

ÍNDICE SUMARIO

PRÓLOGO A LA QUINTA EDICIÓN	11
-----------------------------------	----

PRIMERA PARTE

CARACTERIZACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

CAPÍTULO I

CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO

1. Ciudad, municipio y municipalidad. Diferencias conceptuales	15
A. Ciudad	15
B. Municipio	16
C. Municipalidad	18
D. De la ciudad a la municipalidad	18
2. Base territorial	19
A. Naturaleza del municipio	19
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.	36
C. Nuestra opinión	40
4. Autosuficiencia y vecinalismo.	44
A. Crisis de la noción clásica de “autosuficiencia”	44
B. Crisis de la noción clásica de “vecinalismo”	46
C. Proyección de la crisis de las nociones de “autosuficiencia” y “vecinalismo” sobre la caracterización del municipio	50
D. Premunicipalismo, municipalismo y posmunicipalismo en Argentina	53
a) En la República Argentina hay “posmunicipalismo”	53
b) Existen en el país diversas formas de “premunicipalismo”, fundamentalmente las basadas en la convivencia rural	55
c) Nuestro país ofrece numerosos ejemplos de comunidades en las que anida el “municipalismo”, percibiéndose una relación de armonía o proporcionalidad entre la población, el espacio físico y los recursos.	57

CAPÍTULO II

NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Introducción.	61
1. La vida local entre 1810 y 1853.	62
A. El municipio y el Cabildo	62
2. El municipio en la Constitución Nacional de 1853/60	68
A. Un paso adelante, dos atrás	68
B. Métodos históricos empleados para desentrañar la naturaleza jurídica del municipio argentino a partir del artículo 5° de la Constitución Nacional	69
a) La interpretación	69
1) Interpretación doctrinal	69
2) Interpretación jurisprudencial	75
3) Análisis crítico de la vía interpretativa	79
b) La reglamentación	80

3. La autonomía en la reforma constitucional de 1994	82
A. Autonomía y autarquía en los prolegómenos de la reforma constitucional.	82
a) La diferencia por el origen del poder.	82
b) La diferencia por el tipo (cualidad) o el <i>quantum</i> (cantidad) del poder	83
B. La reforma constitucional	85
C. Nuestra interpretación del artículo 123 de la CN	86
a) Concepto de autonomía. Precisiones conceptuales	86
b) Contenidos de la autonomía.	92
1) Autonormatividad constituyente	92
2) Autocefalía	96
3) Autarcía o autarquía	97
4) Materia propia	100
5) Garantías de funcionamiento y autodeterminación	101
D. Los matices (alcance de los contenidos) de la autonomía en las provincias	102
a) Grados de “autonormatividad constituyente”	102
b) Grados de “autocefalía”	106
c) Grados de “autarquía”	107
d) Grados de “materia propia”	108
e) Grados de “autodeterminación política y funcional”	110
4. Jurisprudencia relevante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación luego de la reforma constitucional de 1994 en materia de autonomía municipal.	112

SEGUNDA PARTE

COMPETENCIA DEL MUNICIPIO

CAPÍTULO III

COMPETENCIA. CRITERIOS DE RECONOCIMIENTO

1. Caracterización de la competencia.	133
--	-----

2. Competencia material	135
A. Criterios de determinación	135
a) Según el principio fundante	135
1) Criterio "esencialista o naturalista"	135
2) Criterio "historicista"	136
3) Criterio "racionalista"	137
b) Según la explicitación del criterio fundante	138
1) Criterio residual	138
2) Enumeración taxativa	139
3) Determinación enunciativa	139
c) Según la jerarquía de la norma explicitadora	140
1) Nivel constitucional	140
2) Nivel legal	140
3) Nivel constituyente municipal	141
d) Nuestra opinión	141
1) Capacidad y competencia	141
2) Los poderes implícitos e inherentes del Estado	144
3) Ponderación de los diferentes criterios de asignación de competencia	146
B. Clasificación de los contenidos de la competencia material del municipio según la doctrina nacional y extranjera	149
a) Doctrina nacional	149
b) Doctrina extranjera	156
c) Clasificación que se deduce del texto comparado de las Constituciones provinciales argentinas	159
3. Competencia territorial	161
A. Introducción. Remisión	161
B. Las potestades municipales en los establecimientos de utilidad nacional	162
a) Desde la Constitución originaria de 1853/60 hasta 1994	162
1) Introducción	162
2) Los criterios interpretativos	164
2.1) Tesis extensiva o exclusivista de la Nación	164
2.2) Tesis restrictiva o de las competencias concurrentes	166

