

ÍNDICE SUMARIO

METODOLOGÍA

1. Sobre el sentido en que se asume lo municipal	9
2. Sobre el rol de lo jurídico.....	9
3. Sobre el predominio de lo conceptual sobre lo instrumental	9
4. Sobre la estrategia discursiva del Tratado	10
5. La presente edición	10

PRIMERA PARTE

CARACTERIZACIÓN, NATURALEZA JURÍDICA E INSERCIÓN INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

SECCIÓN I

CARACTERIZACIÓN CONCEPTUAL Y JURÍDICA DEL MUNICIPIO

CAPÍTULO I

CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO

1. Ciudad, municipio y municipalidad. Diferencias conceptuales	17
A. Ciudad	17

B.	Municipio	18
C.	Municipalidad	19
D.	De la ciudad a la municipalidad.....	19
2.	Base territorial	21
	A. Naturaleza del municipio	21
	B. Proyección de las respuestas precedentes sobre la base territorial del municipio	26
	C. Nuestra opinión	28
	a) Crítica del sistema municipio-partido	28
	b) Bases para un sistema de escala humana	30
	1) La ciudad consolidada y su posible crecimiento	30
	2) La participación de los vecinos en las decisiones de territorialidad	34
3.	Base poblacional	34
	A. Una antigua preocupación	34
	B. Los criterios caracterizantes.....	35
	C. Nuestra opinión	38
4.	Autosuficiencia y vecinalismo.....	42
	A. Crisis de la noción clásica de “autosuficiencia”	42
	B. Crisis de la noción clásica de “vecinalismo”.....	44
	C. Proyección de la crisis de las nociones de “autosuficiencia” y “vecinalismo” sobre la caracterización del municipio.....	48
	D. Premunicipalismo, municipalismo y posmunicipalismo en Argentina	52

CAPÍTULO II

NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Introducción.....	59
1. La vida local entre 1810 y 1853.....	60
A. El municipio y el Cabildo	60
2. El municipio en la Constitución Nacional de 1853/60	65
A. Un paso adelante, dos atrás	65

B.	Métodos históricos empleados para desentrañar la naturaleza jurídica del municipio argentino a partir del artículo 5º de la Constitución Nacional	66
a)	La interpretación.....	66
1)	Interpretación doctrinaria	66
2)	Interpretación jurisprudencial.....	71
3)	Análisis crítico de la vía interpretativa.....	74
b)	La reglamentación	75
3.	La autonomía en la reforma constitucional de 1994	77
A.	Autonomía y autarquía en los prolegómenos de la reforma constitucional.....	77
a)	La diferencia por el origen del poder.....	77
b)	La diferencia por el tipo (cualidad) o el <i>quantum</i> (cantidad) del poder	78
B.	La reforma constitucional	79
C.	Nuestra interpretación del artículo 123 de la Constitución Nacional	81
a)	Concepto de autonomía. Precisiones conceptuales	81
b)	Contenidos de la autonomía.....	86
1)	Autonormatividad constituyente	86
2)	Autocefalía	88
3)	Autarcía o autarquía	89
4)	Materia propia	91
5)	Garantías de funcionamiento y autodeterminación	93
D.	Los matices (alcance de los contenidos) de la autonomía en las provincias	93
a)	Grados de <i>autonormatividad constituyente</i>	93
b)	Grados de <i>autocefalía</i> o <i>autocefalía</i>	96
c)	Grados de <i>autarquía</i>	97
d)	Grados de <i>materia propia</i>	98
e)	Grados de <i>autodeterminación política y funcional</i>	100
4.	Jurisprudencia relevante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación luego de la reforma constitucional de 1994 en materia de autonomía municipal	102

SECCIÓN II

**EL MUNICIPIO EN EL MARCO DE OTRAS
INSTANCIAS DE DECISIÓN TERRITORIAL**

CAPÍTULO III

MUNICIPIO Y FEDERALISMO

1.	Caracterización del federalismo.....	113
A.	La descentralización.....	113
B.	El poder como materia de descentralización.....	115
C.	La territorialidad como expresión física de la descentralización	116
D.	El grado o nivel de descentralización propio del federalismo	117
2.	Génesis del federalismo.....	118
A.	El federalismo como técnica	118
B.	El federalismo como ideario	120
C.	El federalismo: ¿técnica o ideario?	121
D.	Nuestra opinión	123
3.	Causas del federalismo argentino	128
A.	Interpretación materialista	128
B.	Interpretación geográfica	129
C.	Interpretación imitativa	129
D.	Interpretación genética.....	130
E.	Interpretación pluralista.....	131
F.	Nuestra opinión	131
4.	Federalismo y confederación de Estados.....	132
A.	Diferencias conceptuales	132
B.	Nuestra opinión sobre el <i>status</i> preconstitucional patrio	134
5.	Federalismo y municipio	138

