

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA**



**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
Y JURÍDICAS**

**SEMINARIO SOBRE APORTACIONES TEÓRICAS Y  
TÉCNICAS RECIENTES**

*Título:*

**“REGULACIÓN DE LAS  
EDIFICACIONES EN LA CIUDAD DE  
SANTA ROSA, LA PAMPA”**

*Alumno:*

Gerónimo Miranda Cid, L.U. 6514.

*Asignatura:*

DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL

*Encargado de Curso:*

Dr. Adrián SANCHEZ, Dr. Gustavo ARBALLO

*Santa Rosa, La Pampa; año 2008.-*

## Índice

### Capítulo I: INTRODUCCIÓN

Planteos preliminares. _____	4
Concepto y Objeto de la regulación. La edificación privada, interés particular y público. _____	4
Competencia para regular la edificación. Posición del Municipio. _____	6

### Capítulo II: NORMAS URBANÍSTICAS, SU INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN

Código Urbanístico de la Ciudad de Santa Rosa _____	13
Código de Edificación de la Ciudad de Santa Rosa _____	15
Interpretación y aplicación de la normativa urbanística. _____	16
La Dirección de Obras Particulares y Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Santa Rosa, origen, competencia y actividades _____	18
Procedimiento de tramitación consuetudinario ante la Dirección O. P. y P.U. _____	23
Diagrama de Flujo para el trámite de obras nuevas (a construir) _____	24
Diagrama de Flujo del trámite para obras existentes (a regularizar) _____	25

### Capítulo III: ELEMENTOS PARTICULARES DE LA REGULACIÓN EDILICIA

El Permiso de Obra, su naturaleza jurídica y revocación: distintos supuestos. _____	26
La falta por construcción sin permiso, conceptualización y consideraciones sobre la prescripción de la acción. El estatus jurídico de las obras así ejecutadas. _____	37
<i>El permiso y las construcciones 'reglamentarias'</i> _____	39
<b>Más sobre la falta de edificación:</b>	
<i>Sanción de la ordenanza que determina la falta</i> _____	41

<i>Régimen del Código de Edificación</i> _____	42
<i>Régimen de la Ordenanza Tarifaria</i> _____	44

**Capítulo IV: EL RÉGIMEN EDILICIO Y LA DIVISIÓN DE PODERES DEL ESTADO MUNICIPAL**

<b>Intervención del Juzgado Municipal de Faltas.</b> _____	<b>51</b>
<b>Condena de adecuación y disposición administrativa de adecuación.</b>	
<b>Aportes para la tramitación de obras antirreglamentarias.</b> _____	<b>56</b>
<i>¿Cuáles deberían ser los requisitos directrices del sistema?</i> _____	<i>60</i>
<i>Aceptación "condicional" ¿estabilidad o inestabilidad?</i> _____	<i>64</i>
<i>¿Con arreglo a que ordenamiento debe la administración calificar de reglamentaria o antirreglamentaria una obra?</i> _____	<i>68</i>
<b>Intervención del Concejo Deliberante: Las excepciones, el caso Promenade y el interés público.</b> _____	<b>69</b>
<b>COROLARIO.</b> _____	<b>73</b>
<b>Bibliografía</b> _____	<b>75</b>

## Capítulo I

# INTRODUCCIÓN

### ***Planteos preliminares.***

¿En qué consiste la regulación de la edificación? ¿Cómo se articulan los intereses patrimoniales individuales, respecto de las propiedades involucradas, con las necesidades sociales?. Las obras públicas y privadas deben ser sometidas a autorización municipal y control de cumplimiento de determinadas prescripciones: ¿Con qué finalidad? ¿Dónde se origina la competencia del Municipio? ¿Cuál es ese régimen? ¿Qué naturaleza jurídica tiene?...

Todas estas preguntas y otras que se han suscitado en el ensayo de sus respuestas son las líneas directrices que han permitido elaborar el siguiente trabajo bajo el cual se intentará delinear un marco conceptual de la regulación edilicia, analizar la misma en la ciudad de Santa Rosa, La Pampa a la vez que se esgrimirán posibles aportes para algunos de sus procedimientos de aplicación.

### ***Concepto y Objeto de la regulación. La edificación privada, interés particular y público.***

La regulación de la edificación individualmente considerada puede ser conceptuada como un límite al ejercicio del derecho del propietario fundiario consistente en el cumplimiento de condiciones sobre parcelamiento, cesión de espacios públicos y prescripciones para la construcción generalmente relacionadas con su emplazamiento, destino, características materiales y volumétricas en pos de su habitabilidad, seguridad, decoro, entro otras. Pero

tanto su télesis como su génesis transpolan a un sentido mucho más profundo y más amplio que la mera restricción particular: el sentido comunitario.

Si bien los estados o entes públicos son también sujetos de las imposiciones referidas, la mayor tensión dialéctica autoridad-libertad ocurre cuando el propietario fundiario es un particular. Al respecto el Código Civil en el art. 2611 preceptúa que *“las restricciones impuestas al dominio privado solo en interés público, son regidas por el Derecho Administrativo”* y si bien los particulares gozan como posteriores moradores de sus construcciones de los beneficios que tales normas funcionaritariamente prescriben, como las condiciones necesarias de iluminación y ventilación según tipo de locales, superficie mínima de los mismos, medios adecuados de salida, etc. las restricciones son producto de un concepto urbanístico, algo mucho más amplio, que beneficia a la comunidad en general. Por ello, acertadamente se repara en que el origen de la regulación de la edificación hunde sus raíces en la razón de vecindad y traspasa los meros intereses particulares intentando con la prescripciones individuales impuestas a cada obra formar una trama edilicia componente y a su vez modeladora de la urbe que la aloja, donde la vida social se debe desarrollar afablemente, en tal sentido se pronuncia García de Enterría al postular que las decisiones básicas sobre estos tópicos se han disociado del derecho subjetivo de propiedad<sup>1</sup>.

De la aludida alteridad y por imperio de las mandas constitucionales en cuanto a la limitación de los derechos en función de las reglamentaciones para su ejercicio<sup>2</sup>, el sentido social de la propiedad privada<sup>3</sup>, sumado la concepción del

---

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *"Los Principios de la Organización del Urbanismo"*, Revista de Administración Pública del CEPC (España) n°87, sep/dic 1978, pág. 303.

<sup>2</sup> Art. 14 y 28 C.N.

ejercicio regular y no abusivo del derecho<sup>4</sup>, no puede sostenerse la total e individual determinación del ejercicio de los derechos inmobiliarios según el arbitrio de su dueño y deben atenerse a las prescripciones normativas que armonizan los intereses involucrados.<sup>5</sup>

### ***Competencia para regular la edificación. Posición del Municipio.***

De la puja entre los intereses de explotación, destino y uso del fundo por su propietario y la necesidad social de que estos se lleven a cabo mediante un modo no perjudicial a terceros y garanticen un estándar mínimo de salubridad en su habitación, se gestará la dialéctica que dará origen a la norma de regulación edilicia perteneciente al género de normas urbanísticas.

El urbanismo entendido como *"conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios de las ciudades"* <sup>6</sup>, deviene en una actividad multidisciplinaria tendiente a dar solución a un fenómeno polifacético donde se conjuga lo económico, lo político, lo jurídico y lo ambiental entre otros aspectos de la vida social.

*"El territorio es la expresión y parte constitutiva de los procesos sociales, donde la sociedad le da forma y contenido"*<sup>7</sup>. Así, actividades tendientes a materializar las pretensiones de desarrollo social circunscriptas en un territorio determinado, necesitarán utilizar las condiciones naturales que el mismo puede suministrar y generar las artificiales que habrán de requerirse: servicios públicos

---

<sup>3</sup> Art. 33 Const.Prov; art 38 C.N. de 1949 (derogada); Doctrina Canónica Cristiana Concilio Vaticano II y encíclicas cctes.

<sup>4</sup> Art. 1071, 2513, 2514 y ccts Cod.Civ.(texto según Ley 17.711)

<sup>5</sup> En el mismo sentido vide HORACIO ROSSATI, *"Tratado de Derecho Municipal"* ed. Rubinzal-Culzoni, Tomo I cap. V

<sup>6</sup> Real Academia Española, *"Diccionario de la lengua española"* vigésima segunda edición.

<sup>7</sup> A.KREITER, S.GUZMÁN en *"Municipio y desarrollo territorial"* U.N.delComáhue pág 59.

como agua potable, saneamiento de efluentes, comunicación, transporte, etc. son algunos de ellos. Surge entonces la necesidad de edificar tanto obras públicas como privadas, que serán el radio de acción donde la actividad social concreta habrá de materializarse.

Si bien originariamente la norma edilicia pudo ser parte de un orden consuetudinario cuando los asentamientos y poblados fueron consolidándose en torno a lugares donde se desarrollaban actividades productivas (*como aprovechamiento de recursos naturales o vías de comunicación, posteriormente estaciones de ferrocarriles, plantas industriales, etc*) o sociales (*templos, autoridades, monumentos y otros*) por lo general siempre existieron, según las idiosincrasias locales y temporales normas sobre edificación, antaño frecuentemente rigurosas en cuanto a imposiciones estéticas y luego ocupándose de aspectos más funcionales pero todas de acatamiento generalizado. Sin perjuicio de su nacimiento como parte de un orden social no positivo (abonado por la actividad de sus precursores<sup>8</sup>), verdaderos planes urbanos fueron desarrollados en la antigüedad, por caso, la reconstrucción de la incendiada Roma por Nerón a mediados del Siglo I o las Leyes de Indias con pormenorizadas prescripciones para la urbanización del nuevo continente<sup>9</sup>, aunque sin una regulación coactiva y acabada de la edificación privada.

Es de destacar como común denominador de los planes de ordenamiento territorial que los mismos se cristalizaron comúnmente en una manifestación de la

---

<sup>8</sup> BERÇAITZ, M.A. en "*Régimen Jurídico del Urbanismo*" señala a HIPÓDAMO DE MILETO como precursor en la materia al diseñar la reconstrucción ortogonal de Atenas, evocado por ARISTÓTELES quien por su parte, en "*La Política*" expresa su opinión en cuanto a la ubicación y fisonomía de los edificios públicos y las plazas.

<sup>9</sup> Un extracto y análisis de las mismas puede verse en Pág. 134 y sgtes. de DROMI, José Roberto "*Ciudad y Municipio*". Ediciones Ciudad Argentina. Bs. As. 1997.

autoridad, ya en forma de designio del emperador o ley del monarca, actualmente expresión del legislador encarnando la voluntad popular. El fenómeno así considerado no aparece controvertido en cuanto a que, regulado de forma general e imperativa, como elemento de ordenación de la vida social, depende de un órgano con competencia normativa.

Por ello, hoy se encuentran superados los estadios de decisión meramente particular en cuanto a poder optar por dar al fundo fronterizo función rústica o urbana y dentro de ella elegir su actividad y materialización, la misma se impone por su localización siendo competencia estatal designar que área territorial quedará incorporada al ejido urbano, el plan de desarrollo que conformará y cuales serán las prescripciones generales para su materialización. De idéntica manera, indica García de Enterría<sup>10</sup>, la doctrina inglesa a través de los *development rigths* separó la titularidad dominial del suelo de los derechos al desarrollo de un aprovechamiento urbano, siendo su designio una competencia pública directa. Se debe reconocer que la conformación de una ciudad, su crecimiento, regulación y servicios excede de la voluntad particular de los titulares de los fundos que la integran, es solo producto de la voluntad popular correctamente canalizada por medio del estado.

A resultas de lo anteriormente dicho, no cabe duda que tanto el urbanismo en general como la regulación de la edificación en particular son una competencia pública; ahora bien, en nuestro sistema estatal, la división estadual implica un reparto de competencias que enervan un compendio funcional de atribuciones y deberes respecto de los temas que caen bajo su órbita. Por ello, al momento de ubicar tal competencia dentro de nuestro estrato federal debe repararse en que

---

<sup>10</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *ibidem*.



siendo estas restricciones impuestas en pos del interés público, toma relevancia el ya enunciado artículo 2611 del Cod. Civil, y por ser tales imposiciones resorte del Derecho Administrativo, para cuyo dictado no ha ocurrido delegación a la nación, sino precisamente la reivindicación de la capacidad provincial de darse sus propias instituciones y regirse por su funcionamiento : Art. 121 y 122 C.N. Con claridad, estos estados federados son los que individualmente, detentan la facultad de la regulación en análisis.

Pero el asunto no halla aquí su final, ya que la competencia y con ella el ejercicio de las tareas propias del urbanismo *vg. planificación, zonificación, consolidación y fomento de sectores urbanos* y la regulación de la edificación más su control, la ejercen los municipios.

