



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 quantum (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. Standard 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. Homo ambulator	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. Permisionarios	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 filmico	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