3) Los criterios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación hasta la reforma constitucional de 1994	167
3.1) La alternancia entre las dos tesis	167
3.2) La incidencia de la sanción de la ley nacional 18.310	169
b) La reforma constitucional de 1994	173

CAPÍTULO IV

PLANEAMIENTO. PLANEAMIENTO TERRITORIAL

1. Planeamiento supramunicipal y planeamiento municipal	183
A. Planeamiento a escala supramunicipal	183
B. Planeamiento a escala municipal	187
2. El planeamiento territorial como competencia del municipio	188
3. Cuestiones relevantes del planeamiento territorial municipal	192
A. Introducción	192
B. Objetivos	193
C. Temas relevantes del planeamiento territorial	194
a) Clasificación del territorio	195
1) Clasificación general	195
2) Clasificación del suelo urbano	198
b) Zonificación	200
1) Introducción	200
2) Pautas orientadoras	202
3) Criterios de zonificación según usos	203
4. Criterios para la optimización del planeamiento	206

CAPÍTULO V

PLANEAMIENTO. PLANEAMIENTO ESTATAL Y PROPIEDAD PRIVADA

1. Introducción	211
-----------------------	-----

2. Los principios rectores	214
A. Caracterización	214
B. Proyección sobre el planeamiento	216
3. Planeamiento territorial y propiedad privada	217
A. <i>Standard</i> de aprovechamiento medio	217
a) Urbanizaciones nuevas	218
b) Urbanizaciones consolidadas	220
B. Pauta de “distribución equitativa de cargas y beneficios”	220
a) Convalidación de la “pauta de distribución equitativa de cargas y beneficios” en la zonificación según usos	222
b) Invalidación de la “pauta de distribución equitativa de cargas y beneficios” en la zonificación según usos	224
C. Derecho de “indemnización sustitutiva”	226
a) Criterio general	226
b) “Restricciones administrativas” impuestas por el urbanismo no indemnizables	228
c) Zonificación	229
d) Edificación	233
e) Modificación de las condiciones de la calzada. Incidencia sobre propietarios fronteros	236
f) Loteo	236
g) Expropiación urbanística	237
D. Regulaciones específicas del Código Civil y Comercial que remiten a normas administrativas reglamentarias de la propiedad privada	239

CAPÍTULO VI

MEDIO AMBIENTE. LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA

Introducción	241
1. La percepción antropológica del ambiente	244
2. El bien jurídico constitucionalmente protegido	246

3. La pretensión ambiental. Naturaleza jurídica	248
4. Conceptos ambientales fundamentales consagrados constitucionalmente	250
A. Principios referidos al funcionamiento de la naturaleza	251
a) Preservación de la biodiversidad y respeto de los ciclos regenerativos	251
B. Criterios de aprovechamiento	254
a) Uso racional de los recursos	254
b) Desarrollo sustentable	257
C. Criterios de actuación	261
a) Principios de precaución y de prevención	261
b) Concientización ambiental	261
5. El daño ambiental	262
A. Caracterización	262
a) El daño “irrelevante”	263
b) La alteración “positiva”	264
c) La incidencia “no colectiva”	265
B. La recomposición	266
a) ¿Qué significa recomponer?	266
b) ¿Es una opción o una obligación?	267
c) ¿Quién debe recomponer?	269
C. La indemnización “sustitutiva”	270
6. La responsabilidad del Estado por la falta de previsión, prevención o precaución en materia ambiental	270
A. Los acontecimientos	270
B. Las actitudes frente a los acontecimientos	272
a) “Previsión” (lo que va a ocurrir)	272
b) “Prevención” (lo que puede o no puede ocurrir)	272
c) “Precaución” (frente al desconocimiento de lo que puede o no puede ocurrir)	272
C. Responsabilidad frente a las hipótesis de falta de previsión, prevención o precaución en materia ambiental	273
a) Falta de previsión	273
b) Falta de prevención	274
c) Falta de precaución	276
D. Técnicas estatales de previsión, prevención y precaución	277

CAPÍTULO VII

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

1. La regulación ambiental antes de la reforma constitucional de 1994	281
2. Los “niveles” de protección según el artículo 41 de la Constitución Nacional	287
A. La determinación de los presupuestos mínimos de protección por parte del gobierno nacional	288
a) ¿Quién debe establecer los “presupuestos mínimos de protección”?	288
b) ¿Qué contenidos involucran los presupuestos mínimos de protección?	290
c) ¿Puede el gobierno nacional establecer presupuestos mínimos de protección diferentes para distintas provincias?	292
B. Competencia judicial respecto de las cuestiones suscitadas por aplicación de las normas sobre “presupuestos mínimos” de protección	293
C. La política ambiental provincial y su relación con el Estado nacional y el Derecho Internacional	295
a) ¿Pueden las provincias discutir los “presupuestos mínimos de protección” establecidos por el Congreso?	295
b) ¿Pueden discutirse los “presupuestos complementarios de protección” establecidos por las provincias?	296
c) ¿Pueden las provincias celebrar convenios internacionales en materia ambiental?	297
d) Las actividades lícitas (según el Derecho interno) de las provincias en materia ambiental que generan consecuencias negativas en el exterior del país	298
D. El rol de los municipios en la regulación y control ambientales	299
3. El dominio originario de los recursos naturales	300