Bien podía interpretarse que ello sucede por delegación provincial únicamente basada en una norma de derecho positivo al determinar su régimen municipal, otorgando tal facultad implícita o expresamente (como hizo esta provincia -La Pampa- en su Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento<sup>11</sup>). Aunque encuentro una visión más afín a lo acontecido (tanto en este caso como en otras atribuciones) reconociendo una prístina competencia de los municipios en la materia, bien advertida por las provincias y consecuentemente no delegada a la nación y para esas instituciones locales conservada. En este sentido se expresan los partícipes del reconocimiento histórico del gobierno local<sup>12</sup> cuyos análisis remiten a la épocas de la colonia y transitan el arduo camino de

---

<sup>11</sup> Art. Nº 36 específicamente inc. 6 y generalmente inc. 21 pero presente también en incisos: 1,2,5,16,17,20,24,26,27,31 y 37 (las enunciaciones en el artículo no son taxativas)

<sup>12</sup> Entre ellos ALBERDI J.B., "*Bases y Puntos de Partida para la organización política de la República Argentina*" Ctro. Editor América Latina. 1957 Introducción acápite 20, pág 98. DROMI, J.R, *ibidem. pag. 138*: Dictámen s/"*Análisis del Régimen Municipal Argentino*" IX Conferencia Nac. de Abogados" 1979 Santa Fe.

mutaciones institucionales: Cabildos, Salas Capitulares, Jefaturas de Policía, Legislaturas, Cuerpos Municipales, etc. cuya evolución ha sido analizada bajo la expresión "El viacrucis del municipio"<sup>13</sup> y que encuentra su cúspide en el estatus constitucional logrado en 1853. Siempre reconociendo en los añejos gobiernos locales las facultades aquí analizadas previas a la organización federativa, por caso, puede verse entre las asignaciones propias del régimen municipal según el proyecto de ley de Lisandro de la Torre en 1912 expresamente las siguientes : "...Todo lo relativo a calles y caminos. (...) en la edificación particular para garantizar su solidez, evitar derrumbes, incendios, etcétera." con lo cual nos acercamos a la idea de una competencia municipal primigenia<sup>14</sup>.

No obstante la naturaleza histórica reseñada, se puede conceptuar la correspondencia de tales actividades utilizando los criterios de inmediatez y autodeterminación. Tales criterios de deslinde hacen que la actividad reguladora de los fundos componentes del ejido y su construcción sea competencia del municipio mismo por conformar en su conjunto su existencia material.

En primer lugar porque las edificaciones responden a necesidades locales, clima, factores atmosféricos, geológicos entre otros como pueden ser el requisito de estructuras antisísmicas, pendientes para evacuar nevadas o precipitaciones y demás. En cuanto a la autodeterminación, la conformación del ejido urbano, su amplitud y desarrollo dependerá de las actividades que se susciten en el municipio y forma parte de la política económica y social de desarrollo local. Hay quienes destacan poca especialización y medios técnico-económicos para llevar a cabo

---

<sup>13</sup> DROMI, J.R. *ibidem*. título del Cap VI P.2.

<sup>14</sup> En el mismo sentido, vide ZORRAQUÍN BECÚ, R. "Historia del Derecho Argentino" Ed. Perrot 1985 Bs.As., Tomo I pág 159.

planificaciones complejas por los municipios "chicos", de todas formas reivindican la competencia de estos<sup>15</sup>.

Sin perjuicio de lo antedicho y sin avasallar la autonomía Municipal prescripta en los Art. 5 , 121 y 123 de la Constitución Nacional ni su competencia, es una posibilidad viable que la nación o la provincia dicte un norma urbanística general con presupuestos mínimos que deben cumplir las urbanizaciones y que sean complementadas mediante el dictado de ordenamientos locales según las particulares necesidades de cada municipio, como ya se ha hecho en materia ambiental y de recursos naturales entre la nación y las provincias. Sin duda, el actual desarrollo de las regulaciones locales para las edificaciones no haga necesario ese extremo en forma general como sí fue necesario al momento de proteger los bosques<sup>16</sup> o el ambiente<sup>17</sup> conforme al (Art. 41 C.N.). Pero podría pensarse en una vía de solución al desbordamiento urbano cuyo crecimiento no respeta los límites administrativos, generando grandes conglomerados con sus problemáticas ínter jurisdiccionales, para los cuales plantea Dromi el abordaje propugnando soluciones incluso desde la nación, haciendo mención a un "urbanismo a nivel nacional"<sup>18</sup> , señalando en ese sentido en obra posterior<sup>19</sup>, que en virtud de lo dispuesto en el Art. 75 inc. 19 y 20 de la C.N. el crecimiento armónico de la población, el poblamiento del territorio, su progreso económico y social deberían ser canalizadas mediante un ordenamiento territorial adecuado

---

<sup>15</sup> DROMI, José Roberto, *"Federalismo y Municipio"*. Ciudad Arg. Mza. 1983 pág 188 y sgtes; ROSATTI, Horacio, *ibidem*.

<sup>16</sup> Ley Nacional N° 26.331 "Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos".

<sup>17</sup> Ley Nacional N° 25.675 "General del Ambiente".

<sup>18</sup> DROMI, José Roberto, *"Federalismo y Municipio"*. Ciudad Arg. Mza. 1983 pág 189.

<sup>19</sup> DROMI, Jose Roberto *"Ciudad y Municipio"*. Ediciones Ciudad Argentina. Bs As. 1997. Pág 227.

con objetivos y estrategias de urbanización. En el sentido reseñado, el Código Urbanístico de la ciudad de Santa Rosa (Ord. N° 3274/05 ) prevé la flexibilidad necesaria para integrar pautas provenientes de otro nivel estatal<sup>20</sup>: *"...las normas (...) tendrán un carácter eminentemente orientador y de ninguna manera perderán la flexibilidad que toda norma urbanística requiere, a la luz de nuevos conceptos o **pautas provenientes de los niveles Nacional, Municipal, privado o nuevas tendencias urbanísticas.** (Art. 1.1.1, el destacado es propio).*

---

<sup>20</sup> Debiera mencionarse también las normas o pautas provenientes de la Provincia, aunque su falta en la enunciación no es óbice para excluirlas.

## Capítulo II

### NORMAS URBANÍSTICAS, SU INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN.

#### ***Código Urbanístico de la Ciudad de Santa Rosa***

Mediante la ordenanza N° 3274 de 2005 el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Santa Rosa aprobó el nuevo código urbanístico vigente "para todo el ámbito de la Jurisdicción de la Municipalidad de Santa Rosa" disposición que el mismo código acota en su el primer párrafo in fine del Art. 1.1.1 al "ordenamiento territorial del Ejido Municipal de la Ciudad de Santa Rosa". Las materias objeto de regulación se encuentran en el artículo aludido y son las siguientes: "...asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo, la apertura de nuevas calles, la trama circulatoria, la subdivisión y englobamiento de parcelas, los volúmenes edificables, el tejido urbano, la preservación de las condiciones ambientales..." y como se dijo, incluye todo temas relacionados con el ordenamiento territorial del ejido de la urbe.

Si bien las modificaciones respecto del código antecesor son parciales, la técnica legislativa de aprobar un nuevo texto modificado y ordenado no es mala por cuanto despeja toda duda en cuanto a la articulación de las alteraciones. Además, se prevé la constante actualización y la incorporación de modificaciones menores respetando la codificación, prescribiendo la obligación anual del Ejecutivo de ordenar el texto normativo. (Art. 1.1.4).

Entre las prescripciones de mayor relevancia jurídica se encuentra la **zonificación en distritos urbanos**, que en el enunciado de materias reguladas se encuentra incluida implícitamente en " *asuntos relacionados directa o indirectamente*

*con el uso del suelo*". Esta diferenciación de sectores de la ciudad en las cuales se condiciona fisonómicamente las edificaciones (altura máxima, retiros, porcentaje del suelo que puede ocuparse, etc.) y cualitativamente las actividades a desarrollarse<sup>21</sup> mediante un catálogo de enumeraciones y grados de molestia ocasionados, permite generar barrios residenciales, zonas industriales, espacios verdes de recreación, deporte, verdaderos "pulmones urbanos", corredores comerciales, entre otros. Tal categorización es una efectiva restricción administrativa al derecho de propiedad en virtud del poder de policía de la edificación que posee el municipio, las mismas atacan lo absoluto del dominio para cuya validez además de no alterar la propiedad, ni desintegrarla o desmembrarla<sup>22</sup> deben respetar ciertas reglas como Uniformidad (intra sector), Razonabilidad y Legitimidad. Por ello, dentro de cada zona las restricciones no pueden hacer distinciones entre inmueble, los principios que inspiran la división y generan la normativa categorizante deben ser relevantes y las prescripciones impuestas deben ser adecuadas a los objetivos tenidos en mira al momento de generar el área en cuestión. Cumpliendo con esas características las distinciones de zonas son viables. En tal sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableciendo que el artículo 16 de la Constitución Nacional *"no excluye la facultad de la Municipalidad para establecer grupos o distinciones o formar categorías de contribuyentes, siempre que tales clasificaciones no revistan carácter de arbitrarias"*.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> BANDEIRA DE MELLO, C.A. destaca en *"Figuras jurídicas del planeamiento urbano en el Brasil"* que en la zonificación prima la actividad pretendida, la cual será determinante para reglar la fisonomía, y a esa relación se debe la razonabilidad de las prescripciones. *Planeamiento Urbano y Derecho* Ed. Universidad, 1983, Pág.389.

<sup>22</sup> Fallos, 117:432, 118:278, etc.

<sup>23</sup> Fallos, 124:214.

## **Código de Edificación de la Ciudad de Santa Rosa**

Las prescripciones para las construcciones en la Ciudad de Santa Rosa han sido objeto de codificación por la ordenanza 1581/95 cuyo artículo primero le da el nombre oficial de "Código de Edificación" . Ese cuerpo normativo determina que su ámbito de aplicación territorial es "todo el ámbito de la Municipalidad de Santa Rosa" con lo cual se hace imperativo inclusive fuera del ejido urbano, cuestión de controvertida conveniencia y eficacia. El aspecto material regulado recae sobre las tareas de: *"Construcción, demolición, modificación, mantenimiento e inspección de edificios, estructuras e instalaciones o de partes de ellos; Mantenimiento e inspección de predios; Construcción, reparación y mantenimiento de veredas, y de cualquier construcción o instalación que se ubique en ellas. "* (Art.1.1.2)

La télesis del código se encuentra en él contenida expresamente (Art. 1.1.4) y merece su transcripción:

*" Objetivos:*

*Ambientales: Permitir un uso racional de la energía, el respeto por las condiciones naturales, y el respeto y valorización de la vegetación.*

*Funcionales: Lograr una correcta relación entre las diversas funciones que alberga un edificio.*

*Urbanísticos: Buscar la armonización de cada edificio con los que lo rodean, con su barrio y con la ciudad toda.*

*De habitabilidad: Asegurar iluminación y ventilación natural de los edificios y que los locales posean dimensiones acordes a sus funciones.*

*Estéticos: Conseguir que la arquitectura exterior e interior de las edificaciones posean valores estéticos que la hagan agradable y comfortable.*

*Estructurales: Lograr la seguridad y estabilidad estructurales de las funciones que alberga un edificio.*

*Igualitarios: Permitir el uso y goce de los espacios y edificios por parte de todos los habitantes, cualquiera sea su condición física.*

*De convivencia: Evitar que entre los habitantes se generen conflictos motivados por cuestiones relacionadas con los alcances de este Código." (conf. ord 1581/95)*

En el sentido de lograr los objetivos reseñados, se han dispuesto bajo seis títulos prescripciones sobre los recaudos a observar tanto al momento del proyecto de obras como en las materializaciones constructivas y tareas accesorias (v.gr. demoliciones, movimientos de suelos, determinadas instalaciones, etc) como así también lineamientos básicos para los trámites administrativos, obligaciones de los propietarios, profesionales y empresas, facultades de control, sanción entre otras. Ulteriormente, en el presente trabajo, serán analizadas algunas de las cuales entrañan mayor relevancia jurídica.

### ***Interpretación y aplicación de la normativa urbanística.***

La tarea de interpretación y aplicación de la norma urbanística es realizada a diario por una diversidad de sujetos y actores del ámbito de la construcción: profesionales encargados de materializar proyectos u obras para sus comitentes, empleados, técnicos y profesionales de los organismos administrativos intervinientes en la autorización o contralor de aquellas tareas, etc. Escasamente los juristas llegan a inmiscuirse en tales labores ya que su participación está vinculada con casos excepcionales de incumplimiento o conflicto en los cual los trámites toman giros distintos a la administración y transitan los procedimientos jurisdiccionales de diversa índole o legislativos a través del requerimiento de excepciones que más adelante será tratado.