CAPÍTULO IV

MUNICIPIO Y REGIÓN

1. Caracterización de la región.....	141
A. Criterios	142
a) Criterio geográfico	142
b) Criterio económico.....	143
c) Criterio sociológico	143
d) Criterio jurídico	144
B. Valoración de los criterios.....	145
2. <i>Status</i> constitucional de la región en Argentina	147
3. El municipio y la región.....	150
A. Incidencia de la región sobre el municipio.	
La “actividad regional preponderante”	150
a) Incidencia funcional	150
b) Incidencia sociológica	150
B. Incidencia del municipio sobre la región.....	151
a) El municipio como “polo de desarrollo”	151
b) Las “regiones intermunicipales”	153
1) Las regiones intermunicipales asimétricas (regiones metropolitanas).....	153
2) Las regiones intermunicipales (relativamente) simétricas.....	157
Apéndice – Clasificación de los centros urbanos en función de su grado de incidencia regional	158

SEGUNDA PARTE

COMPETENCIA DEL MUNICIPIO

CAPÍTULO V

COMPETENCIA. CRITERIOS DE RECONOCIMIENTO

Introducción.....	163
-------------------	-----

1.	Competencia material	164
A.	Criterios de determinación.....	164
a)	Según el principio fundante	164
1)	Criterio esencialista o natural	165
2)	Criterio histórico.....	165
3)	Criterio racional	166
b)	Según la explicitación del criterio fundante.....	167
1)	Criterio residual	167
2)	Enumeración taxativa	168
3)	Determinación enunciativa.....	169
c)	Según la jerarquía de la norma explicitadora.....	169
1)	Nivel constitucional	169
2)	Nivel legal.....	169
3)	Nivel constituyente municipal	170
d)	Nuestra opinión	170
1)	Capacidad y competencia.....	170
2)	Los poderes implícitos del Estado	173
3)	Ponderación de los diferentes criterios de asignación de competencia	175
B.	Clasificación de los contenidos de la competencia material del municipio según la doctrina nacional	177
a)	Doctrina nacional	177
b)	Doctrina extranjera.....	183
c)	Clasificación que se deduce del texto comparado de las Constituciones provinciales argentinas	186
2.	Competencia territorial (Las potestades municipales en los establecimientos de utilidad nacional)	188
A.	El tema en la Constitución originaria de 1853/60	188
a)	Introducción	188
b)	Los criterios interpretativos	189
1)	Tesis extensiva o exclusivista de la Nación	189
2)	Tesis restrictiva o de las competencias concurrentes....	191
3)	Los criterios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación hasta la reforma constitucional de 1994.....	193
B.	La reforma constitucional de 1994	198

CAPÍTULO VI

PLANEAMIENTO. PLANEAMIENTO TERRITORIAL

1.	Planeamiento supramunicipal y planeamiento municipal	201
A.	Planeamiento a escala supramunicipal	201
B.	Planeamiento a escala municipal	204
2.	El planeamiento territorial como competencia del municipio	205
3.	Cuestiones relevantes del planeamiento territorial municipal	209
A.	Introducción	209
B.	Objetivos	210
C.	Temas relevantes del planeamiento municipal	211
a)	Clasificación del territorio	212
1)	Clasificación general	212
2)	Clasificación del suelo urbano	214
b)	Zonificación	216
1)	Introducción	216
2)	Pautas orientadoras	218
3)	Criterios de zonificación según usos	219
c)	Programación vial	221
1)	Señalamiento vial	222
2)	Infraestructura vial y tránsito peatonal	225
3)	Estacionamiento de rodados	229
D.	Criterios para la optimización del planeamiento territorial	232

CAPÍTULO VII

PLANEAMIENTO. PLANEAMIENTO ESTATAL Y PROPIEDAD PRIVADA

1.	Introducción	237
2.	Los principios rectores	239
A.	Caracterización	239
B.	Proyección sobre el planeamiento	241
a)	<i>Standard</i> de “aprovechamiento medio”	242
b)	Pauta de “distribución equitativa de cargas y beneficios”	245

1) Caracterización	245
2) Funcionamiento de la pauta de “distribución equitativa de cargas y beneficios” en materia de zonificación según usos	247
c) Derecho de indemnización sustitutiva	250
1) Criterio general	250
2) Restricciones administrativas impuestas por el urbanismo no sujetas a indemnización	252
3) Zonificación	253
4) Loteo	256
5) Modificación de las condiciones de la calzada. Incidencia sobre propietarios fronteros	257
6) Expropiación urbanística (criterios indemnizatorios)	257
3. Normas municipales de edificación y propiedad privada	259

CAPÍTULO VIII

LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA

Introducción.....	263
1. La percepción antropológica del ambiente	265
2. El bien jurídico constitucionalmente protegido.....	267
3. La pretensión ambiental. Naturaleza jurídica	269
4. Conceptos ambientales fundamentales consagrados constitucionalmente	271
A. Principios referidos al funcionamiento de la naturaleza	271
B. Criterios de aprovechamiento	275
a) Uso racional de los recursos.....	275
b) Desarrollo sustentable	276
C. Criterios de actuación.....	278
a) Principios de precaución y de prevención	278
b) Concientización ambiental.....	279
5. El daño ambiental.....	280
A. Caracterización.....	280
a) El daño “irrelevante”	281