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	304
A. Presupuestos	304
B. Compatibilización de las lógicas territoriales de la protección ambiental y el federalismo	306
C. Protección ambiental y federalismo a partir del texto constitucional	307

CAPÍTULO VIII

MEDIO AMBIENTE. RUIDOS MOLESTOS O NOCIVOS. RESIDUOS URBANOS

RUIDOS MOLESTOS O NOCIVOS

1. Definición	311
2. Capacidad de percepción del oído humano	312
A. Criterio de Zeballos de Sisto	313
B. Valores guía para el ruido urbano (por Berglund, Lindvall, Schwela y Organización Mundial de la Salud)	315
3. Fuentes	317
A. Clasificación de Alcides Greca	317
B. Clasificación del profesor Guillermo Fuchs	317
4. Tratamiento del ruido desde el enfoque normativo	319
5. El control municipal de los ruidos molestos o nocivos	320
6. Clasificación de los ruidos nocivos y niveles de tolerancia humana	324
A. Criterio de aceptabilidad de ruidos para un diseño acústico ciudadano de Lara y Fuchs	324
B. Nivel máximo de ruidos para diversos vehículos admitidos a escala municipal en Argentina	325
7. Estrategias para disminuir o anular los ruidos nocivos	325
8. El encuadre jurisdiccional del control	330

RESIDUOS URBANOS

1. La basura: un problema global de solución local	333
--	-----

2. Definición	336
3. Clasificación de los residuos	337
4. Régimen jurídico de los residuos en el ordenamiento nacional	338
A. Normativa federal	338
B. Régimen de los Residuos Sólidos Urbanos	339

CAPÍTULO IX

TRÁNSITO. LOS FACTORES DEL TRÁNSITO

1. El tránsito como materia de regulación	347
A. Tránsito, tráfico y transporte	347
B. La regulación jurídica del tránsito en la Argentina	350
C. El tránsito como sistema	355
2. Los factores del tránsito	357
A. <i>Homo ambulator</i>	357
a) El peatón.	357
1) Consideraciones generales	357
2) Infraestructura vial y tránsito peatonal.	359
3) Consideración jurisprudencial del peatón (selección de fallos vinculados con la tarea de control de tránsito).	364
b) El conductor	370
1) Definición.	370
2) Edades para conducir	370
3) El nivel mínimo de instrucción requerido	372
4) La licencia nacional de conducir	374
B. El vehículo	381
a) Definición.	381
b) Clasificación.	382
c) El vehículo como "cosa peligrosa". Crítica.	383
1) La falta de peligrosidad de lo inerte.	383
2) La peligrosidad de lo inicialmente inerte que se pone en movimiento	385
3) La peligrosidad de lo estáticamente permitido que luego es dinámicamente prohibido	389

C. Vía pública y señalamiento vial.	393
a) Vía pública.	393
1) Definición.	393
2) Clasificación (basada en el criterio de la ley nacional 24.449)	395
3) Cuidado de la vía pública (criterio jurisprudencial).	396
b) Señalamiento vial.	400
1) Concepto.	400
2) Principios fundamentales	400
3) Clasificación.	400
4) Responsabilidad por falta o deficiente señalización	403
5) Publicidad divisible desde el camino	408

CAPÍTULO X

TRÁNSITO. EL CONTROL DEL TRÁNSITO

1. Objetivos del control del tránsito.	413
A. Enumeración	413
B. Vinculación entre la regulación y el control del tránsito y la protección de la vida y la salud	416
C. Estrategias de protección	418
2. Las etapas del control.	418
3. Los criterios de control	421
A. Prioridades	421
B. Velocidad y seguridad	425
a) Control por radares y fotografías.	425
b) Lomos de burro	427
4. Los "niveles" jurisdiccionales de regulación.	428
5. Los "niveles" jurisdiccionales de control. Interacción	432
6. Los "niveles" jurisdiccionales de juzgamiento	433
A. Interjurisdiccionalidad. Principio de radicación del proceso de conformidad a lo dispuesto por la legislación nacional.	433
B. Autoridad revisora en el "control judicial suficiente".	435