Sin perjuicio de ello, cuando los casos revisten singular importancia o complicación, como en toda institución comunal pública, interviene una asesoría letrada, evaluando el aspecto jurídico, donde se sostienen como



criterios generalmente compartidos en la experiencia<sup>24</sup> y la doctrina<sup>25</sup> los siguientes postulados, que si bien rigen tanto para la conceptualización y gestación de las normas, devienen necesariamente operativos al momento de determinar su alcance y necesaria ponderación de los valores involucrados al momento de la decisión<sup>26</sup>:

- *Razonabilidad* de la medida, implicando la proporcional entre la solución técnica prescripta y el perjuicio ocasionado que pretende corregirse. Siendo además la más beneficiosa en términos ponderativos dentro del espectro posible para la aplicación en el caso concreto.

- *Igualdad*: consagrada en el Art. 16 de la Constitución Nacional, ha sido conceptuada por el máximo tribunal<sup>27</sup> como igualdad en igualdad de circunstancias permitiendo crear categorías diferenciadas según las particularidades que hagan común su situación sin incurrir en uniformismo.

- *Inviolabilidad de la propiedad*: establecida en el Art. 17 de nuestra Constitución Nacional y cuyo concepto "*engloba todos los intereses apreciables que el hombre puede poseer fuera de sí mismo, de su vida y su libertad...*" incluyendo "*...todos los bienes de susceptibles de valor económico*"<sup>28</sup>.

- *Perjuicio a terceros*: la regla de no afectación se sustenta en el sentido de alteridad y construcción del espacio comunitario objeto de las normas urbanísticas, su aplicación en estos casos correspondería cuando se meritúe incumplimientos

---

<sup>24</sup> Dirección de Asuntos Jurídicos Municipalidad de Santa Rosa, *dictámenes 244/05, 320/05 y cctes.*

<sup>25</sup> ROSATTI, Horacio, *ibidem*, pág 256.

<sup>26</sup> SCATOLINI, Julio César. "*Modelos de Interpretación Jurídica*". UNLPam año 2006.

<sup>27</sup> C.S.J.N. *Fallos*: 200:424.

<sup>28</sup> BIDART CAMPOS, Germán J. "*Manual de Derecho Constitucional*" Pág. 288 ed. Ediar 1983.

que solo quedan reservados a la esfera individual de habitación del afectado y este así lo desea, no concurriendo ningún interés externo de la comunidad, configura una derivación lógica del Art. 19 de la Const. Nac. Su contrapartida daría prioridad en medidas correctivas sobre todo en casos de emergencias ante, por ejemplo, posibilidades de derrumbes, desprendimientos, fosos sin cubierta ni señalización, incluso siendo los terceros afectados meramente potenciales. Menor grado de celeridad (pero no de obligación) en la adecuación revisten los casos de afectación a terceros por invasiones al espacio privado o público.

### ***La Dirección de Obras Particulares y Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Santa Rosa, origen, competencia y actividades***

Originalmente, la inexistencia de esta dirección era suplida por la actividad administrativa de control de obras privadas a cargo de la Dirección de Obras Públicas que llevaba un archivo de los antecedentes de construcción de toda la ciudad y otorgaba las autorizaciones de edificación.

Con la proliferación cuantitativa de los trámites y en la necesidad de organizar el crecimiento de la ciudad en función de planificación institucional, objetiva y profesional, se creó la Dirección de Obras Particulares y Planeamiento Urbano cuya última redacción de su competencia ha sido establecida por Resolución N°594/2007:

*"Controlar el crecimiento armónico de la ciudad, tendiente a optimizar la distribución territorial de la población y el mejor aprovechamiento de los servicios. Supervisar, controlar, inspeccionar y aprobar la realización de obras particulares urbanas y/o suburbanas.*

*Velar por el cumplimiento de los Códigos Urbanístico y de Edificación, así como el de su permanente revisión y eventual actualización en función de la dinámica de la ciudad.*

*Administrar el catastro municipal.*

*Preservar y recuperar obras que hacen al patrimonio histórico arquitectónico de la ciudad."*

Si bien la pormenorización detallada en la redacción de la competencia administrativa de un órgano es inversamente proporcional a su capacidad de actuar resultante, algunos de los ítem de su competencia se han excedido en vaguedad y las funciones concretas que lleva a cabo la Dirección pasan por un proceso de tamiz, consistente en la *costumbre institucional*, adoptando todos los procedimientos y servicios que se le transfirieron desde la vieja Dirección de Obras Públicas, la cual por su parte, subsiste a los efectos que en la resolución mencionada se detallan y que consisten en general en la ejecución y control de toda obra pública a cargo del Municipio por administración o por terceros, dejando a la nueva unidad de organización todo lo relativo a la administración de los espacios privados desarrollados "*detrás*" de la Línea Municipal y al proyecto de cómo estos serán implantados a futuro, desde el diseño del trazado de vías de comunicación, la previsión en la disponibilidad de servicios, la zonificación para el uso del suelo, etc.

Conceptualmente las tareas más relevantes llevadas a cabo pueden clasificarse en actividades:

*de Control:*

-Inspección de Obras para constatar correspondencia con lo declarado.

Se trata de una actividad que se insta por los interesados con cada trámite al declarar modificaciones, obras nuevas o requerir conformidad para operaciones inmobiliarias en cuanto a certificación de libre deuda (tributario y de presentación de documentación gráfica del inmueble).

- Inspección de obras en construcción:

Se ejerce de oficio o ante denuncias, su objeto no es corroborar el cumplimiento de la prescripciones de diseño de la obra (analizada al momento de otorgar la autorización administrativa "permiso de obra") sino el cumplimiento de las formas de su ejecución para que se ajusten a las normas imperativas de seguridad (bandejas de protección, cercos de obra, horarios de trabajo, afectación a linderos, acopio de materiales, liberación de veredas y/o construcción de pasarelas, cumplimiento del cartel indicativo de profesional interviniente y numero de expte. de obra, etc.)

- Inspección de Terrenos baldíos.

Es la contraprestación administrativa de la tasa cobrada por ese concepto y se constata el cumplimiento de aseo, desmalezamiento y en caso de ser necesario por la ubicación, seguridad, decoro u otro motivo relevante se exige su cerramiento<sup>29</sup>, además en forma general debería instarse a que sus propietarios mantengan las veredas en condiciones normales de transitabilidad. En caso de incumplimiento de las intimaciones de la Dirección, comúnmente se da intervención a la repartición correspondiente quien ejecutará las tareas necesarias a costa del propietario del terreno, cargando los importes demandados a la cuenta de la referencia municipal correspondiente en la Dirección de Rentas.

---

<sup>29</sup> El Art. 3.2.1.3 del Código de Edificación (ord. N° 1581/95) prescribe que deberán ejecutarlo en todos los predios baldíos pero a la actualidad no se ha tomado la decisión de su requerimiento coactivo general, salvo la campaña de regularización interrumpida por Decreto Provincial N° 452/08 fundado en Ley Provincial N° 2406.

- Otras modalidades de constatación que no han sido verdaderamente explotadas: fotografías satelitales o aéreas para la detección de obras sin autorización municipal.

*de Autorización:*

- Permiso de Obra: otorgado luego de analizar la información gráfica obligatoria de las obras a construir (planos) y verificar su cumplimiento con las disposiciones vigentes, permitiéndose con él el comienzo de las materializaciones.

- Implantación de actividades comerciales y/o industriales según la zonificación del uso del suelo prescripta en el Código Urbanístico. (Intervención accesoria en trámite sustanciado en la Dirección de Sanidad y Control de Actividades Económicas -*ex Dirección de Comercio*-).

- Certificación de la aptitud técnica del inmueble (según su uso) salidas de emergencia, prevención contra incendios, cantidad de sanitarios, adaptaciones para personas con discapacidad, etc. (Intervención accesoria en trámite sustanciado en la Dirección de Sanidad y Control de Actividades Económicas -*ex Dirección de Comercio*-).

- Autorización en la subdivisión de inmuebles en cumplimiento con las prescripciones de dimensiones mínimas establecidas en el código urbanístico y el aporte determinado para "espacios verdes y/o uso comunitario".

- Autorización por efecto positivo del silencio de la administración: para cuya aplicación cabría la aceptación de presentaciones no necesariamente gráficas, cuyo objeto sea poner en conocimiento del municipio la ejecución próxima de estructuras de menor cuantía como

toldos, pérgolas, estructuras menores y otras tareas enunciadas en el código con una enumeración que no debe reputarse taxativa, toda vez que permite incluir en el sistema obras de reducida envergadura sin las complicaciones del trámite habitual de permiso. Tales tareas si no son observadas se reputan autorizadas por el mero transcurso del plazo sin acción de la Dirección. (Art. 2.1.1.2 código de edificación).

- Alta en la matrícula municipal: otorgada a todo profesional matriculado en el Colegio Provincial de Ingeniería y Arquitectura, habilitándolo así a intervenir en la tramitación a sustanciarse ante la Dirección y a los efectos de llevar un registro y legajo que permite tomar ciertas medidas disciplinarias respecto de su conducta en las intervenciones realizadas.

*de Regularización:*

- Actualización del Catastro Municipal y el Archivo de antecedentes de construcción, tomando conocimiento y registro de las construcciones ejecutadas sin permiso y las transferencias dominiales dejando constancia de sus titulares y obligados solidarios o sustitutos en cuestiones tributarias.

- Imposición de Adecuaciones por vía administrativa o haciendo cumplir las condenas del Juzgado Municipal de Faltas en caso de construcciones en contravención a la normativa vigente.

*de Planificación:*

- Estudios de densidad demográfica, actividades urbanas, formas de movilidad social y otros aspectos determinantes de la necesidad de infraestructura y servicios, como así también el ordenamiento territorial para

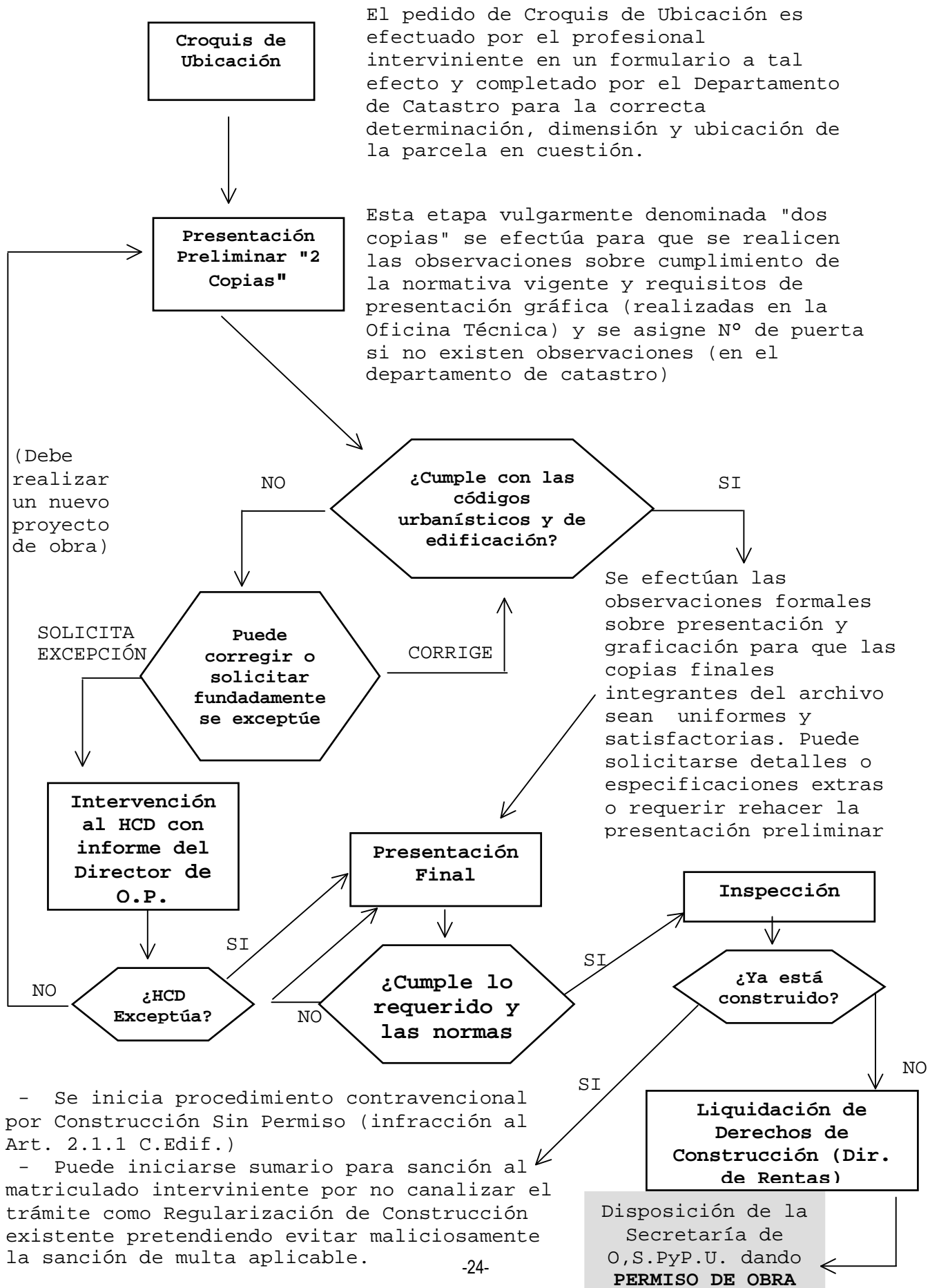
canalizar el desarrollo de la urbe según un correcto proyecto y consolidación de los aprovechamiento de uso del suelo, tomando como instrumento la zonificación plasmada en el Código Urbanístico y elaborando sus constantes proyectos de actualización.