b)	La alteración “positiva”	282
c)	La incidencia “no colectiva”	283
B.	La recomposición.....	284
a)	¿Qué significa recomponer?.....	284
b)	¿Es una opción o una obligación?	284
c)	¿Quién debe recomponer?	286
d)	La indemnización “sustitutiva”	286
6.	La responsabilidad del Estado por la falta de previsión, prevención o precaución en materia ambiental	287
A.	Los acontecimientos.....	287
B.	Las actitudes frente a los acontecimientos.....	289
a)	Previsión (lo que va a ocurrir)	289
b)	Prevención (lo que puede o no puede ocurrir).....	289
c)	Precaución (frente al desconocimiento de lo que puede o no puede ocurrir).....	289
C.	Responsabilidad frente a las hipótesis de falta de previsión, prevención o precaución en materia ambiental	290
a)	Falta de previsión	290
b)	Falta de prevención	291
c)	Precaución	292
D.	Técnicas estatales tradicionales de previsión, prevención y precaución	293
a)	El presupuesto como instrumento de previsión	293
b)	El planeamiento estratégico como instrumento de prevención.....	295
c)	Instrumentos de precaución	296
	Anexo – Clasificación de los recursos naturales	297

CAPÍTULO IX

MEDIO AMBIENTE. COMPETENCIA EN MATERIA DE PRESERVACIÓN AMBIENTAL EN EL ESTADO FEDERAL ARGENTINO (ESTADO NACIONAL, PROVINCIAS, MUNICIPIOS)

299

557

1.	El sistema constitucional de distribución de competencias. El caso ambiental.....	300
A.	Norma general de reparto y criterios de solución de conflictos	300
B.	Distintos niveles de competencia en relación con temas ambientales.....	303
2.	Los “niveles” de protección.....	307
A.	La determinación de los presupuestos mínimos de protección por parte del gobierno nacional.....	307
a)	¿Quién debe establecer los “presupuestos mínimos de protección”?	307
b)	¿Qué contenidos involucran los presupuestos mínimos de protección?	308
c)	¿Puede el gobierno nacional establecer presupuestos mínimos de protección diferentes para distintas provincias?	310
B.	Competencia judicial respecto de las cuestiones suscitadas por aplicación de las normas sobre “presupuestos mínimos” de protección	311
C.	La política ambiental provincial y su relación con el Estado Nacional y el Derecho Internacional	313
a)	¿Pueden las provincias discutir los “presupuestos mínimos de protección” establecidos por el Congreso?	313
b)	¿Pueden discutirse los “presupuestos complementarios de protección” establecidos por las provincias?	313
c)	¿Pueden las provincias celebrar convenios internacionales en materia ambiental?.....	314
d)	Las actividades lícitas (según el Derecho interno) de las provincias en materia ambiental que generan consecuencias negativas en el exterior del país	316
D.	El rol de los municipios en la regulación y control ambientales.....	317
3.	El dominio originario de los recursos naturales	317
4.	Bases para la preservación ambiental en el Estado federal argentino. Rol del Estado nacional, las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	320
A.	Presupuestos.....	320

B. Compatibilización de las lógicas territoriales de la protección ambiental y el federalismo	321
C. Protección ambiental y federalismo a partir del texto constitucional	322

CAPÍTULO X

MEDIO AMBIENTE. CONTAMINACIÓN SONORA. RUIDOS MOLESTOS O NOCIVOS

1. Definición.....	325
2. Capacidad de percepción del oído humano.....	326
3. Medida del ruido	328
4. Fuentes	329
A. Clasificación de Alcides Greca	329
B. Clasificación del profesor Guillermo Fuchs	329
5. El control municipal de los ruidos molestos o nocivos	331
6. Clasificación de los ruidos nocivos	333
a) Criterio de aceptabilidad de ruidos para un diseño acústico ciudadano de Lara y Fuchs.....	333
b) Recomendaciones para límites admisibles del nivel de ruido no superado en más del 10% del tiempo en el interior de edificios.....	334
c) Nivel máximo de ruidos para diversos vehículos admitidos a escala municipal en Argentina	334
d) Nivel máximo de ruidos permitido para diversos vehículos en distintas ciudades del mundo	335
7. Estrategias para disminuir o anular los ruidos nocivos	335
8. El encuadre jurisdiccional	339
Anexo – Modelo de zonificación acústica del profesor Guillermo Fuchs.....	342

CAPÍTULO XI
TRÁNSITO. LOS FACTORES DEL TRÁNSITO

1.	El tránsito como materia de regulación	343
A.	Tránsito, tráfico y transporte	343
B.	La regulación jurídica del tránsito en la Argentina	346
C.	El tránsito como sistema	350
2.	Los factores del tránsito	352
A.	<i>Homo ambulator</i>	352
a)	El peatón.....	352
1)	Consideraciones generales	352
2)	Consideración jurisprudencial del peatón (Selección de fallos vinculados con la tarea de control de tránsito)	353
b)	El conductor	356
1)	Definición	356
2)	Edades para conducir	357
3)	El nivel mínimo de instrucción requerido	358
4)	La licencia nacional de conducir	360
B.	El vehículo	366
a)	Definición	366
b)	Clasificación.....	366
1)	Por su modo de propulsión y sus características técnicas	367
2)	Por su utilización	369
c)	El vehículo como <i>cosa peligrosa</i> . Crítica	370
1)	La falta de peligrosidad de lo inerte	370
2)	La peligrosidad de lo inicialmente inerte que se pone en movimiento	371
3)	La peligrosidad de lo estáticamente permitido que luego es dinámicamente prohibido	376
C.	Vía pública y señalamiento vial.....	380
a)	Vía pública	380
1)	Definición	380
2)	Clasificación (basada en el criterio de la ley nacional 24.449).....	381
3)	Cuidado de la vía pública (criterio jurisprudencial).....	382