7. Casos específicos	436
A. Detención del conductor	436
a) Regla general	436
b) Casos en que procede	436
B. Retención de la licencia de conducir o de la documentación habilitante para transitar	437
a) Principio general	437
b) Casos en que procede	438
C. Retención y/o traslado de vehículos	440
a) Regla general	440
b) Casos en que procede	442
8. Las transgresiones de tránsito según su gravedad	444
A. El criterio de las leyes 24.449 y 26.363	444
B. Clasificación	446
a) De los peatones	447
1) Seguridad del tránsito	447
b) De los conductores	447
1) Seguridad del tránsito	447
2) Control del tránsito	448
c) De los vehículos	448
1) Seguridad del tránsito	448
2) Calidad del entorno ambiental	449
3) Integridad de los factores del tránsito	449
4) Control del tránsito	449
d) De la forma de conducir	450
1) Seguridad del tránsito	450
2) Fluidez del tránsito	452
3) Integridad de los factores del tránsito	452
e) Del estacionamiento	452
1) Seguridad del tránsito	452
2) Fluidez del tránsito	452

CAPÍTULO XI

TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS Y TAXIS

1. Transporte urbano de pasajeros	455
A. Modalidades de prestación	459
B. Habilitación	464
C. Control	464
D. Precio	468
a) Naturaleza jurídica de la retribución	468
b) Responsabilidad del municipio en su determinación	469
c) Criterios de cuantificación	469
d) Modalidades de pago	471
2. Transporte público de taxi	472
A. Precisiones terminológicas	472
B. Naturaleza jurídica del servicio	473
a) Habilitación	474
b) Modalidades de prestación	475
c) Precio del servicio	476
C. Licencia	477
a) Cantidad de licencias y de taxis. Sistemas	477
b) Naturaleza jurídica	478
c) Vigencia	479
D. Permisos	479
E. Sistemas de explotación	480

CAPÍTULO XII

MORALIDAD PÚBLICA. LA MORAL PÚBLICA

Introducción	483
1. Las acciones privadas	486
A. La diferenciación entre lo público y lo privado	486
B. De lo privado a lo público	488
C. De lo permitido a lo prohibido	489

2. Lo moral y lo público.....	491
A. Relaciones	491
B. Nuestra opinión	494
3. Caracterización de la moral pública.....	495
A. Criterios	495
a) Criterio de la “moral dogmática”.....	497
b) Criterio de la “moral del mercado”	498
c) Criterio de la “moral-ambiente”	498
d) Comparación de los criterios	498
B. Nuestra opinión	500
4. Moral media y hombre medio.	
Interrogantes y respuestas	506
A. La búsqueda del “hombre/mujer medio/a”	507
B. La definición jurídica	
del “hombre/mujer medio/a”	508
a) Las alternativas	508
b) Nuestra opinión	510

CAPÍTULO XIII

MORALIDAD PÚBLICA. CONTROL DE PUBLICACIONES Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

1. Criterios aplicables a publicaciones y espectáculos	513
A. Del pensamiento a la expresión.....	513
a) El pensamiento.....	513
b) La expresión del pensamiento	514
B. Fundamento de la tutela jurídica	
a la expresión del pensamiento	516
a) Fundamento individual	516
b) Fundamento social	517
c) Fundamentos individual y social de la	
libertad de expresión y democracia	518
C. Información, conocimiento y expresión	519
D. Sustento normativo	520

E. La censura previa	522
a) Medios amparados en la “no censura previa”	522
1) La “no censura previa” sólo comprende a la prensa escrita	522
2) La “no censura previa” comprende a todos los medios posibles de difusión de ideas con la misma intensidad	523
3) La “no censura previa” comprende a todos los medios posibles de difusión de ideas pero no con la misma intensidad	524
4) Nuestra opinión	525
b) Excepciones a la “no censura previa”	528
1) Protección de la infancia y la adolescencia	528
2) Propaganda belicista y discriminatoria	529
3) La “advertencia previa”	531
c) Destino del material secuestrado	532
2. Espectáculos públicos	533
A. Análisis general	533
a) Definición.	533
b) Vinculación entre la calificación municipal de los espectáculos públicos y las efectuadas por otras jurisdicciones territoriales.	535
1) Posibilidades.	535
2) Nuestra opinión	536
c) Crítica de ciertas pautas de control en materia de espectáculos públicos	538
1) La confusión entre “moral” y “sexo”.	538
2) La acentuación del aspecto prohibitivo antes que el preventivo.	540
3) La falta de contextualización temporal-espacial	542
B. Análisis particulares.	544
a) Teatro	544
1) Encuadramiento jurídico-constitucional del teatro	544
2) Nuestra opinión	546
b) Cine	549
1) La especificidad del medio fílmico	549