### ***Procedimiento de tramitación consuetudinario ante la Dirección O. P. y P.U.***

Si bien no existe un procedimiento administrativo reglado en detalle para la tramitación de las obras a construir y para la regularización de las existentes, en determinadas ordenanzas como el Código de Edificación se prescriben algunos hitos del mismo, como la necesidad de obtención previa del "Permiso de Obra". (Art 2.1.1.1 Ord 1581/95). Por ello, cumpliendo con ese requisito se ha organizado consuetudinariamente el siguiente esquema en las tramitaciones. Las contingencias que dan Intervención al Juzgado Municipal de Faltas y al Honorable Concejo Deliberante son analizadas en el Capítulo IV.

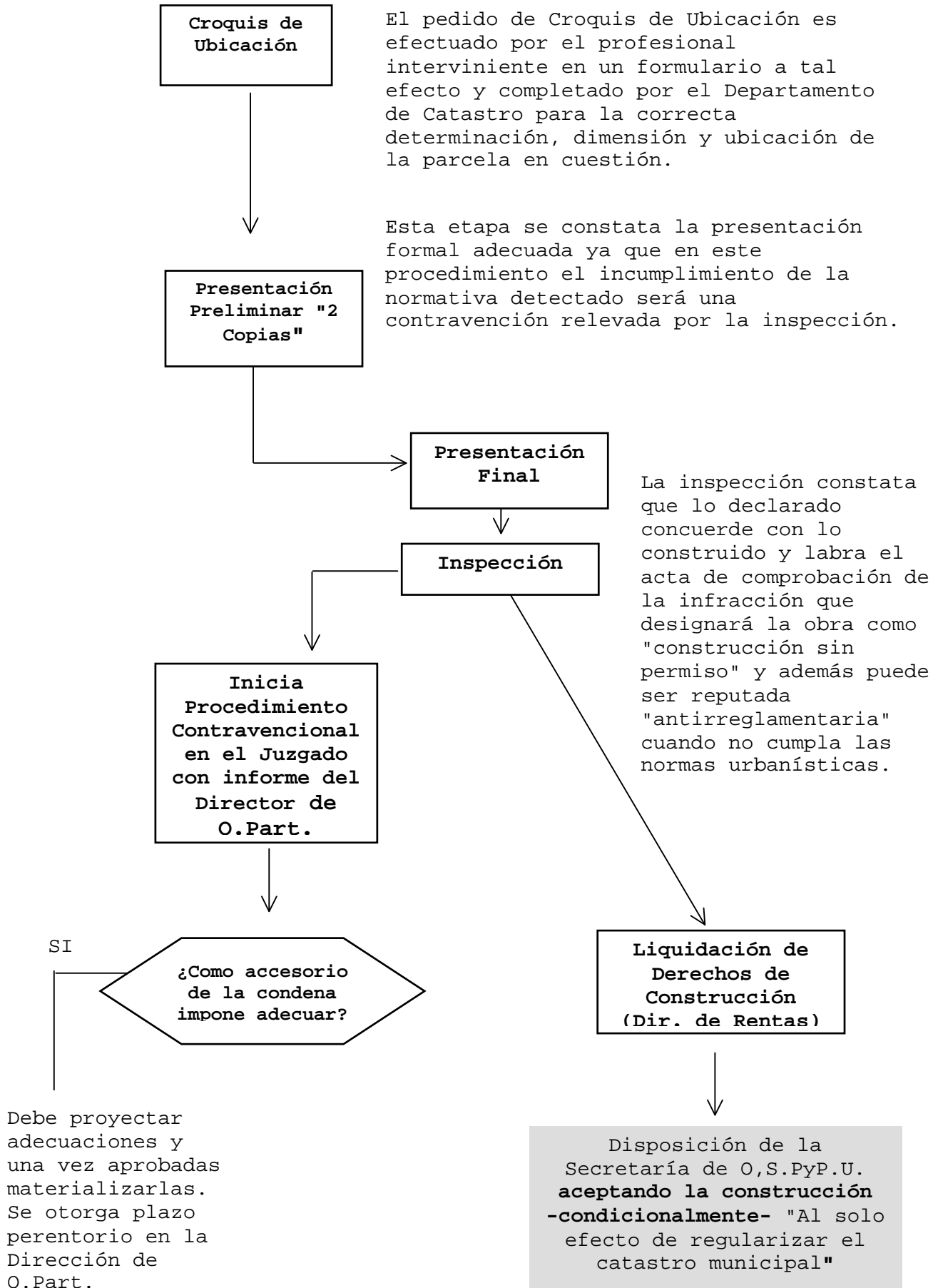
*En los diagramas siguientes se plasman las instancias más relevantes de los trámites, algunas de las cuales han sido ligeramente adaptadas y simplificadas para permitir su conceptualización:*

## Diagrama de Flujo para el trámite de obras nuevas (a construir)





## Diagrama de Flujo del trámite para obras existentes (a regularizar)



### Capítulo III

## ELEMENTOS PARTICULARES DE LA REGULACIÓN EDILICIA.

### ***El Permiso de Obra, su naturaleza jurídica y revocación: distintos supuestos.***

El código de edificación requiere en su (Art 2.1.1) para la iniciación de materializaciones edilicias la obtención de un "permiso de obra" o efectuar un "aviso de obra" (Art. 2.1.2) el primero insta un procedimiento que concluye con su otorgamiento y el segundo tiene como objeto un trámite breve o el efecto positivo del silencio de la administración, su finalidad es la simplificación de los trámites para autorizar ejecuciones de menor cuantía.

Ambos requieren que la administración acceda a la petición (de forma expresa o excepcionalmente y para determinados supuestos, tácitamente) pero ¿Cuál es la naturaleza jurídico-administrativa de tal actividad?.

En el aviso de obra aparece la terminología adecuada aunque la regla en la práctica es el empleo de "permiso", el Art. 2.1.2 (aviso de obra) expresa:

*"Previo a la ejecución de cualquier tarea comprendida por este Código, que requiera Aviso de Obra, deberá presentarse ante la Municipalidad la correspondiente documentación, no pudiendo dar inicio a los trabajos hasta que se otorgue la expresa **autorización**. Transcurridos 10 -diez- días hábiles desde la presentación del Aviso de Obra, sin que la Municipalidad hubiera efectuado objeciones o solicitado más información, la **autorización** para realizar los trabajos se considerará automáticamente otorgada.*

*Toda presentación de Aviso de Obra debe incluir obligatoriamente el tiempo de duración de la misma hasta su completa terminación."*

Nótese el destacado (que me pertenece) ha sido sobre la palabra "autorización", si bien en la norma citada al momento de definir el "Permiso de Obra" la misma no ha sido utilizada, es aquí donde hace su primera aparición. Su empleo es adecuado en contraposición con el "permiso" dado a que ambos aparejan una notoria distinción conceptual:

El "permiso", esencialmente revocable, posee efectos constitutivos del derecho de su titular, el mismo es creador de un derecho nuevo para quien lo obtiene. Por el contrario la "autorización" es caracterizada por el reconocimiento o la posibilidad que otorga la administración, por cumplirse con los requisitos reglamentarios del derecho, a quien ya tenía este precedentemente.

Ambos conceptos entrañan la participación de la administración mediante un acto administrativo que levanta un valla para el ejercicio de determinada actividad de los particulares, pero mientras que el permiso lo hace en relación con una actividad prohibida por normas de policía, entendiendo que su ejercicio en el caso concreto no afectará al interés ni la seguridad pública. La autorización reconoce el derecho preexistente del particular en una actividad no prohibida. En tal distinción Cassagne<sup>30</sup> funda el agotamiento de la potestad revocatoria a la que me referiré más adelante.

De lo antedicho, surge con palmaria certidumbre, que el código de edificación ha puesto en cabeza de los particulares que desean construir en un fundo urbano la necesidad de contar con una -autorización- municipal que el mismo código designa bajo el nombre de "Permiso de Obra" sin que su denominación altere la naturaleza jurídica que le es propia y las consecuencias que de ella dimanen.

### ***Autorizaciones, clasificación***

Las autorizaciones administrativas pueden dividirse conceptualmente en las siguientes categorías que no se excluyen mutuamente<sup>31</sup>:

---

<sup>30</sup> CASSAGNE, J.C. "Autorización de Edificación" en "Derecho y Planeamiento Urbano" Ed.Universidad. Bs. As. 1983 cáp IV.Pág 108.

<sup>31</sup> La clasificaciones expuestas, en rasgos generales, pertenecen a CASSAGNE, J.C. op. cit Pág 109 y sgtes.

*Por Operación o por Funcionamiento:* la primera para ejercer una operación determinada, de ejecución única. Frente al 'funcionamiento' cuya habilitación implica ejercer la actividad autorizada que perdura en el tiempo, en cuyo caso se mantiene un vínculo con la administración y esta conserva cierto *ius variandi* en función del interés público conforme señala Cassagne con base en la doctrina y jurisprudencia española.

*Simples y Operativas :* según se ejerza simplemente una facultad derivada del poder de policía o si se trata de orientar encauzar (generalmente mediante fomento) la actividad de los particulares en función del interés público.

*Personales y Reales:* si se tiene en mira las cualidades y condiciones de la persona a quien habrá de autorizarse (ej: autorización para conducir) o se repare únicamente en las características de las cosa en función de la cuál se proveerá la autorización.

*Regladas o Discrecionales.* Es de aplicación esta importante clasificación general de las potestades administrativas<sup>32</sup>. La clara síntesis de Gordillo<sup>33</sup> amerita, sin más, su transcripción: "*Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando una norma jurídica predetermina (...) lo que el órgano debe hacer en un caso concreto. Las facultades del órgano serán en cambio discrecionales cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera.*"

### **Consecuencias:**

De las clasificaciones precedentemente vertidas, la autorización que otorga la Dirección de Obras Particulares y Planeamiento Urbano es :

---

<sup>32</sup> Análisis por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo en "La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo" R.A.P., N° 38, Madrid 1962. Págs. 159-208. ISSN 0034-7639.

<sup>33</sup> GORDILLO, A. op. cit. T°I,X-10§11.

a) por *Operación*, al ser concedida otorga derecho a la materialización de la obra autorizada y la administración no puede realizar posteriores objeciones que la alteren.

b) *Simple*: en el caso concreto es simple porque la administración solo constata el cumplimiento de las normas de policía edilicia. No debe ser interpretada *Operativa* aunque en casos de fomento para consolidación de sectores urbanos, donde las previsiones para la instalación de determinada actividad sea alentadora o notoriamente diferenciada, ello porque la operatividad se ve reflejada en el posterior uso del inmueble que requiere una nueva autorización de funcionamiento (generalmente de industria o comercio) y no en su materialización para la cual se da la autorización de obra. En tal caso es la "certificación de uso del suelo" la que habilita la actividad a desarrollarse, en cuyo trámite interviene la autoridad local en materia de actividades productivas. En ese sentido todos los planos rezan en su rótulo "La aprobación de los planos no implica la habilitación de la finca o local". La consecuencia es importante, para obtener la autorización no hay que cumplir más que los requisitos consignados para los planos y proyectos y la obra una vez ejecutada de conformidad excluye cualquier posibilidad de la administración en exigir su modificación.

c) *Real*: Porque no se tiene en mira la persona del solicitante sino la materialización constructiva que el mismo pretende realizar. Su consecuencia es que la autorización es transmisible, la obra puede ser ejecutada por un posterior adquirente del inmueble (cumpliendo la exigencia de denunciar su titularidad).

d) *Reglada*: Porque el órgano administrativo que la emite debe atenerse a las normas que prescriben los supuestos de hecho y derecho que deben ser llenados por el particular y una vez satisfechos surge la necesidad de la

aprobación, no pudiendo ser negada la autorización en orden a estimaciones de mérito u oportunidad.