b) Señalamiento vial	382
1) Concepto	382
2) Principios fundamentales	382
3) Responsabilidad por falta o deficiente señalización.....	383
4) Publicidad divisible desde el camino.....	386

CAPÍTULO XII

TRÁNSITO. EL CONTROL DEL TRÁNSITO

1. Objetivos del control del tránsito.....	391
A. Enumeración	391
B. Vinculación entre la regulación y el control del tránsito y la protección de la vida y la salud	394
C. Estrategias de protección	395
2. Las etapas del control.....	396
3. Los criterios de control	398
A. Prioridades	398
B. Velocidad y seguridad	402
4. Los “niveles” jurisdiccionales de regulación.....	404
5. Los “niveles” jurisdiccionales de control	407
6. Los “niveles” jurisdiccionales de juzgamiento	409
A. Interjurisdiccionalidad. Principio de radicación del proceso de conformidad con lo dispuesto por la legislación nacional	409
B. Autoridad revisora en el “control judicial suficiente”.....	410
7. Casos específicos	411
A. Detención del conductor	411
a) Regla general	411
b) Casos en que procede	411
B. Retención de la licencia de conducir o de la documentación habilitante para transitar.....	412
a) Principio general	412
b) Casos en que procede	413

C. Retención y/o traslado de vehículos	415
a) Regla general	415
b) Casos en que procede	416
c) Bases para el procedimiento de retención	418
8. Las transgresiones de tránsito	419
según su gravedad	419
A. El criterio de las leyes 24.449 y 26.363	419
B. Clasificación	421
a) De los peatones	421
b) De los conductores	422
1) Seguridad del tránsito	422
2) Control del tránsito	422
c) De los vehículos	423
1) Seguridad del tránsito	423
2) Calidad del entorno ambiental	423
3) Integridad de los factores del tránsito	424
4) Control del tránsito	424
d) De la forma de conducir	424
1) Seguridad del tránsito	424
2) Fluidez del tránsito	426
3) Integridad de los factores del tránsito	426
e) Del estacionamiento	426
1) Seguridad del tránsito	426
2) Fluidez del tránsito	426

CAPÍTULO XIII

TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS Y TAXIS

1. Transporte urbano de pasajeros	429
A. Modalidades de prestación	432
B. Habilitación	437
C. Control	438
D. Precio	441
a) Naturaleza jurídica de la retribución	441

b)	Responsabilidad del municipio en su determinación.....	442
c)	Criterios de cuantificación	442
d)	Modalidades de pago	444
2.	Transporte público de taxi	445
A.	Precisiones terminológicas.....	445
B.	Naturaleza jurídica del servicio	445
a)	Habilitación	447
b)	Modalidades de prestación.....	447
c)	Precio del servicio	448
C.	Licencia	448
a)	Cantidad de licencias y de taxis. Sistemas.....	449
b)	Naturaleza jurídica.....	450
c)	Vigencia	451
D.	Permisionarios	451
E.	Sistemas de explotación.....	452

CAPÍTULO XIV

MORALIDAD PÚBLICA. LA MORAL PÚBLICA

Introducción.....	455
1. Las acciones privadas.....	457
A. La diferenciación entre lo público y lo privado.....	457
B. De lo privado a lo público	460
C. De lo permitido a lo prohibido.....	461
2. Lo moral y lo público.....	462
A. Relaciones	462
B. Nuestra opinión	465
3. Caracterización de la moral pública.....	466
A. Criterios	466
a) Criterio de la moral dogmática.....	466
b) Criterio de la moral del mercado	467
c) Criterio de la moral-ambiente	467
d) Comparación de los criterios	468
B. Nuestra opinión	469

4. Moral media y hombre medio.	
Interrogantes y respuestas	474
A. La búsqueda del “hombre/mujer medio/a”	475
B. La definición jurídica del “hombre/mujer medio/a”	478
a) El mercado	478
b) Los jueces.....	479
c) El órgano representativo-deliberativo	480
d) Nuestra opinión	480

CAPÍTULO XV

MORALIDAD PÚBLICA. CORRUPCIÓN SEXUAL. EMBRIAGUEZ. ADICCIÓN AL JUEGO. MANIFESTACIONES DE CRUELDADE. ENGAÑO A LA BUENA FE

5. Manifestaciones comprendidas en el control de moralidad pública	483
A. Corrupción sexual	483
a) Caracterización.....	483
1) Lo sexual.....	483
2) Nuestra opinión.....	485
b) Prostitución	487
1) Caracterización	487
2) Alternativas “puras”	488
3) Alternativas “impuras”.....	489
c) Actos que provocan escándalo público (enumeración no taxativa)	490
1) Exhibicionismo y desnudez en público	491
2) Proferir palabras obscenas en público	493
B. Embriaguez	493
C. Adicción al juego	498
a) La función del juego en la vida del hombre.....	498
1) El juego en el niño	498
2) El juego en el adulto	500
b) Clasificación de los juegos.....	501
1) Juegos de azar.....	501

