbano-rural que se estructura en torno a la ciudad central y se articula con otros centros urbanos que cuentan con mercados de trabajo y ámbitos comerciales propios, vinculados al centro, que incluye municipalidades relativamente alejadas de la de Rosario, y que se sostiene que es el ámbito de las infraestructuras y actividades económicas regionales vinculadas. Y que incluye a los siguientes Municipios y Comunas: Acebal, Albarellos, Aldao, Alvarez, Alvear, Armstrong, Arminda, Arteaga, Arroyo Seco, Cañada de Gómez, Capitán Bermúdez, Carcarañá, Carmen del Sauce, Casilda, Correa, Coronel Arnold, Coronel Bogado, Coronel Domínguez, Chabás, Figuiera, Empalme Villa Constitución, Fray Luis Beltrán, Fuentes, Funes, Gral. Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Lucio V. López, Luis Palacios, Oliveros, Pavón, Pavón Arriba, Pérez, Piñero, Pueblo Andino, Pueblo Esther, Pueblo Muñoz, Puerto Gral. San Martín, Pujato, Ricardone, Roldán, Salto Grande, San Jerónimo Sud, San Lorenzo, Santa Teresa, Serodino, Soldini, Timbúes, Totoras, Uranga, Villa Amelia, Villa Constitución, Villa Eloisa, Villa Gobernador Gálvez, Villa Mugueta y Zavalla. Sin embargo, restan varios importantes aspectos por saldar: en efecto, el Acuerdo no ha sido, al menos hasta ahora, aprobado por ley; se basa en criterios muy abiertos y ciertamente debatibles; y por último, aparece una nueva categoría “a caballo” del “área metropolitana” y la “región metropolitana”: la denominada “extensión metropolitana”, formada por Ibarlucea, Soldini, Alvear, Pueblo Esther, Gral. Lagos y Arroyo Seco. La propia Oficina Técnica de Coordinación del Plan Estratégico Metropolitano concluye que éste “comprende alrededor de 54 Municipios y Comunas de la región”.

15. Ejemplo de esta modalidad lo presenta el decreto-ley de la Provincia de Buenos Aires nro. 9111/78, cuya validez constitucional analizó el Alto Tribunal en la causa mencionada en la nota 4.

Lo más conveniente, pues, es que se construyan los consensos necesarios “de abajo hacia arriba”, esto es, que se celebren convenios entre todos los Municipios interesados, mediante las figuras jurídicas de “relaciones intermunicipales” (como las llama Hernández, Antonio Ma.¹⁶) o “microrregiones” (como las llama Marchiaro¹⁷ y la Constitución de Corrientes¹⁸).

Esta alternativa presenta aún una serie de problemas, algunos de índole jurídica –por ejemplo, en el caso antes citado del transporte se requeriría autorización provincial para darle tratamiento de urbano a algún transporte que fuera interurbano según los cánones de la ley provincial-, otros de naturaleza política –caso de que los entes involucrados tuvieran circunstancialmente distinto signo político-.

Muchas de las Constituciones Provinciales prevén expresamente este tipo de herramientas. Así, las de Misiones (que data de 1958), San Juan (1986), Córdoba (1987), Catamarca (1988), Río Negro (1988), Tierra del Fuego (1991), Chaco (1993), Chubut (1994)¹⁹, Salta (1998), Santiago del Estero (2005), Neuquén (2006), Corrientes (2007)²⁰ y Entre Ríos (2008).

Como santafesina no puedo dejar de recordar que la Carta Orgánica dada por la ciudad de Santa Fe en 1933, en cumplimiento de las previsiones de la Constitución provincial de 1921 (que estuvo en vigencia entre 1932 y 1949), establecía en su artículo 3, titulado “Funciones de la Municipalidad”, en su inciso “k”: “Aparte de las enumeradas, son facultativas del Municipio todas las funciones específicas que contribuyan al formento o interés local y a la reciprocidad con otras Comunas o Municipalidades”.

En conclusión, pues, la mayoría de las Constituciones Provinciales prevén expresamente las relaciones intermunicipales y con otros organismos estadales. Lo hacen en forma implícita, en cambio, las Constituciones de Formosa (2003)²¹, La Pampa (1994)²² y Tucumán (2006)²³.

16. Hernández, Antonio Ma., op. cit., pág. 29.

17. Marchiaro, Enrique José, “Hace diez años que las microrregiones son una institución que se utiliza por parte de diversos municipios a lo largo de todo el país”, Diario La Ley, Suplemento de Actualidad, 13.9.2007.

18. V. artículo 227.

19. Artículo 235: La regionalización para el desarrollo integral debe realizarse sobre la base de la participación de los municipios en la elaboración de las políticas provinciales en materia de ordenamiento territorial de los espacios interjurisdiccionales, cuando los ejidos municipales se encuentren comprendidos o vinculados a planes y procesos de desarrollo económico social a escala regional o subregional. Artículo 237: Los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia.