### ***Revocación de la autorización de construcción.***

Debe repararse que la potestad revocación es excepcional, la regla es la estabilidad de los actos administrativos, reconocida por la C.S.J.N. incluso antes de las actuales previsiones legislativas, desde el fallo *Carman de Cantón* (1936, Fallos, 175: 368) de cuyo considerando 8° puede extraerse su telos<sup>34</sup> : "*La perennidad de lo inestable en materia de derecho administrativo carece de base legal y justiciera*".

### ***Por razones de ilegitimidad.***

La presencia de un vicio en el acto administrativo que concede la autorización de edificación abre la puerta para su anulación<sup>35</sup> en sede administrativa por aplicación del Artículo 82 de la N.J.F. 951 /79 (de procedimiento administrativo de la provincia de La Pampa) :

*"El acto administrativo, haya sido dictado en ejercicio de la actividad reglada o de la discrecional, podrá ser revocado por razones de ilegitimidad por la Administración Pública, actuando por sí y ante sí ..."*

---

<sup>34</sup> CATALDO, Juan Vicente en "*Colección de Análisis Jurisprudencial, elementos de Derecho Administrativo*" LL 2003, pág 412

<sup>35</sup> La divergencia terminológica es amplia, la ley denomina 'revocación' pero hay quienes sostienen que esta se da cuando se hace cesar un acto por razones de oportunidad, mérito y conveniencia siendo la extinción por ilegitimidad una verdadera anulación (independiente de quién la pronuncie). Otros prefieren reservar el término anulación a las extinciones en sede judicial conf. GORDILLO, A. *op.cit.* TºIII cap.XII-4. Mas allá de la denominación, hay acuerdo que la extinción por ilegitimidad (en casi todos los casos) debe producir efectos *ex tunc*, es decir, retroactivos.

Pero no cualquier vicio concede esa facultad revocatoria a la administración sino que debe tratarse de uno que por su característica sea causal de nulidad absoluta del acto:

*" ... si se tratare de una irregularidad grave determinante de la nulidad absoluta del acto ... "*

caso contrario debe promoverse la llamada "acción de lesividad":

*"...Si el vicio no tuviere esa gravedad, la extinción del acto debe gestionarse ante la autoridad judicial por vía de anulación."*

Por el contrario, según el artículo 81 no podrá revocarse si el acto administrativo de autorización contenía los requisitos mínimos para su validez , causó estado<sup>36</sup> y de él nacieron derechos:

*"El acto administrativo regular, que cause estado, haya sido dictado en ejercicio de la actividad reglada o de la discrecional, del cual nacieron derechos, no podrá ser revocado por la Administración Pública por razones de legitimidad. En este supuesto la extinción del acto deberá gestionarse ante la autoridad judicial por vía de anulación."*

En la autorización de construcción, a los efectos de interpretar si de ella "nacieron" derecho subjetivos, ya que la misma fue caracterizada como el "levantamiento de una valla" para el ejercicio de un *-derecho preexistente-*, debe estarse por la afirmativa, resultando de aplicación la atinada ficción jurídica que

---

<sup>36</sup> La evolución doctrinaria, incluso la nueva posición de Marienhoff (redactor de la ley que se comenta), parece inclinarse a evitar el concepto de 'causa estado' exigiendo en cambio únicamente la notificación al administrado (GORDILLO, *op.cit.* TºIII Cap.VI-9§6, MARIENHOFF *op. cit.* TºI Pág.620 ). El concepto de esa expresión lo da DROMI en "*Derecho Administrativo*" Ciudad Argentina, ed. 2006 Cap IV: "Es una especie de acto clausurado por la razón de haber agotado las instancias administrativas".

propone González Pérez en "*Las Licencias de Urbanismo*"<sup>37</sup> ocurriendo una "*superposición de la ordenación jurídico administrativa sobre la privada*". De ahí hace derivar la imposibilidad revocatoria en estos casos que ve como actos declarativos de derechos subjetivos.

Conforme a nuestra norma provincial carece de relevancia si esos derechos han tenido cumplimiento o se encuentran en vías de ejecución, basta que el administrado esté notificado (*ver supra, nota al pié N°33*). Por lo tanto, no son de aplicación las especulaciones que se dan en el ámbito del decreto-ley 19.549/72 y sus modificatorias (régimen nacional) y que autores como Cassagne identifican con el "comienzo de la excavación"<sup>38</sup> (dado que aquella norma requiere que los derechos subjetivos 'se estén cumpliendo' -Art. 17- para impedir la facultad administrativa de revocarlo). Al respecto, estimo que en aplicación de ese ordenamiento, podría utilizarse incluso un criterio más amplio para determinar cuando comienza la obra, es decir, -cuando se están cumpliendo esos derechos que emanaron del acto- ya que en virtud de la autorización ocurre la celebración de las relaciones contractuales con técnicos, profesionales, empresas constructoras, proveedores de materiales, etc. que permitirán realizar -*el pozo*- al que el autor citado hace referencia, toda vez que la materialización física de la construcción recién es posible luego de realizar varias actividades de negocios, de ingeniería tanto de oficina (ej cálculos de estructuras auxiliares no incluidas en el proyecto) como de campo (nivelación y replanteo) que forman parte de la obra misma y que son principio de su ejecución.

---

<sup>37</sup> GONZALEZ PÉREZ, Jesús, "*Las Licencias de urbanismo*" pág. 109 y sgtes. Madrid 1978.

<sup>38</sup> CASSAGNE J.C. *op. cit.* Pág. 119



Para los efectos que el inicio de la ejecución -material- puede ocasionar en la ciudad de Santa Rosa, ver infra citado el Art. N° 2.1.10 del Código de Edificación.

Cuestión que sí resulta relevante es la imposibilidad de revocar una autorización cuya obra ya fue ejecutada. Ello porque la autorización misma se extinguió por el cumplimiento de su objeto. Allí, en todo caso, para privar al particular de la obra consumada debe recurrirse a la figura de la expropiación.

### ***Reparación del daño:***

La revocación por ilegitimidad de la autorización de edificación equivale a una nulidad que deberá ser tratada con la aplicación analógica del ordenamiento civil, obligando -a quien le dio origen- a reparar las consecuencias dañosas: Art. 1056 Cod.Civ. Si la ocasionó la Administración, hay quienes<sup>39</sup> pretendieron ver para los daños así ocurridos la responsabilidad de reparación únicamente en cabeza del Estado, sosteniendo que la misma es "objetiva y no referida a la falta del funcionario" por configurar "falta de servicio" fundando esta en el Art. 1112 del Cod. Civ., pero una visión estimo más acertada de esa norma tiende a evitar la irresponsabilidad del funcionario (o agente) coordinando su responsabilidad con la del estado en solidaridad. Así se asegura la reparación al damnificado (télesis del sistema) evitando insolvencia del funcionario con la presencia del Estado, pero no dejando impune el accionar de aquel, que en forma dolosa o culposa, cumplió de manera irregular las obligaciones a su cargo, combatiendo así los males de la desidia y la corrupción<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> CASSAGNE J.C. *op. cit.* Pág. 121

<sup>40</sup> GORDILLO, A. Refiriéndose a la responsabilidad -directa-del Estado por el art. 1112 Cod.Civ. dice "no se pretenda extraer de allí el olvido de la responsabilidad civil de los agentes públicos que nos gobiernan que

### ***En virtud del Interés Público.***

Esta revocación, fundada en el interés general puede tener dos orígenes:

#### ***a) Por razones de oportunidad, mérito y conveniencia:***

*NJF 951/79: Art. 80 "El acto administrativo, haya sido emitido en ejercicio de la actividad reglada o de la discrecional, podrá ser revocado en cualquier momento por la Administración Pública, por sí y ante sí, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. En tal supuesto deberá indemnizarse al administrado. "*

Gordillo en "*Los permisos de construcción*"<sup>41</sup> señala imposibilidad (por la índole de la autorización) e inconveniencia político-económica de permitir la revocación de los actos administrativos que han aceptado la construcción de una determinada obra, el autor analizando el disvalor que encierra la sentencia de la C.S.J.N. en el fallo *Pustelnik* (Fallos, 293: 133, 1975) -precedente aislado pero que abre la puerta a la revocación de autorizaciones de construcción por razones de oportunidad mérito y conveniencia- menciona en contra el derecho comparado español, italiano y francés e insta a su imitación. Por su parte Cassagne, al analizar el fallo en "*Planeamiento Urbano y Derecho*"<sup>42</sup> expresa "Creemos que la jurisprudencia establecida por la Corte en el caso *Pustelnik* no contribuye a la seguridad jurídica... " pero dirige sus críticas contra los mecanismos utilizados por el tribunal<sup>43</sup> no expresándose por la negativa de la revocación por oportunidad mérito y conveniencia de las autorizaciones de construcción sino que se centra

---

*es el resultado, querido o no, pero ciertamente inevitable, de plantear la responsabilidad del Estado a partir de la norma en cuestión y no hacer salvedad alguna respecto a la responsabilidad civil de los autores reales del daño."* más sobre el particular en GORDILLO, A. *op.cit.* TºII cap.XIX

<sup>41</sup> TºIII Cap. VI, § 10.1.3, *op.cit.*

<sup>42</sup> *op. cit.* Pág. 125

<sup>43</sup> Trata el tema de diferenciar la regularidad del acto con su carácter de oculto o manifiesto y critica que el tribunal "interpretando el interés público" modifique la

(entre otros aspectos del fallo) en criticar el modo en que tal revocación debe indemnizarse sosteniendo que para ejercer esta previsión debe recurrirse a las reglas de la expropiación por utilidad pública con su indemnización previa y las causas o valoraciones administrativas respecto de las circunstancias que generan la necesidad de extinguir el acto se ve acotada únicamente a razones urbanísticas<sup>44</sup>. En cambio, coincidente con Gordillo, Tomás Hutchinson<sup>45</sup> sostiene que en estos derechos (autorizaciones) hay un verdadero límite a la facultad revocatoria y que en ellos puede encontrarse el fundamento de la vieja (y perimida) doctrina de la irrevocabilidad del acto cuando es reglado.

Sobre el particular, creo más atinada la tesis de Gordillo, quien sostiene únicamente al proceso expropiatorio<sup>46</sup> como vía apta para dejar sin efecto un derecho de propiedad incorporado al patrimonio de un particular considerando que su diseño evita que por ejemplo *"se revoque un permiso de construcción de un edificio en avanzado estado de ejecución, sin ponderar adecuadamente el costo que tal decisión representará al tesoro municipal y si tal costo realmente se ve compensado con las ventajas arquitectónicas, estéticas, etc., que la revocación otorgue"*<sup>47</sup>. Su visión pondera adecuadamente los *hechos* y no prescinde de la *axiología* para dar sentido y alcance a las *expresiones normativas* importando la adscripción a una verdadera iusfilosofía "tridimensional"<sup>48</sup> que compartimos.

*b) Por alteración sobreviniente del ordenamiento jurídico:*

---

<sup>44</sup> CASSAGNE J.C. *op. cit.* Pág. 121

<sup>45</sup> HUTCHINSON, T. *"Régimen de Procedimientos Administrativos"* ed. Astrea Bs.As. 2006. Pág 149

<sup>46</sup> Y no la aplicación analógica de sus reglas como propugna CASSAGNE J.C. en *op. cit.* Pág. 121

<sup>47</sup> GORDILLO, *op.cit*, TºIII Cap.IV § 10.1.3

<sup>48</sup> "Hecho, valor y norma" en REALE, M. *"Teoría Tridimensional del Derecho."* - Colección juristas perennes. ed. Edival Sgo.de Chile 1991.

Se incluye aquí esta causa ya que gran parte de la doctrina sostiene que la extinción dispuesta por la administración con fundamento en la ilegitimidad sobreviniente del acto, debe equipararse a la revocación por razones de oportunidad, teniendo por ende efectos *ex nunc*.<sup>49</sup>

La alteración de las normas urbanísticas o de edificación no afecta de pleno derecho la autorización validamente emitida al amparo de la normativa anterior y permiten a su titular erigir la construcción en virtud de la cual se la emitió. Sostiene Gordillo<sup>50</sup> que para la extinción de un permiso, "*aún en el caso de grandes cambios (una profunda modificación del sistema urbanístico)*" la autoridad administrativa debe declarar en cada caso si el mismo se ha tornado inválido o no. Al respecto, debe respetar la circunstancias de revocación y estabilidad del acto y recurrir cuando corresponda a la vía anulatoria judicial.