2) Juegos de destreza.....	502
3) Juegos mixtos	502
c) Pautas de control	502
D. Manifestaciones de crueldad y de engaño a la buena fe.....	504
a) Malos tratos a los animales	504
b) Adivinación	505

CAPÍTULO XVI
MORALIDAD PÚBLICA.
CONTROL DE PUBLICACIONES
Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

1. Criterios aplicables a ambas actividades	507
A. Del pensamiento a la expresión	507
a) El pensamiento	507
b) La expresión del pensamiento	508
B. Fundamento de la tutela jurídica a la expresión del pensamiento	509
a) Fundamento individual.....	509
b) Fundamento social	510
c) Fundamentos individual y social de la libertad de expresión y democracia	511
C. Información, conocimiento y expresión	512
D. Sustento normativo	513
E. La censura previa	515
a) Medios amparados en la “no censura previa”	515
1) La “no censura previa” sólo comprende a la prensa escrita.....	515
2) La “no censura previa” comprende a todos los medios posibles de difusión de ideas con la misma intensidad	515
3) La “no censura previa” comprende a todos los medios posibles de difusión de ideas pero no con la misma intensidad	516
4) Nuestra opinión.....	518

b)	Excepciones a la “no censura previa”	519
1)	Protección de la infancia y la adolescencia	519
2)	Propaganda belicista y discriminatoria.....	520
3)	La “advertencia previa”	522
c)	Destino del material secuestrado	522
2.	Comercio, circulación y exposición de escritos e imágenes pornográficos	523
	A. Problemas interpretativos.....	523
	B. Censura previa en materia de publicaciones	524
3.	Espectáculos públicos	526
	A. Análisis general	526
	a) Definición.....	526
	b) Vinculación entre la calificación municipal de los espectáculos públicos y las efectuadas por otras jurisdicciones territoriales	528
	1) Posibilidades	528
	2) Nuestra opinión.....	529
	c) Crítica de ciertas pautas de control en materia de espectáculos públicos	531
	1) La confusión entre “moral” y “sexo”	531
	2) La acentuación del aspecto prohibitivo antes que el preventivo	533
	3) La falta de contextualización temporal-espacial	534
	B. Análisis particulares.....	536
	a) Teatro	536
	1) Encuadramiento jurídico-constitucional del teatro.....	536
	2) Nuestra opinión.....	539
	b) Cine.....	541
	1) La especificidad del medio fílmico	541
	2) El debate sobre la censura previa en materia cinematográfica.....	543
	3) Nuestra opinión sobre la censura previa cinematográfica	544
	4) Las sanciones posteriores	546
	c) Espectáculos públicos que degradan la condición humana o animal	547

ÍNDICE SUMARIO

TERCERA PARTE RECURSOS ECONÓMICOS

CAPÍTULO XVII ANÁLISIS GENERAL

1. El derecho a los medios	9
2. Clasificación de los recursos económicos municipales	11
A. Según el régimen jurídico al que están sujetos	11
a) Recursos provenientes del Derecho Privado	11
b) Recursos provenientes del Derecho Público	11
B. Por su fundamento jurídico (ejercicio de potestades como ente público o por disposición de su patrimonio)	11
a) Ingresos corrientes	11
b) Ingresos de capital	12
C. Por su incidencia (carácter en virtud del cual abona el contribuyente)	12
a) Contribuciones de Derecho Público.....	12
b) Contribuciones provenientes de la economía privada municipal.....	13
c) Subvenciones del Estado	13
D. Por su jurisdiccionalidad (ámbito geográfico en el que se generan o desde el cual se remiten los fondos)	13
a) De propia jurisdicción	13
b) De otras jurisdicciones	14
E. Criterios mixtos	14
a) Criterio de De Juano.....	14
1) Recursos tributarios (impuestos en general).....	14

2) Tasas por remuneración de servicios	14
3) Rentas de servicios monopólicos (alumbrado, barrido, limpieza, etc.)	14
4) Rentas de dominio.....	14
5) Recursos especiales.....	15
6) Recursos del crédito	15
b) Criterio de Trotabas	15
1) Ingresos originarios.....	15
2) Ingresos del tipo impuesto	15
3) Ingresos del tipo empréstito	15
c) Criterio de Génova Galván.....	16
1) Ingresos de Derecho Privado	16
2) Ingresos de Derecho Público. Tributarios.....	16
3) Ingresos procedentes de operaciones de crédito.....	16
4) Otros ingresos	16
3. Recursos tributarios	17
A. Límites constitucionales.....	17
a) Principio de <i>legalidad</i> (<i>nullum tributum sine lege</i>)	17
b) Principio de <i>igualdad</i>	18
c) Principio de <i>finalidad</i>	20
d) Principio de no <i>confiscatoriedad</i>	21
B. Embargabilidad de los recursos tributarios municipales.....	22
a) Criterios	22
1) Tesis de la “embargabilidad”	22
2) Tesis de la “inembargabilidad”.....	25
3) Tesis “intermedia”.....	27
b) Nuestra opinión	29
C. Exenciones	31
a) Caracterización.....	31
b) Clasificación.....	33
1) Por el instrumento que las dispone	33
2) Por su alcance	33
3) Por su vigencia temporal.....	33