20. Artículo 227: Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector, y organismos internacionales.

21. Artículo 182: Son atribuciones del gobierno (municipal) entender y resolver en todos los asuntos de interés comunal que no hayan sido expresamente delegados en la Constitución Nacional o en la presente, y de conformidad con la Carta Orgánica del municipio.

22. Artículo 123: Son atribuciones y deberes comunes a todos los municipios, con arreglo a las prescripciones de la ley: ... 9) Realizar cualquier otra gestión de interés general no prohibida por la ley orgánica y compatible con las disposiciones de esta Constitución.

23. Artículo 134: Sin perjuicio de las que correspondan a la Provincia, son funciones, atribuciones y finalidades de los municipios las siguientes: ...6°) Cualquier otra función relacionada con los intereses locales dentro del marco de su Carta Orgánica o de la Ley de Municipalidades

Nada dicen, en cambio, las Constituciones de Mendoza y Santa Fe.

Sin embargo, en nuestra opinión, no cabe concluir en la imposibilidad de que se utilice este tipo de herramientas en estas Provincias, por cuanto son de la esencia del municipio, y además no media prohibición expresa.

Sea de abajo hacia arriba, sea de arriba hacia abajo, lo que parece claro es que deben respetarse las reales problemáticas, y no “inventar” regiones o delimitaciones meramente ideales, incluyéndose dentro de la misma región localidades con problemáticas por completo diferentes, o separándose artificialmente comunidades con problemas comunes.

3. CONCLUSIÓN

Para concluir, podemos afirmar que se presenta para los operadores jurídicos una tarea por demás interesante, cual es la de delinear en el futuro los reales contornos de la autonomía municipal en nuestras comunidades; y que en dicha labor creemos que el propósito debe ser intentar superar, con imaginación y creatividad, pero también con estricto apego a las verdaderas necesidades de nuestros pueblos, la brecha que históricamente se ha abierto en este tema, entre realidad y sistema normativo.

LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Federico José Lisa

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

1. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN DEL TEMA

En esta intervención referiremos someramente al carácter local de las competencias referidas a 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 nacionales², provinciales³, municipales⁴, porteños⁵, 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.

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 nacional⁷.

Especialmente en países como la República Argentina, integrada por regiones con tan distintas geograffias, 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 pueblos⁸.

Y bien: la satisfacción de esas necesidades elementales depende de diversos factores estrictamente locales, en especial: los medios concretos con que cuenta la Adminis-

-
1. LISA, Federico José. "Alcance del Poder de Policía de Seguridad. Su ejercicio por organismos públicos especializados", en "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.
 6. COMADIRA, Julio R. "La articulación de los ordenamientos nacional, provincial y municipal en el derecho argentino. La incorporación de la región", en "Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios", 2da. edición actualizada y ampliada, Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, p. 696, Buenos Aires, 2003.
 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).

tración, la geografía, el clima, la cultura (tradiciones, costumbres), entre otros factores políticos, económicos, sociológicos, etc⁹.

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.

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 bienes¹³.

9. Es así que -les explicamos a los alumnos- hay un Derecho Administrativo “de montaña” y otro de “llanuras”; uno para los climas húmedos u otro para los climas secos; uno para los pueblos ricos y otro para los pueblos pobres.

10. ALBERDI, Juan Bautista. “Derecho Público Provincial Argentino”, con un prefacio de Martín Mérou, La Cultura Argentina, ps. 100 y 101, Buenos Aires, 1917 (la cursiva no es del texto).

11. Fallos: 154:5.

12. MARIENHOFF, Miguel S. “Tratado...”, Tomo IV, 6ª Edición actualizada, Abeledo-Perrot, p. 550, Buenos Aires, 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’”, en L.L. Suplemento Constitucional, 2007 (febrero), p. 43; etc.

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 Derecho¹⁵.

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 nacional¹⁶.

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 nacional¹⁷.

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

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 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. COLAUITI, 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”.

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.

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 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.

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”; 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).

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.

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 135²².

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 preámbulos²⁴.

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 municipal²⁵, existe pleno consenso en torno a que la seguridad pública es un cometido provincial.

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.

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”.

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.

De hecho, las Constituciones provinciales que regulan expresamente el tema, presentan al titular del Poder Ejecutivo como el encargado de la policía de seguridad (Formosa²⁷, Corrientes²⁸, Jujuy²⁹, Mendoza³⁰, Río Negro³¹, San Luis³², Santiago del Estero³³, Santa Fe³⁴, Tierra del Fuego³⁵, Tucumán³⁶).

De todos modos, señalamos que las Constituciones de las Provincias de Corrientes³⁷, La Pampa³⁸, San Luis³⁹, y Santa Cruz⁴⁰, mencionan a la seguridad también entre las atribuciones de los poderes municipales.

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.

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

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 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).

Y bien, es en ese contexto donde se instala la problemática que, para algunos, presentan las llamadas “videocámaras de seguridad”⁴¹.

Al respecto, consideramos que, en tanto esté estrictamente regulada la recepción, almacenamiento y disposición de imágenes⁴², 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 federal⁴³.

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*.

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