2) El debate sobre la censura previa en materia cinematográfica	551
3) Nuestra opinión sobre la censura previa cinematográfica	553
4) Las sanciones posteriores	554

CAPÍTULO XIV

MORALIDAD PÚBLICA. CORRUPCIÓN. PROSTITUCIÓN. ESCÁNDALO PÚBLICO. EMBRIAGUEZ. ADICCIÓN AL JUEGO. CRUELDAD HACIA ANIMALES. ENGAÑO A LA BUENA FE

1. Manifestaciones comprendidas en el control de moralidad pública	557
A. Corrupción sexual	557
a) Caracterización	557
b) Nuestra opinión	559
B. Prostitución	561
a) Caracterización	561
b) Alternativas “puras”	562
c) Alternativas “impuras”	564
C. Actos que provocan escándalo público	565
a) Exhibicionismo y desnudez en público	565
b) Proferir palabras obscenas en público	567
D. Embriaguez	568
E. Adicción al juego	573
a) La función del juego en la vida del hombre	573
1) El juego en el niño	573
2) El juego en el adulto	575
b) Clasificación de los juegos	577
1) Juegos de azar	577
2) Juegos de destreza	578
3) Juegos mixtos	578
c) Pautas de control	578
F. Manifestaciones de crueldad hacia los animales	580
G. Engaño a la buena fe	581

ÍNDICE SUMARIO

TERCERA PARTE RECURSOS ECONÓMICOS

CAPÍTULO XV ANÁLISIS GENERAL

1. El derecho a los medios	9
2. El presupuesto	10
A. Caracterización	10
B. Funciones	12
3. Clasificación de los recursos económicos municipales	13
A. Según el régimen jurídico al que están sujetos	13
a) Recursos provenientes del Derecho Privado	13
b) Recursos provenientes del Derecho Público	14
B. Por su fundamento jurídico (ejercicio de potestades como ente público o por disposición de su patrimonio)	14
a) Ingresos corrientes	14
b) Ingresos de capital	15
C. Por su incidencia (carácter en virtud del cual abona el contribuyente)	15
a) Contribuciones de Derecho Público	15
b) Contribuciones provenientes de la economía privada municipal	15
c) Subvenciones del Estado	16

D. Por su jurisdiccionalidad (ámbito geográfico en el que se generan o desde el cual se remiten los fondos)	16
a) De propia jurisdicción	16
b) De otras jurisdicciones	16
E. Criterios mixtos	17
a) Criterio de De Juano	17
b) Criterio de Trotabas	18
c) Criterio de Génova Galván	18
4. Recursos tributarios	19
A. Límites constitucionales	19
a) Principio de "legalidad" (<i>nullum tributum sine lege</i>)	20
b) Principio de "igualdad"	22
c) Principio de "finalidad"	23
d) Principio de "no confiscatoriedad"	25
B. Embargabilidad de los recursos tributarios municipales	26
a) Criterios	26
1) Tesis de la "embargabilidad"	26
2) Tesis de la "inembargabilidad"	30
3) Tesis "intermedia"	31
b) Nuestra opinión	34
C. Exenciones	36
a) Caracterización	36
b) Clasificación	37
c) Sujeto habilitado para eximir	38
1) Criterios	38
2) Nuestra opinión	40
D. Prescripción	42
a) Planteo del tema	42
b) Jurisprudencia	44
1) El criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	44
2) Jurisprudencia local disidente	46
c) Nuestra opinión	47

CAPÍTULO XVI

RECURSOS ECONÓMICOS. RECURSOS TRIBUTARIOS

.....	51
1. Recursos tributarios de propia jurisdicción	52
A. El impuesto	52
a) Definición	52
b) Características	54
c) Naturaleza jurídica	55
d) Clasificación	55
1) Por su regularidad	55
2) Por su temporalidad	56
3) Por su incidencia	56
4) Por la materia imponible	56
5) Por su alcance subjetivo	56
6) Los impuestos directos e indirectos. Criterios clasificatorios	56
e) Los impuestos en el reparto de competencias dentro del Estado federal argentino conforme a la Constitución Nacional	58
1) Facultades impositivas del gobierno federal	58
2) Facultades impositivas de las provincias	58
f) Potestad impositiva de los municipios	59
g) El Derecho intrafederal tributario	63
B. La tasa	66
a) Definición	66
b) Caracteres	68
1) Virtualmente indiscutibles en la doctrina y jurisprudencia	68
2) Discutibles o dudosos	69
c) Monto	70
1) Criterios de determinación	70
2) Nuestra opinión	71
d) Las tasas en el régimen tributario municipal. Descripción sumaria de las tasas más usuales	73
1) Tasa general de inmueble	73