En España el Tribunal supremo ha establecido que el otorgamiento de licencias de construcción deben incluso ser evaluadas en función de la normativa vigente al tiempo de su petición y al cambio si este opera en el transcurso del trámite<sup>51</sup> y el Consejo de Estado también sostuvo que un permiso de construcción otorgado continua produciendo efectos aunque los trabajos en ejecución devengan en contra de la nueva normativa vigente (1978 "Garnier" y "Ministerio de la Construcción c/ Soc. Behr Manning y otra")<sup>52</sup>.

En la ciudad de Santa Rosa, por imperio del artículo 2.1.10 del código de edificación puede sostenerse que el permiso otorgado da la facultad de construir incluso en contra de los cambios ulteriores en la normativa si el mismo se

---

<sup>49</sup> GORDILLO, *op.cit*, TºIII Cap.XIII-9 § 4.4

<sup>50</sup> GORDILLO, *op.cit*, TºIII Cap.XIII-9 § 4.3

<sup>51</sup> CASSAGNE, J.C., *op.cit*. Pág. 123.

<sup>52</sup> Citas efectudas por CASSAGNE, *ibidem*.

encuentra dentro de su plazo de validez, transcurrido el mismo deberá adaptarse el proyecto a las nuevas previsiones normativas:

(Ord 1581/95) Art.2.1.10 VALIDEZ DEL PERMISO DE OBRA:

*Transcurridos tres años desde el otorgamiento de un Permiso de Obra sin que los trabajos de ejecución hayan dado comienzo, el Permiso deberá ratificarse, adaptando el proyecto a las normas vigentes al momento de su ratificación, reconociéndose los Derechos de Construcción abonados.*

*Transcurridos cinco años desde el otorgamiento de un Permiso de Obra, y sin que los trabajos de ejecución hayan dado comienzo, el Permiso caducará automáticamente perdiendo toda validez.*

### ***La Falta por Construcción Sin Permiso, conceptualización y consideraciones sobre la prescripción de la acción. El estatus jurídico de las obras así ejecutadas.***

Quién no solicite previo a la ejecución de la obra el Permiso de Construcción ante la Dirección de Obras Particulares y Planeamiento Urbano o quien lo haga y no aguarde que el mismo sea expedido, iniciando la construcción sin aguardar el dictado de la Disposición que lo concede<sup>53</sup>, está infringiendo el ordenamiento que lo hace pasible de multa, condena que puede llevar como accesorio la necesidad de 'adecuar', que con frecuencia, reviste muchísima más relevancia que la condena pecuniaria.

#### ***La Falta:***

En sus múltiples regulaciones (que en el presente trabajo se abordarán) la falta consiste en llevar a cabo la acción de " iniciar " o de " ejecutar" una obra "sin

---

<sup>53</sup> Ver Diagrama de Flujo para el trámite de obras nuevas (supra, Pág N°24)

permiso" (no requiriéndolo o cometiendo la acción típica previo a ser concedido mediante el dictado de la disposición aludida, aunque esta esté en trámite<sup>54</sup>)

Que la misma sea 'antirreglamentaria'<sup>55</sup> es un supuesto que funcionaría como agravante (ya que por ello la pena se eleva) y puede dar origen a la accesoria de adecuar, pero nunca puede constituir *per-se* una falta porque:

- La construcción antirreglamentaria -como obra materializada- en si misma no hace referencia a alguna acción punible, si bien en el derecho contravencional los postulados de la teoría del delito aparecen generalmente atenuados en rigurosidad, la mayor displicencia ocurre con la culpabilidad (no con la acción y la tipicidad).

- No se encuentra tipificada como falta -construir- obra 'antirreglamentaria'.

-Tampoco está contemplada como falta su "tenencia", "posesión" o "dominio" circunstancias frecuentemente cuestionados por la doctrina penal ya que poco reúnen los requisitos de -acción- y por más que en su favor se encuentren los que ven este tipo de previsiones viables por el carácter más laxo de las

---

<sup>54</sup> Aunque en la práctica el rigor se atempera toda vez que acontecida la inspección para constatar que la obra no existe, el Municipio no volverá a controlar y a esa altura del trámite ya puede saberse que 'el permiso' va efectivamente a ser otorgado, por lo cual los profesionales de la construcción, en ocasiones, dan inicio a la obra antes del efectivo dictado de la disposición asumiendo ese 'riesgo'. Sin perjuicio de que es una práctica difundida y difícilmente sancionada hay que dejar en claro que no está amparada por la normativa vigente.

<sup>55</sup> En el presente trabajo y en la práctica se hace alusión a las obras 'reglamentaria' o por oposición a la 'antirreglamentaria' esta no debe interpretarse como calificada en función de un 'reglamento' (acto administrativo de alcance general) sino de la reglamentación para el ejercicio de la construcción operada por el municipio en los códigos urbanístico y de edificación además de otras ordenanzas de la materia. En rigor, no contar con permiso se subsume en esta última clasificación toda vez que el permiso es requerido también por el Código de Edificación (que reglamenta el ejercicio de la construcción: una obra sin permiso sería por ello mismo 'antirreglamentaria', aunque convencionalmente se usa esa denominación para aludir a las construcciones que no cumplen los requisitos técnico-constructivos del código.

contravenciones en relación con los delitos, su tipificación es necesaria para no violar el principio "*nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*" que sí impera en el ámbito de las faltas: *CMF. Artículo 3 inc. b: Ningún juicio de faltas puede ser iniciado sin imputación de acciones u omisiones tipificadas en las normas aludidas en el artículo 1º, dictadas con anterioridad al hecho e interpretada en forma estricta.* (El destacado me pertenece).

Solo se recurre a saber si hubo o no autorización para la construcción: la falta requiere que no exista 'permiso' (previo).-

### ***El permiso y las construcciones 'reglamentarias'***

Las construcciones -Con Permiso- siempre son 'reglamentarias' por los siguientes motivos:

- En el marco de legalidad que debe desenvolverse la administración no puede llevar a cabo una autorización que infrinja la regulación vigente.

- En caso de proyectar el particular una obra antirreglamentaria y someterla a aprobación municipal, la Oficina Técnica de la Dirección de Obras Particulares y Planeamiento Urbano realizará las observaciones, entonces el trámite puede tomar el siguiente giro:

a) El profesional interviniente corrige el proyecto a fin de adecuarlo a la normativa según la interpretación volcada en una planilla a esos efectos confeccionada y firmada por el titular de la Oficina Técnica.

b) El profesional interviniente discrepa del alcance o interpretación que se le ha dado a la normativa involucrada y deduce alguno de los recursos administrativos que le acuerda el decreto 1689/79, reglamentario de la ley 951 de

procedimiento administrativo contra el acto que cuya calificación objeta. Con lo cual :

b.1. ) Si se resuelve el mismo a favor del recurrente, el proyecto se mantendrá tal cual se presentó originalmente y la calificación de 'reglamentario' corresponde por estarse a la resolución favorable obtenida.

b.2.) Si el recurso no prospera :

b.2.1 ) Debe el recurrente adecuar el proyecto procediendo conforme se consignó supra en punto 'a' ó :

b.2.1 ) Agotada la vía administrativa, recurrir a la esfera judicial en lo Contencioso Administrativo y aguardar su pronunciamiento, (hasta tanto se presumirá la legitimidad de la interpretación efectuada en el acto declinatorio de la petición incoada mediante el recurso).

c) Requerir la intervención del Honorable Concejo Deliberante a los efectos de obtener una Ordenanza que le exima del cumplimiento de los requisitos normados y señalados por la Dirección<sup>56</sup>

c.1) Si el Concejo Deliberante exceptúa el proyecto se mantendrá tal cual se presentó originalmente y la calificación de 'reglamentario' corresponde por la ordenanza de alcance particular obtenida.

c.2) Si el Concejo Deliberante NO exceptúa, se debe proceder *idem* a punto 'a'.

---

<sup>56</sup> La intervención del Concejo Deliberante será abordada en el Cap. IV



### ***Más sobre la falta de edificación:***

De los acápites anteriores surge que la obra realizada con una interpretación ajustada al ordenamiento vigente o excepcionalmente y en los casos posibles logrando una modificación de las normas (siempre de forma previa a la construcción, ver Cap IV, Intervención del HCD) y en su consecuencia un permiso de obra habilitante, la construcción nunca será 'antirreglamentaria'.

Por el contrario si se construye sin la debida autorización (dado que no hay control previo) puede ocurrir que se respeten o no las normas técnico constructivas vigentes. La obra sin permiso podrá ser reglamentaria o antirreglamentaria. La ausencia de asesoramiento técnico genera muy corrientemente obras antirreglamentarias, pero el asesoramiento y la construcción sin permiso (que da obras reglamentarias no autorizadas) es un disvalor que se combate fervientemente desde el Municipio y el Consejo Profesional de Arquitectura e Ingeniería (por ser una práctica antitética de sus matriculados). Por lo general la posterior declaración de la construcción a con un plano "Conforme a Obra" lleva un "Responsable de Relevamiento" que muy frecuentemente es quien asesoró incluso a realizar una presentación a posteriori -previendo de ello alguna ventaja- pero este, aunque común, es un repudiable supuesto de prueba casi imposible.

### ***Sanción de la ordenanza que determina la falta***

Al respecto cabe observar que la ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento (Ley N° 1.595) especifica en su artículo 35 que :

*"Las penalidades determinadas por el Concejo Deliberante para los casos de trasgresión a las obligaciones que impongan su Código de Faltas o sus ordenanzas, serán las siguientes:*

a) *Multas, las que se determinarán anualmente en la ordenanza tarifaria; (...)* ".

Del artículo y su inciso 'a' surge el esquema que el Concejo Deliberante debiera aplicar es el establecimiento de las faltas en cada ordenanza reguladora, o mas apropiadamente en un código municipal de faltas<sup>57</sup> dejando la cuantificación de la multa para su actualización anual en la Ordenanza Tarifaria.

Ello no ocurre y la Ordenanza Tarifaria ha sido utilizada y reformada reiteradamente para tipificar nuevas faltas desvirtuando la codificación operada en materia de construcción. Sin perjuicio de ello, entiendo que las normas allí introducidas, no obstante la criticable técnica legislativa, son perfectamente válidas puesto que participan del mismo sistema de formación, sanción y promulgación que las faltas establecidas en cualquier ordenanza y las modificaciones responden a la máxima ya aludida "norma posterior deroga norma anterior y particular deroga a general"<sup>58</sup>

En el presente trabajo se analizarán solo la falta principal de la materia 'la construcción sin permiso' dejando de lado otras de menor envergadura y trascendencia como impedir el acceso a las fincas a los inspectores en función, no colocar la valla en condiciones reglamentarias, no colocar letreros en obra, no cumplir con lo indicado por la Dirección en el plazo estipulado, etc.

### ***Régimen del Código de Edificación***

Al respecto, el mismo reza:

*"Corresponde la aplicación de la multa por:*

---

<sup>57</sup> El que rige en la ciudad de Santa Rosa (Ord. N° 3519) no contiene faltas concretas sino prescripciones a seguir para su constatación, tratamiento, juicio, recursos, etc.

<sup>58</sup> *Vide supra* nota al pie N°57

*a- Efectuar, en obras autorizadas, ampliaciones o modificaciones en condiciones no previstas por esta Ordenanza.*

*b- Efectuar, en obras autorizadas, trabajos en contravención.*

*c- Iniciar obras sin permiso o sin dar aviso correspondiente." (art. 2.4.2.2 C.Edif.)*

Y:

*"Como accesorio a las sanciones aplicadas por infracciones al Código de Edificación o a las normas que lo reglamentan o complementan es atribución de la Municipalidad ordenar:*

*a-Paralización de obras que se estén ejecutando sin permiso o en contravención a lo establecido por este Código.*

*b-Modificación de las edificaciones ejecutadas en contravención al Código a fin de adecuarlas al mismo.*

*c-Demolición de edificaciones ejecutadas en contravención al Código.*

*d-Clausura de una edificación, con impedimento de desarrollar en ella actividad alguna, hasta tanto se realicen las obras necesarias para adecuar la edificación al Código." (art. 2.4.3. C.Edif.)*

De su análisis del artículo 2.4.2.2 se pueden efectuar las siguientes consideraciones:

- Los incisos a y b tienen idéntico alcance :

Ambos se aplican a "Obras autorizadas", la ejecución de "modificaciones o ampliaciones no prevista por esta ordenanza"(inc.a) constituyen "trabajos en contravención"(inc b). Y viceversa, los trabajos en contravención son los que no se adecuan al código, por ello, el alcance y los efectos de ambos artículos son iguales.