4) Por la incidencia del beneficio	33
5) Por su grado de aplicabilidad	33
6) Por la incidencia de la voluntad del beneficiante	33
c) Sujeto habilitado para eximir	34
1) Criterios.....	34
2) Nuestra opinión.....	35
D. Prescripción	36
a) Planteo del tema.....	36
b) Jurisprudencia.....	38
1) El criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	38
2) Jurisprudencia local disidente.....	40
c) Nuestra opinión	40

CAPÍTULO XVIII

RECURSOS TRIBUTARIOS DE PROPIA JURISDICCIÓN

4. Recursos tributarios de propia jurisdicción	43
A. El impuesto.....	43
a) Definición.....	43
b) Características.....	44
c) Clasificación.....	46
1) Por su regularidad o permanencia.....	46
2) Por su vigencia	46
3) Por su incidencia	46
4) Por la materia imponible.....	47
5) Por su alcance subjetivo	47
6) Impuestos directos e indirectos: criterios clasificatorios	47
d) Potestad impositiva de los municipios	48
e) Los impuestos en el reparto de competencias dentro del Estado federal argentino	52
1) Facultades impositivas del gobierno federal.....	52
2) Facultades impositivas de las provincias	52
3) Facultades impositivas de los municipios.....	52

B.	La tasa.....	53
a)	Definición.....	53
b)	Caracteres	54
1)	Virtualmente indiscutibles en la doctrina y jurisprudencia.....	54
2)	Discutibles o dudosos	55
c)	El monto de las tasas	56
1)	Criterios de determinación	56
2)	Nuestra opinión.....	57
d)	Las tasas en el régimen tributario municipal. Descripción sumaria de las tasas más usuales	58
1)	Tasa general de inmueble	58
2)	Tasa (o derecho) de registro e inspección.....	60
3)	Tasa (o derecho) de ocupación del dominio público	62
4)	Tasa (o derecho) de cementerio	63
5)	Tasa (o derecho) de abasto, matadero e inspección veterinaria.....	63
6)	Tasa (o permiso) de uso	63
7)	Tasa de actuaciones administrativas.....	64
C.	La contribución de (o por) mejoras	64
a)	Definición.....	64
b)	Caracteres	65
c)	El monto de la contribución	67

CAPÍTULO XIX

**MULTA. EMPRÉSTITO. UTILIZACIÓN DE
LOS BIENES DEL ESTADO. ACTIVIDAD
EMPRESARIAL. COPARTICIPACIÓN**

5.	La multa	71
A.	Definición.....	71
B.	Clasificación.....	72
a)	Criterio de Andreozzi.....	72
1)	Multas penales.....	72
2)	Multas no penales	72

b)	Criterio de Villegas Basavilbaso	73
1)	De Derecho Público	73
2)	De Derecho Privado	74
C.	El monto de las multas	74
6.	Recursos derivados del crédito público	75
A.	El crédito público	75
B.	El empréstito	76
a)	Definición	76
b)	Naturaleza jurídica	77
1)	El empréstito como “acto de soberanía”	78
2)	El empréstito como “contrato”	79
3)	Criterio ecléctico	82
c)	Clasificación	82
1)	Según el grado de autonomía de decisión del prestamista	82
2)	Según el origen del capital requerido o el sujeto jurídico que presta	83
3)	Según la existencia de avales específicos que afiancen la operación	83
4)	Según el contenido de la prestación	83
5)	Según la extensión temporal de la relación	84
6)	Según las modalidades de restitución del capital	84
d)	Procedimiento. Límites. Controles	84
1)	El objeto del empréstito	84
2)	El órgano autorizante o convalidante	85
3)	La mayoría parlamentaria exigida	87
4)	Los límites del endeudamiento	87
5)	La afectación presupuestaria específica	88
e)	Distribución de la carga del empréstito en el tiempo	88
1)	Introducción	88
2)	La generación como unidad temporal de análisis	89
3)	La magnitud del sacrificio generacional	93
7.	Recursos derivados de la enajenación o administración de sus bienes	96
A.	Los bienes del Estado	96