2) Tasa (o derecho) de registro e inspección	75
3) Tasa (o derecho) de ocupación del dominio público	78
4) Tasa (o derecho) de cementerio	79
5) Tasa de actuaciones administrativas	79
6) Tasa (o derecho) de publicidad y propaganda	79
C. La contribución de (o por) mejoras	83
a) Definición	83
b) Caracteres	85
c) El monto de la contribución	87
2. La coparticipación impositiva	90
A. Consideraciones generales	90
a) Caracterización	90
b) Ventajas e inconvenientes	91
B. La coparticipación tributaria en la reforma constitucional de 1994	93
a) Naturaleza jurídica	93
b) Impuestos involucrados	93
c) Criterios de reparto	94
d) Autoridad de control y fiscalización	96
e) La disposición transitoria	97
C. Legislación nacional sobre coparticipación. Incidencia en los municipios	98
D. Coparticipación provincia-municipios	100
a) Distribución primaria	100
b) Distribución secundaria	101
c) Nuestra opinión	103
E. La coparticipación en la competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	104

CAPÍTULO XVII

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

1. La multa	107
A. Definición	107

B. Clasificación	108
a) Criterio de Andreozzi	108
1) Multas penales	108
2) Multas no penales	108
b) Criterio de Villegas Basavilbaso	109
1) De Derecho Público	109
2) De Derecho Privado	110
C. El monto de las multas	111
2. Recursos derivados del crédito público	111
A. El crédito público	111
B. El empréstito	112
a) Definición	112
b) Naturaleza jurídica	114
1) El empréstito como "acto de soberanía"	114
2) El empréstito como "contrato"	116
3) Criterio ecléctico	119
c) Clasificación	120
1) Según el grado de autonomía de decisión del prestamista	120
2) Según el origen del capital requerido o el sujeto jurídico que presta	120
3) Según la existencia de avales específicos que afiancen la operación	120
4) Según el contenido de la prestación	121
5) Según la extensión temporal de la relación	121
6) Según las modalidades de restitución del capital	121
D. Procedimiento. Límites. Controles	121
a) El objeto del empréstito	122
b) El órgano autorizante o convalidante	123
c) La mayoría parlamentaria exigida	124
d) Límites del endeudamiento. Afectación presupuestaria	125
E. Distribución de la carga del empréstito en el tiempo	126
a) La generación como unidad temporal de análisis	126
b) La magnitud del sacrificio generacional	131

3. Recursos derivados de la enajenación o administración de sus bienes.	134
A. Bienes del Estado.	134
a) Bienes del dominio público	135
1) Caracterización.	135
2) Titularidad	136
3) Debate en torno al rango jurídico de la normativa que debe determinar el listado de los bienes del dominio público	138
4) Enumeración.	139
5) Caracteres jurídicos	141
b) Bienes del dominio privado del Estado	142
B. Aprovechamiento económico	143
a) Bienes del dominio público	143
b) Bienes del dominio privado.	144
4. Recursos derivados de la actividad empresarial del Estado.	146

CUARTA PARTE

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

SECCIÓN I

PRINCIPIOS GENERALES

CAPÍTULO XVIII

DEMOCRACIA, EFICACIA Y REPRESENTACIÓN LOCAL EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

1. El municipio en la era de la globalización.	151
A. Participación política y desarrollo humano en tres paradigmas de la cultura occidental.	151
a) Paradigma de la antigüedad clásica	151
b) Paradigma de la modernidad	153
c) Paradigma de la posmodernidad	154

B. Aldea local y aldea global	155
C. El problema de las grandes ciudades. El municipio como comunidad y como sociedad	158
2. Democracia y eficacia en el gobierno local	160
A. Democracia	161
a) Las respuestas incompletas	161
1) La teoría de los valores	161
2) La teoría de los procedimientos	163
b) Hacia una respuesta integradora	165
1) "Procedimentalización" de los valores	166
2) "Valiosidad" de los procedimientos	168
B. Eficacia	170
a) Caracterización	170
C. Nuestra opinión	173
3. La representación política	174
A. La idoneidad de acceso	174
B. La idoneidad de ejercicio	178