Cobraría mayor aplicación el inc. b con motivo de la regulación 'por fuera del código' de normas de construcción ya que su aplicación en ese sentido puede ser más amplia, aunque su consecuencia la misma.

- El inciso "c" solo permite sanción pecuniaria y la facultad de paralizar la obra si esta está en ejecución.

Una estricta interpretación de la falta ubicaría su consumación<sup>59</sup> en el momento que se comienza la materialización de la obra (su replanteo, excavación, etc)<sup>60</sup>. De lo que se desprende que no es una falta permanente ni continua, la acción de 'iniciar' se agota con el primer acto, distinto fuese si se dijese 'ejecutar' en cuyo caso la comisión se extendería durante todo el transcurso de la obra. La consecuencia es muy relevante para el cómputo de la prescripción de la acción: -6 meses- (Art. 36 Código Municipal de Faltas y Art. 75 Ley 1.595) desde que empieza a ejecutarse la obra.

### ***Régimen de la Ordenanza Tarifaria***

Pero el análisis previo no agota la falta referida a construcciones, dado a la circunstancia invocada al inicio del presente título, el régimen analizado precedentemente carece de aplicación utilizándose el Art. 98 de la Ordenanza Tarifaria vigente (actualmente la Ord. N°3.626/06) cuyo régimen es el siguiente:

*"La iniciación o construcción sin permiso de obras nuevas, ampliaciones o modificaciones, que estén de acuerdo a Ordenanzas y Códigos vigentes, implica para el propietario la aplicación de una multa, que será un porcentaje de la valuación de la obras (...) (art. 98.1)"*

---

<sup>59</sup> Entendida cuando la acción "completa todos los elementos objetivos del tipo" conf. Maurach, Gössel, Zipf *"Derecho Penal - Parte General"* Traducción de la 7ma ed. Alemana, 1995 Ed. Astrea. T°II Pág. 17.

<sup>60</sup> No resultaría aquí de aplicación un criterio más amplio (que sostuvimos precedentemente al momento de identificar cuando empiezan a cumplirse los derechos subjetivos emanados de un permiso), pues el permiso es requerido "Previo a la ejecución de cualquier tarea comprendida por este Código" (Art. 2.1.2) interpretamos ahí 'tarea' en sentido físico, material; por otra parte, el criterio 'más amplio' que incluye actividades previas contractuales y otras diligencias integrantes de la obra, sería fácil de probar por el administrado a quien le interesaría la reparación de ocurrir una revocación, pero dicha prueba a la Administración le resultaría imposible persiguiendo la falta.

*"La iniciación o construcción sin permiso de obras nuevas, ampliaciones o modificaciones, que no estén de acuerdo a Ordenanzas y Códigos vigentes, implica para el propietario la aplicación de una multa, que será un porcentaje de la valuación de la obras (...) (art. 98.3)"*

Sin perjuicio de que en el segundo caso las escalas para fijar el quantum<sup>61</sup> de la multa son más grandes dada la construcción antirreglamentaria en ambos artículos quedan tipificadas como falta la conducta de 'iniciar' (Igual que en el Código de Edificación la que se le suma la de 'construir' (la palabra 'construcción' no está usada en su acepción de obra 'construida o edificada'<sup>62</sup> sino como 'acción y efecto de construir'<sup>62</sup> .

De lo antedicho, del criterio invocado en cuanto a consumación en nota al pie N° 59 y entendiendo que la falta permanente *"es aquella en la cual el infractor persiste en su conducta durante la respectiva unidad de tiempo"*<sup>63</sup> la falta analizada reviste un carácter especial y puede sostenerse que:

- a) La falta es de ejecución instantánea en caso de *iniciar* la construcción
- b) Se torna permanente durante toda la ejecución de la obra. Ello por la incorporación de *construir* (en la acepción reseñada).
- c) Se debe comenzar a computar el término de la prescripción de la acción desde<sup>64</sup>:

---

<sup>61</sup> Las forma de cuantificación de la multa se complementan con una gradación según el estado de avance de la obra, que para construcciones antirreglamentarias en curso es altamente difícil estimar puesto que no existe un programa de obra, mucho menos un cronograma de inversión que permita saber respectivamente cual es el avance físico o económico en relación a un plan concreto.

No veo esto como una punición de la tentativa (sanción sobre obras no concretadas según el porcentaje de avance) sino como gradación de la pena sobre la falta consumada, por lo expuesto precedentemente en punto 'a' e infra en punto 'd'.

<sup>62</sup> Real Academia Española *"Diccionario de la Lengua Española"* 22da ed.

<sup>63</sup> MARIENHOFF, M.S. op. cit. T°IV pág 610

<sup>64</sup> El Juzgado Municipal de Faltas, en sentencia del día 9 de enero de 2008 en autos "BOLSAS PAMPEANSA S.A. (BOPASA) S/ Inf. Cód. Edificación"

c.1.) Finalización de la obra

c.2.) Paralización de hecho de la obra.

d) No resulta aplicable (supletoriamente) el desistimiento voluntario (Art 43 C.P.). Si bien el régimen penal encuentra asidero en materia contravencional y aquí precisamente por aplicación del art. 4 del C.M.F. la inclusión de la acción *iniciar* consume en ese acto la falta e impide abortar el *iter criminis*, en este sentido se expresa Zaffaroni<sup>65</sup> al hablar del desistimiento '*de la consumación*'. Por ello lo que ocurre cuando se presenta espontáneamente el particular a la Dirección de O.P.y P.U. o no aguarda la disposición atributiva del permiso, ya habiendo construido -aunque aborte esa acción- de todas formas consumó la falta.

d) La regla en estos casos es la autoría mediata<sup>66</sup>: la ordenanza citada expresamente deja de lado la posibilidad de aplicación de criterios objetivo-materiales y formales-objetivos responsabilizando al propietario: "*[la acción típica]...implica **para el propietario** la aplicación de una multa...* "Art.98 citado, el destacado *me pertenece*.

De los ítem precedentes el que cobra mayor relevancia, a raíz del actual tratamiento que el Juzgado Municipal de Faltas imparte a estas contravenciones es el referido a la prescripción de la acción: aunque el fundamento utilizando no

---

si bien declaró prescripta la acción contravencional lo hizo computando el plazo desde que hubo conocimiento fehaciente del municipio de la obra, circunstancia a mi entender errónea, ya que desvirtúa la tésis de la prescripción en cuanto instituto enderezado a otorgar seguridad jurídica y limitar la persecución estatal, requiriendo así incluso que el administrado declare en su contra haber transgredido para proceder desde entonces al inicio del cómputo del plazo.

<sup>65</sup> ZAFFARONI, E.R. "*Manual De Derecho Penal. Parte General*"

<sup>66</sup> Entendiendo como *autor mediato* al que a través de otro ejecuta la conducta típica, en el caso el constructor no tiene el dominio del hecho, si lo tiene su comitente que le da pormenorizados detalles del encargo siendo aquel fungible para la materialización de la obra -quizá allí debería verse el fundamento de la ausencia normativa de la responsabilidad del ejecutor y no en la 'dificultad ó facilidad' de cobro de la sanción según se le impute a él o al dueño del inmueble respectivamente- .

aparece expresamente consignado en las sentencias que tratan el tema en examen y que fueron analizadas, sea este en virtud de considerar la falta *'propter rem'*<sup>67</sup> o confundir la consecuencia de la misma o sus efectos (la obra materializada sin permiso) con la permanencia de la acción punible estimo errado<sup>68</sup>. Al respecto el Tribunal de faltas ha sostenido<sup>69</sup> que: *"toda construcción hecha sin permiso configura una infracción de carácter permanente... hasta su demolición o regularización"*. El concepto de falta permanente no se corresponde con el expresado en este trabajo precedentemente con cita a Marienhoff en nota al pie N°66, toda vez que lo que debe permanecer es - la conducta del infractor- y no la construcción como obra materializada. Además estimo errado la alusión a que la falta permanece mientras la obra no se encuentre demolida: creo que si la conducta puede ser probada y no ha transcurrido el plazo de prescripción, debe perseguirse aunque la construcción ya no exista<sup>70</sup>, reitero no debe confundirse los efectos de la falta con la conducta típica.

El mismo fallo continua diciendo más adelante: *"del mantenimiento de la situación típica irregular se sigue que la falta es indivisible en el plano temporal..."*

---

<sup>67</sup> La afirmación que la falta 'sigue a la cosa' implica una discrepancia con la naturaleza de la contravención que no es una obligación que pueda revestir aquella modalidad ya debe ser imputada a un sujeto activo (persona física o jurídica) conf. MARIENHOFF M.S op.cit. §1549. Otra consecuencia de esta afirmación es que de aplicar el régimen de 'libre deuda' para la transmisión inmobiliaria el enajenante no debiera tener deuda por ninguna de sus propiedades ya que la característica 'real' de la falta quedaría descartada y no tiene sentido saber en virtud de que cosa se cometió la infracción registrada.

<sup>68</sup> Un ejemplo jurídicamente asimilable sería afirmar que el delito de daño es imprescriptible en tanto la cosa dañada continué rota, el de lesiones en tanto se haya ocasionado una herida que no sana o el homicidio siempre pueda ser juzgado ya que la víctima no recobra vida: La prescripción de la acción es independiente del resultado del delito o la falta.

<sup>69</sup> Expte. 6304/05 "ALPARGATAS CALZADOS S.A s/Inf. Código de Edificación". Sentencia del 12 de enero de 2009.

<sup>70</sup> En tal caso, podrá tenerse en cuenta la demolición de motu proprio a los efectos de la determinación de la pena y ponderarse que ya se reparó o desistió de la obra, pero ello no elimina la falta cometida.

sosteniendo precedentemente *"que el carácter permanente de esta infracción ... implica que su comisión no cesa al perfeccionarse el resultado transgresional, sino que perdura en el tiempo, de modo que todos los momentos de su duración pueden computarse como consumación"*. Al respecto considero que se abunda en el error indicado en el párrafo precedente sumado a que no debe conceptuarse una *'situación típica'* sino una *-conducta típica-*. Otro abordaje de la cuestión consistiría en entender la falta con una doble vertiente, una conducta compleja, desagregable en dos aspectos: trasgresión "comisiva" a una prohibición (por *construir* sin permiso) y transgresión "omisiva" a un mandato (por *no declarar* lo que se haya construido). Si bien la primera de ellas se daría en un momento específico y se culminaría con la concreción de la obra, la última (la omisión de declarar) subsistiría y se perpetuaría -provocando una interrupción permanente de la prescripción- hasta tanto el propietario declare lo que hizo, sea reglamentario o no. De la concepción precedente, que no comparto, pero que puede ser la que subyace en el fallo citado, debo decir que la conducta tipificada es únicamente comisiva: no se ha tipificado como falta 'no declarar' por cuanto no existiendo una norma que equipare tipos comisivos a los omisivos en el ordenamiento contravencional (ni en el código penal<sup>71</sup> aplicable supletoriamente) y

---

<sup>71</sup> Previsión que no está presente en su parte general como sí se encuentra en otros códigos penales. Con planteos como el reseñado se ha sostenido que *"...se presenta la más grave violación de la garantía de la legalidad. Ello ocurre especialmente en códigos como los de Argentina que no prevén una formula general que regule la omisión. El problema se presenta porque casi todos los tipos penales describen acciones y no se refieren a las omisiones, razón por la cual en relación a ciertos delitos (...), se pretende cubrir la laguna de punibilidad mediante construcciones teóricas..."* Silvestroni Mariano, "Teoría Constitucional del Delito", Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004, p. 233 citado por Mario E. Corigliano. El "extraneus" en la Ley Penal Tributaria. Comentario al fallo "N. M., M. A. M.". ¿Un caso de delito de comisión por omisión?. En Derecho Penal Online (revista electrónica de doctrina y jurisprudencia en línea). Año 2008. Mes 05, citado el 03/05/2008. Disponible en Internet: <http://www.derechopenalonline.com>).



encontrándose prohibida la analogía<sup>72</sup>, entiendo que no cabe la inteligencia aludida que sería atentatoria del principio de legalidad -de raigambre constitucional- pero específicamente prescripto por el Código Municipal de Faltas en su artículo 3.b que además alude a "interpretación estricta" de la acción u omisión tipificada expresamente.