B.	Aprovechamiento económico del Estado con relación a sus bienes	98
a)	Bienes del dominio público	98
b)	Bienes del dominio privado	100
8.	Recursos derivados de la actividad empresarial del Estado.....	101
9.	La coparticipación impositiva	103
A.	Consideraciones generales	103
a)	Caracterización.....	103
b)	Ventajas e inconvenientes	104
B.	La coparticipación tributaria en la Reforma Constitucional de 1994	106
a)	Naturaleza jurídica	106
b)	Impuestos involucrados	106
c)	Criterios de reparto.....	107
d)	Autoridad de control y fiscalización	109
e)	La disposición transitoria.....	109
C.	Legislación nacional sobre coparticipación.	
	Incidencia en los municipios	110
D.	Coparticipación provincia-municipios.....	112
a)	Distribución primaria	112
b)	Distribución secundaria	113
1)	Relación directa a la cantidad de población de los municipios.....	113
2)	Por partes iguales entre todos los municipios.....	114
3)	Relación directa a recursos tributarios de recaudación propia	114
4)	Relación directa al esfuerzo tributario propio.....	114
5)	Relación directa a la riqueza.....	114
6)	Relación inversa a la capacidad tributaria <i>per capita</i> relativa	114
7)	Relación directa a la pobreza	115
8)	Relación directa a la dispersión geográfico-poblacional	115
c)	Nuestra opinión	115
E.	La coparticipación en la competencia de la Corte Suprema de la Nación	116

CUARTA PARTE
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

SECCIÓN I
PRINCIPIOS GENERALES

CAPÍTULO XX
**DEMOCRACIA, EFICACIA Y SISTEMAS
DE GOBIERNO MUNICIPAL**

Introducción	123
1. Democracia	124
A. Las respuestas incompletas	125
a) La teoría de los valores	125
b) La teoría de los procedimientos	126
B. Hacia una respuesta integradora	128
a) “Procedimentalización” de los valores	130
b) “Valiosidad” de los procedimientos	131
C. Nuestra opinión	133
2. Eficacia política	134
A. Caracterización	134
B. Nuestra opinión	137
3. Sistemas de gobierno municipal	138
A. Descripción	138
B. El caso argentino	140

SECCIÓN II
ÓRGANOS DE GOBIERNO

CAPÍTULO XXI
CONCEJO DELIBERANTE MUNICIPAL

1. Estructura	145
-------------------------	-----

2. Funcionamiento	147
A. Clasificación de las funciones	148
a) Según su naturaleza a partir de la caracterización clásica	148
b) Según su naturaleza a partir de la clasificación de Karl Loewenstein	149
c) Nuestro criterio.....	150
B. Tipo de relaciones funcionales.....	151
C. Formas de expresar la voluntad	152
D. Sesiones	154
E. Procedimiento legislativo.....	156
3. Los concejales	159
A. Elección. Control de los requisitos	159
B. Representatividad.....	160
C. Retribución.....	163
a) Sistemas de gratuidad.....	163
1) Carga pública	163
2) Cargo honorífico	164
b) Sistemas remuneratorios.....	165
1) Indemnización.....	165
2) Dieta	166
3) El monto de la remuneración	166
D. Inmunidades	167
a) Inmunidad de opinión.....	169
b) Inmunidad de arresto	170
c) Desafuero	170
d) Juicio valorativo sobre las inmunidades parlamentarias en el ámbito municipal.....	171

CAPÍTULO XXII

DEPARTAMENTO EJECUTIVO MUNICIPAL

1. Estructura	173
A. Intendente.....	173
a) Designación	174

b)	Perfil	174
c)	Incidencia partidaria.....	175
B.	Viceintendente	176
C.	Secretarios	176
2.	Funciones	176
3.	Formas de expresar la voluntad	178
A.	El decreto	178
B.	La resolución	178
C.	El mensaje	179
4.	Responsabilidad	179
A.	Tipos de responsabilidad	179
B.	Responsabilidad política	180
a)	Modalidades	180
b)	Juicio político	181

CAPÍTULO XXIII

JUSTICIA MUNICIPAL DE FALTAS

1.	Origen de los tribunales municipales de faltas.....	185
2.	El proceso en el marco de los tribunales municipales de faltas.....	187
A.	Principios generales	187
B.	Etapas del proceso	189
a)	La registración	189
b)	El emplazamiento. Problemática jurídica.....	190
c)	La prueba	191
d)	El fallo	194
e)	Normas supletorias aplicables	195
3.	Las sanciones	195
A.	Multa	195
B.	Inhabilitación	196
C.	Arresto	197
D.	Concurrencia obligatoria a cursos de educación ciudadana	198
E.	Comiso o decomiso	198
F.	Clausura	199

SECCIÓN III ÓRGANOS DE CONTROL

CAPÍTULO XXIV TRIBUNAL DE CUENTAS. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Tribunal de Cuentas.....	203
Introducción.....	203
1. Tipos de control	204
2. El control hacendal en el municipio.....	205
3. El Tribunal de Cuentas.....	206
A. Caracterización.....	206
B. Modalidades de control	208
C. Atribuciones.....	209
a) La observación	209
b) Dictamen sobre la cuenta de inversión.....	210
c) Juicio de cuentas y juicio de responsabilidad.....	210
1) El juicio de cuentas	210
2) El juicio de responsabilidad	211
Defensoría del Pueblo	212
1. Caracterización.....	212
2. Inserción institucional	213
3. Competencia.....	213
4. Garantías de funcionamiento	215
5. Legitimación procesal	215

SECCIÓN IV PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO XXV PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Derecho a expresarse políticamente.....	219
2. La participación institutiva.....	220