CAPÍTULO XIX

SISTEMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL

1. Descripción	183
A. Ejecutivismo	183
B. Parlamentarismo	185
C. Directorialismo	186
2. El caso argentino	186

SECCIÓN II

ÓRGANOS DE GOBIERNO

CAPÍTULO XX

CONCEJO DELIBERANTE

1. Estructura	189
---------------------	-----

2. Funcionamiento	192
A. Clasificación de las funciones	192
a) Según su naturaleza a partir de la caracterización clásica	193
b) Según su naturaleza a partir de la clasificación de Karl Loewenstein.....	193
c) Nuestro criterio	194
B. Tipo de relaciones funcionales	195
C. Formas de expresar la voluntad	198
D. Sesiones	200
E. Procedimiento legislativo	202
3. Los concejales	207
A. Elección. Control de los requisitos	207
B. Representatividad.....	209
C. Retribución.....	212
a) Sistemas de gratuidad	213
1) Carga pública	213
2) Cargo honorífico	214
b) Sistemas remuneratorios	215
1) Indemnización	215
2) Dieta	216
3) El monto de la remuneración	216
D. Inmunidades.....	218
a) Inmunidad de opinión	220
b) Inmunidad de arresto	220
c) Desafuero	221
d) Juicio valorativo sobre las inmunidades parlamentarias en el ámbito municipal	222

CAPÍTULO XXI

DEPARTAMENTO EJECUTIVO

1. Estructura	225
A. Intendente.....	225
a) Elección	226

b) Perfil.....	228
c) Incidencia partidaria.....	230
B. Viceintendente.....	230
C. Secretarios.....	231
2. Funciones.....	232
3. Formas de expresar la voluntad.....	234
A. El decreto.....	234
B. La resolución.....	235
C. El mensaje.....	236
4. Responsabilidad.....	236
A. Tipos de responsabilidad.....	236
B. Responsabilidad política.....	237
a) Modalidades.....	237
b) Juicio político.....	238

CAPÍTULO XXII

JUSTICIA MUNICIPAL DE FALTAS

1. Origen de los tribunales municipales de faltas.....	243
2. El proceso en el marco de los tribunales municipales de faltas.....	245
A. Principios generales.....	245
B. Etapas del proceso.....	248
a) La registración.....	248
b) El emplazamiento. Problemática jurídica.....	250
c) La prueba.....	250
d) El fallo.....	253
e) Normas supletorias aplicables.....	256
3. Las sanciones.....	257
A. Multa.....	257
B. Inhabilitación.....	258
C. Arresto.....	259

D. Concurrencia obligatoria a cursos de educación ciudadana	260
E. Comiso o decomiso	261
F. Clausura	262

SECCIÓN III
ÓRGANOS DE CONTROL

CAPÍTULO XXIII
TRIBUNAL DE CUENTAS.
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

TRIBUNAL DE CUENTAS

Introducción	263
1. Tipos de control	264
2. El control hacendal en el municipio	265
3. El Tribunal de Cuentas	266
A. Caracterización	266
B. Modalidades de control	268
C. Atribuciones	269
a) La observación	269
b) Dictamen sobre la cuenta de inversión	270
c) Juicio de cuentas y juicio de responsabilidad	271
1) El juicio de cuentas	271
2) El juicio de responsabilidad	272

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

1. Caracterización	272
2. Inserción institucional	274
3. Competencia	274
4. Garantías de funcionamiento	276
5. Legitimación procesal	276

SECCIÓN IV
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO XXIV

**PARTICIPACIÓN INSTITUTIVA, PROPOSITIVA,
CONSULTIVA Y DESTITUTIVA**

1. Derecho a expresarse políticamente.	279
2. La participación institutiva.	280
A. Sufragio y sufragio electoral	280
B. Sistemas electorales	282
C. La representación política como representación partidocrática.	285
a) Relación del representante con los partidos	286
b) Relación del representante con el pueblo-elector	288
3. La participación propositiva, consultiva y destitutiva.	290
A. La participación propositiva: iniciativa legislativa popular	292
a) La ley como invención atemporal del legislador.	292
b) La ley como respuesta concreta de la sociedad	293
c) Características de la iniciativa legislativa popular.	294
B. La participación consultiva	297
a) La consulta popular por sufragio no electoral	297
b) La participación en la formulación del Plan Estratégico Municipal	301
c) La participación en la elaboración del presupuesto.	302
d) La audiencia pública	303
C. La participación destitutiva	306
a) La revocatoria popular	306
1) Soberanía popular y representación.	306
2) Características de la revocatoria popular de mandato	308

b) Derecho de resistencia a la opresión	310
1) Caracterización.....	310
2) Fundamento	311
3) Reconocimiento constitucional	312

SECCIÓN V

LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

CAPÍTULO XXV

“STATUS” JURÍDICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Introducción	315
1. Lo que la Ciudad de Buenos Aires no es.....	317
A. Un municipio asimilable a los municipios de provincia.....	317
B. Una provincia.....	318
C. Una ciudad-Estado.....	320
2. Lo que la Ciudad de Buenos Aires es. Ciudad constitucional federada	321
3. Naturaleza jurídica de las restricciones jurídicas impuestas a la Ciudad de Buenos Aires derivadas de su carácter de Capital Federal	323
4. Proyección del <i>status</i> de la <i>ciudad constitucional federada</i> de Buenos Aires sobre la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	325
5. Estatuto o Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Introducción.....	328
A. Derechos y garantías	329
B. Las políticas especiales	330
C. Derechos políticos y de participación ciudadana.....	335
a) El sufragio	335
b) Los partidos políticos.....	336
c) Mecanismos de participación ciudadana	337

