



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" (nullum tributum sine lege)	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

1. Recursos tributarios de propia jurisdicción	51
A. El impuesto	52
a) Definición	52
b) Características	52
c) Naturaleza jurídica	54
d) Clasificación	55
1) Por su regularidad	55
2) Por su temporalidad	55
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 tomo 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 status de la ciudad constitucional federada 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 status 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. Status 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