A.	Sufragio y sufragio electoral (voto)	220
B.	Sistemas electorales	221
C.	La representación política como representación partidocrática	223
	a) Relación del representante con los partidos	225
	b) Relación del representante con el pueblo-elector.....	227
3.	La participación propositiva, consultiva y destitutiva	228
	Introducción	228
A.	La participación propositiva: iniciativa legislativa popular.....	230
	a) La ley como invención atemporal del legislador	230
	b) La ley como respuesta concreta de la sociedad	231
	c) Características de la iniciativa legislativa popular.....	232
B.	La participación consultiva	235
	a) La consulta popular por sufragio no electoral	235
	b) La audiencia pública.....	238
C.	La participación destitutiva	239
	a) La revocatoria popular	239
	1) Soberanía popular y representación	239
	2) Características de la revocatoria popular de mandato ..	241
	b) Derecho de resistencia a la opresión	243
	1) Caracterización	243
	2) Fundamento.....	244
	3) Reconocimiento constitucional.....	245

QUINTA PARTE

LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

	CAPÍTULO XXVI
“STATUS” JURÍDICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	
Introducción.....	249
1. Lo que la Ciudad de Buenos Aires no es	250
A. Un municipio asimilable a los municipios de provincia	250

B.	Una provincia	251
C.	Una ciudad-Estado	253
2.	Lo que la Ciudad de Buenos Aires es. Ciudad constitucional federada	254
3.	Naturaleza jurídica de las restricciones jurídicas impuestas a la Ciudad de Buenos Aires derivadas de su carácter de Capital Federal	256
4.	Proyección del <i>status</i> de la <i>Ciudad constitucional federada</i> de Buenos Aires sobre la competencia originaria de la Corte	258

CAPÍTULO XXVII

CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Introducción	261
1. Derechos y garantías	262
La reproducción de los derechos y garantías previstos en la Constitución Nacional en el Estatuto Organizativo	262
2. Las políticas especiales	263
3. Derechos políticos y de participación ciudadana	267
A. El sufragio	267
B. Los partidos políticos	268
C. Mecanismos de participación ciudadana	269
4. El sistema de gobierno	270
Introducción	270
A. Poder Legislativo	271
B. Poder Ejecutivo	274
C. Poder Judicial	276
5. El sistema de control	278

CAPÍTULO XXVIII

CUESTIONES CONFLICTIVAS

1. El dominio originario de los recursos naturales	281
A. Planteamiento del tema	281
B. Las respuestas posibles	282

a) La Constitución Nacional excluye a la Ciudad de Buenos Aires del dominio originario de los recursos naturales ubicados en su territorio	282
b) La Constitución Nacional no asume una definición respecto del dominio originario de los recursos naturales ubicados en la Ciudad de Buenos Aires	282
c) La Constitución Nacional reconoce a la Ciudad de Buenos Aires el dominio originario de los recursos naturales ubicados en su territorio	283
C. Nuestra opinión	284
a) Sobre el reconocimiento del dominio originario	284
b) Sobre las consecuencias del reconocimiento del dominio originario	285
2. El dominio sobre el puerto.....	285
3. Los poderes delegados	287
4. La seguridad pública	290
5. La justicia	291
A. Las posiciones en pugna.....	292
B. El debate en la jurisprudencia	293
a) Decisiones judiciales nacionales de cámara.....	294
b) Decisiones de la Corte	295
1) Materia laboral	295
2) Materia civil	296
3) Materia penal.....	298
C. Nuestra opinión	298
6. La cláusula transitoria segunda y el artículo 6º de la Constitución porteña	300

CAPÍTULO XXIX

BUENOS AIRES METRÓPOLIS

1. Los problemas de una metrópolis	301
A. Problemas socioculturales	301
B. Problemas demográficos y urbanos	302
C. Problemas político-institucionales	303

2.	La eficiencia en una metrópolis	303
3.	El rescate de la identidad perdida.....	305
	A. La descentralización.....	305
	B. Criterios de descentralización	305
	a) Criterio histórico.....	306
	b) Criterio funcional	307
	c) Criterio poblacional	307
	d) Nuestra opinión	308
	C. La promoción de la identidad.....	308
	a) Importancia del tema	308
	b) Rol del Estado.....	310
4.	El sistema de descentralización comunal en la Ciudad de Buenos Aires	311

ANEXO

CONSULTAS USUALES EN MATERIA DE DERECHO MUNICIPAL

I.	Poder constituyente municipal	317
II.	Conflicto de poderes extra e intramunicipal.....	323
III.	Concejo Deliberante. Estructura. Funcionamiento. Sanción de ordenanzas	324
IV.	Departamento Ejecutivo Municipal	338
V.	Justicia de faltas	349
VI.	Tribunal de Cuentas	353
VII.	Competencia. Poder de Policía. Obras públicas. Servicios públicos.....	354
VIII.	Cuestiones tributarias	388
IX.	Dominio público. Dominio privado	409
X.	Judicabilidad de decisiones municipales. Revisabilidad. Demandabilidad. Ejecutabilidad.....	416
XI.	Empleo público.....	453
	BIBLIOGRAFÍA	483