D. El sistema de gobierno. Introducción	338
a) Poder Legislativo	339
b) Poder Ejecutivo	343
c) Poder Judicial	345
E. El sistema de control	348

CAPÍTULO XXVI

ALGUNAS CUESTIONES CONFLICTIVAS

Introducción	351
1. El dominio originario de los recursos naturales.	353
A. Planteamiento del tema	353
B. Las respuestas posibles	354
a) La Constitución Nacional excluye a la Ciudad de Buenos Aires del dominio originario de los recursos naturales ubicados en su territorio.	354
b) La Constitución Nacional no asume una definición respecto del dominio originario de los recursos naturales ubicados en la Ciudad de Buenos Aires.	355
c) La Constitución Nacional reconoce a la Ciudad de Buenos Aires el dominio originario de los recursos naturales ubicados en su territorio	356
C. Nuestra opinión	357
a) Sobre el reconocimiento del dominio originario	357
b) Sobre las consecuencias del reconocimiento del dominio originario	358
2. El dominio sobre el puerto.	358
3. Los poderes delegados	361
4. La justicia.	363
A. Las posiciones en pugna	364
B. El debate en la jurisprudencia	365
a) Decisiones judiciales nacionales de cámara	366
b) Decisiones de la Corte	368
1) Materia penal	368

2) Materia laboral	369
3) Materia civil y comercial	370
C. Nuestra opinión	373
5. Los problemas de una metrópolis	374
A. Problemas socioculturales	374
B. Problemas demográficos y urbanos	375
C. Problemas político-institucionales	376
D. La búsqueda de la eficiencia en una metrópolis	377
E. El rescate de la identidad perdida	378
a) La descentralización	378
1) Criterio histórico	379
2) Criterio funcional	380
3) Criterio poblacional	381
4) Nuestra opinión	382
b) La promoción de la identidad	382
1) Importancia del tema	382
2) Rol del Estado	384
3) El sistema de descentralización comunal en la Ciudad de Buenos Aires	385

SECCIÓN VI

EL MUNICIPIO EN EL MARCO DE OTRAS INSTANCIAS DE DECISIÓN TERRITORIAL

CAPÍTULO XXVII

MUNICIPIO Y FEDERALISMO

1. Caracterización del federalismo	389
A. La descentralización	390
B. El poder como contenido de la descentralización	391
C. El grado de descentralización propio del federalismo	393
2. Federalismo y Confederación de Estados	395
A. Diferencias conceptuales	395
B. Nuestra opinión sobre el <i>status</i> preconstitucional patrio	397

3. Génesis del federalismo	401
A. El federalismo como técnica	401
B. El federalismo como ideario	403
C. El federalismo: ¿Técnica o ideario?	404
D. Nuestra opinión sobre el federalismo argentino	406
4. Causas del federalismo argentino	411
A. Interpretación materialista	411
B. Interpretación geográfica	412
C. Interpretación imitativa	412
D. Interpretación genética	413
E. Interpretación pluralista	414
F. Nuestra opinión	415
5. Funcionamiento federal	415
A. El federalismo como sistema	415
B. El margen de apreciación local	419
a) Caracterización	419
b) Actividad, ¿qué es apreciar?	420
c) Materialidad, ¿qué es lo que se aprecia?	420
d) Titularidad, ¿quién aprecia?	422
e) Ejercicio	422
6. Federalismo y municipio	423

CAPÍTULO XXVIII

MUNICIPIO Y REGIÓN

1. La región	427
A. Caracterización	427
a) Criterio geográfico	428
b) Criterio económico	429
c) Criterio sociológico	430
d) Criterio jurídico	430
e) Valoración de los criterios	432
B. <i>Status</i> constitucional de la región en Argentina	434
C. Región intraestatal y región interestatal	440

2. El municipio y la región.	442
A. Incidencia de la región sobre el municipio.	
La “actividad regional preponderante”	442
a) Incidencia funcional.	442
b) Incidencia sociológica	442
B. Las “regiones intermunicipales”	443
a) Las regiones intermunicipales asimétricas (regiones metropolitanas).	443
b) Las regiones intermunicipales (relativamente) simétricas	448
c) El “asociativismo intermunicipal” y las “microrregiones”	450
 BIBLIOGRAFÍA	 455