Por ello creo que sería loable un cambio de criterio en este sentido e incluso declarando, en casos evidentes, de oficio<sup>73</sup> la prescripción de la acción. En los casos de obras de dudosa antigüedad, para la prueba puede recurrirse al oficio informativo cursado a la Dirección de Catastro de la Provincia que registra vistas aéreas o satelitales con detalle de fecha a los efectos del cobro del impuesto inmobiliario, pero a falta de esta y en caso de persistir la duda debe estarse a favor del imputado<sup>74</sup>.

Para evitar los efectos perniciosos consecuencia de esta concepción, sería menester analizar el término de prescripción tendiente a compatibilizarlo con la índole de la actividad y la posibilidad de contralor, estimo que la conceptualización de la falta no merece alteración, el cómputo desde que se aborta (o finaliza) la acción -*comisiva*- de construir es adecuado, aunque sería preciso disponer de mayor lapso temporal: los seis meses son realmente insuficientes para detectar obras clandestinas en una sociedad cuya cantidad de obras privadas debidamente autorizadas (entre obras nuevas y ampliaciones) no alcanza a equiparar la

---

<sup>72</sup> Código Municipal de Faltas Art. 3.d.: "*Queda prohibida la extensión analógica para crear infracciones o aplicar sanciones*".

<sup>73</sup> A diferencia del derecho privado (Art. 3964 Cod.Civ.) en el derecho penal "El instituto de la prescripción es de orden público, por lo que puede declararse de oficio y en cualquier estado y grado del proceso" C.S.J.N., "Pastorino, Alberto Oscar", Fallos 275:241, aplicable al procedimiento contravencional por analogía toda vez que las leyes penales se aplican supletoriamente (Art.4 C.M.F.).

<sup>74</sup> Art 3 inc 'c' C.M.F.

cantidad de declaración de obras sin permiso<sup>75</sup>, además, a tales datos debe incluso sumarse el universo desconocido de obras sin permiso aún no declaradas, situación que arroja un panorama alarmante para el sector profesional de la construcción y para el debido ejercicio de la competencia cumunal al respecto. Por ello, debería operar una verdadera alteración del marco normativo con todas las implicancias que ello conlleva, ampliando el plazo de prescripción de la acción. Hasta tanto queda recurrir a un mayor control de la actividad de construcción utilizando los medios de los cuales se indicó poca (y nula) aplicación al momento de señalar la actividad de la Dirección de O.P.y P.U. (fotografía aérea y satelital de la ciudad). Ello porque la falta de control, la pasividad de la administración y la normativa inadecuada nunca puede ser suplida con una concepción desafortunada de la falta en perjuicio de los administrados.

### ***Condena Accesorio de Adecuación***

*Su tratamiento se efectuará en el Capítulo IV. Por cuestiones metodológicas se abordará luego de analizar la intervención del Juzgado Municipal de Faltas.*

---

<sup>75</sup> Según datos de la memoria del ejercicio económico 2007-2008 del Consejo Profesional de Ingeniería y Arquitectura de La Pampa.

## Capítulo IV

### EL RÉGIMEN EDILICIO Y LA DIVISIÓN DE PODERES DEL ESTADO MUNICIPAL.

#### ***Intervención del Juzgado Municipal de Faltas.***

Así como la autonomía de un estado no se consolida sin recursos propios, hay quienes entienden que tampoco lo hace si no se cubre la función jurisdiccional: que entre otras cosas, sancione las transgresiones a su orden local con todas las garantías de un debido proceso<sup>76</sup>. En rigor, esa función, en general siempre fue ejercida (incluso antes de los Cabildos) pero la necesidad apuntada se nutre de los requisitos que tienden a apartar dicha función del poder administrador y aumentar las garantías constitucionales de los presuntos infractores previo al dictado de una condena, mediante un órgano a ese único fin diseñado. Con diversos alcances y sin unanimidad en cuanto a cuales son los requisitos que debe cumplir ese órgano hay acuerdo en que los mismos propenden hacia una incipiente división tripartita del poder municipal ( o la requieren según Korn Villafañe y "La Escuela de La Plata.").

Gordillo<sup>77</sup> afirma la independencia y calidad judicial -no administrativa- del tribunal de faltas de la Capital Federal en base a sus especiales características y por supuesto al estatus constitucional de la capital.

En La Pampa, tal afirmación resultaría excesiva, La Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento establece como "facultad normativa"

---

<sup>76</sup> LOSA, N.O. "*Elementos de derecho público provincial y municipal*" ed. Geema 1996. pág 82.

<sup>77</sup> GORDILLO Agustín, "Introducción al Derecho Administrativo" Ed. Abeledo-Perrot, BsAs 1996. Pág. 129.

del Concejo Deliberante la posibilidad de crear Juzgados de Faltas<sup>78</sup> (no siendo necesario su existencia), de todas formas son varias las previsiones que tienden al fortalecimiento de la separación en la ciudad de Santa Rosa: la Ordenanza N° 355/87 que crea el "Tribuna Municipal de Faltas" prevé la posible multiplicidad de juzgados<sup>79</sup> y establece para los jueces una designación diferenciada (con acuerdo del Concejo Deliberante<sup>80</sup>), cierta intangibilidad salarial, procedimiento especial de remoción y posibilidad de su continuidad en el cargo obteniendo el acuerdo requerido<sup>81</sup>. Además, la imparcialidad e idoneidad de los jueces de faltas en la ordenanza aludida se enriquece con un régimen de incompatibilidades y requisitos (aunque exiguos) en cuanto a su capacitación y experiencia<sup>82</sup>. Por otro lado, establece esa ley Orgánica que es atribución del departamento ejecutivo la aplicación de las penalidades establecidas por las ordenanzas salvo en el caso de Municipalidades que posean Juzgado de Faltas.<sup>83</sup>

La competencia del Tribunal Municipal de Faltas, según el artículo primero de su norma de creación, es determinada por el Código Municipal de Faltas:

**Ord. N° 355/87: "Créase el Tribunal Municipal de Faltas en la Ciudad de Santa Rosa, el que *tendrá la competencia que le asigna el Código de Faltas.*"**

---

<sup>78</sup> Ley N° 1597 "Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento" art. 36 inc 40. (provincia de La Pampa)

<sup>79</sup> ORDENANZA N° 355/87 "Creando el Tribunal Municipal de Faltas." Título "INTEGRACION" Art. N° 2: "El Tribunal Municipal de Faltas se integra con los Juzgados de Faltas que sucesivamente cree el Honorable Concejo Deliberante." - En la actualidad el Tribunal Municipal de faltas está conformado por el Juzgado Municipal de Faltas N° 1, pero por un breve interregno que concluyó con la intervención municipal a comienzos del año 2008, fue implementado el Juzgado Municipal de Faltas N° 2 que solo pudo realizar tareas de organización previa y previsiones edilicias sin concretar su funcionamiento.

<sup>80</sup> Este requisito es concordante con el impuesto también por la Ley N° 1597 ("Ley orgánica...") Art. 42 inc 9. ('Atribución y Deber' del Concejo Deliberante).

<sup>81</sup> Arts. 3,5,9,10 y 11 Ord. N° 355/87.

<sup>82</sup> Arts. 6,8 Ord N° 355/87.

<sup>83</sup> Ley N° 1597 "Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento" art. 73 (provincia de La Pampa)

Y el Código Municipal de Faltas establece:

C.M.F. Art.38: "*Son **competentes para conocer y juzgar las faltas** cometidas dentro del ejido municipal de la ciudad de Santa Rosa **los Jueces de Faltas.**"*

C.M.F. Art.39 .- "*La **competencia** en materia de faltas es **improrrogable**"*

El destacado en la normas me pertenece y es a los efectos de analizar el tema que nos ocupa: juzgamiento de las faltas edilicias.

Es de señalar que previo a la creación del Tribunal de Faltas Municipal, las faltas edilicias eran sancionadas por la Dirección de Obras Particulares y Planeamiento Urbano, que incluso siguió haciéndolo varios años luego de creado el Juzgado y sin su intervención. En tal circunstancia y en algunos argumentos de índole práctica -pero sin un criterio jurídico relevante- se fundan las posiciones que pretenden reivindicar esa actividad para la Dirección.

En mi opinión, la continuidad de la Dirección en el abordaje de la infracción edilicia no se debió a una interpretación (incorrecta o no) del ordenamiento jurídico en el sentido de excluir al Juzgado de Faltas de la competencia asignada, sino que, implementada normativamente una reforma en la estructura municipal con la envergadura de la analizada, el 'acomodo institucional': esa adecuación de las prácticas atávicas a las nuevas previsiones, no fue sencilla y se sufrió una suerte de inercia, hasta lograr la plena aplicación de la Ord. N° 355/87. De ese criterio puede desprenderse que superada las trabas fácticas en cuanto a la eficacia normativa, no encuentro posible volver al sistema anterior sin una seria modificación de las ordenanzas involucradas.

El tema recién analizado se planteó durante la Intervención del Municipio dictada por decreto provincial N° 452/08 fundado en Ley Provincial N° 2406 cuando se pretendió que la Dirección de Obras Particulares *-fije las multas de*

*construcción y disponga (sin sentencia previa) la adecuación de las construcciones en infracción al código de edificación-*. Lo primero no llegó a materializarse, lo segundo (las adecuaciones) fueron razonable exigidas sin condena previa (trataré este tópico más adelante).

En cuanto a la pretendida 'fijación de multas', es de destacar la subvaloración que implica la expresión, puesto que la multa es una de las posibilidades de condena, consecuencia de un procedimiento contravencional que jamás podría arrogarse la administración municipal mientras se encontrare vigente el citado art. 39 del Código de Faltas y el 73 de la ley orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento, ambos de claridad contundente. Ni si quiera suplida con una de las posibilidades esgrimidas consistente en dejar al administrado (presunto infractor) la opción entre la vía administrativa (con los recursos administrativos a su disposición) o su comparecencia ante el juzgado de faltas (con sus recursos propios), así la opción por la vía de la administración a través de la Dirección de O.P.y P.U. hubiere importado una verdadera prórroga incompatible con las normas indicadas. Afortunadamente tal posibilidad no triunfó, aunque no por los argumentos recién esgrimidos, sino fundando el abandono del abordaje del tema en examen en una cabal interpretación de la télesis de la intervención: luego de extinguidas las circunstancias sociales expresadas en la norma que había dispuesto esa medida, solo quedaba margen al mantenimiento de los servicios y la atención de los asuntos esenciales a los efectos de conducir la institución hasta tanto se de el proceso de elección de las nuevas autoridades: se entendió, creo correctamente, que no había facultad para una alteración de esa índole.

Sin perjuicio de la circunstancia analizada precedentemente y del fundamento de su conclusión, creo inconveniente una implementación de esa

índole, más allá de los impedimentos normativos veo en ello una involución: porque habiendo señalado que 'la fijación de la multa' no es una mera operación aritmética sino que es uno de los posibles resultados a los que puede arribar una condena luego de transitado un proceso contravencional, hay que reparar en que este debe ser sustanciado cumpliendo con todas las garantías debidas al presunto infractor y no puede sostenerse de forma alguna que ellas sean mejor reconocidas en un ámbito distinto al Juzgado de Faltas, que teniendo en miras ese propósito ha sido diseñado. Por otra parte, es de destacar que de poder asumir esa tarea la Dirección de O.P.y P.U, no obstante la posibilidad de impugnación de sus actos<sup>84</sup>, sufriría todos los "*Problemas del acceso a la justicia*" que señala Gordillo<sup>85</sup> y que en casos de la índole de los aquí analizados delinearían al efectivo control ulterior de la actividad administrativa como mera posibilidad conjetural, difícilmente ejercida por los administrados. La cuestión aparece ampliamente superada en el trámite del Tribunal de Faltas cuya segunda instancia ante el Tribunal Provincial es de fácil acceso e incluso su ejercicio suspende los efectos de la sentencia recurrida<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Que reconoce el decreto 1684/79 reglamentario de la N.J.F. N° 951/79: las impugnaciones administrativas y la revisión judicial "amplia" de los llamados "actos jurisdiccionales" conf. MARIENHOFF M.S "*Tratado de Derecho Administrativo*" T°1, pág. 693 y sgtes.

<sup>85</sup> GORDILLO, A. "*Tratado de Derecho Administrativo*" 9ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2007, T°2, Cap XIV.

<sup>86</sup> Sobre el fundamento ver MARIENHOFF M.S, op cit. T°IV pág. 619 quien destaca que las condenas de multa como "*pena de policía*" no requieren pago previo a la promoción del recurso ya que no se originan por faltas tributarias: la regla "*solve et repete*" no se aplica dado que su tésis no es la continuidad de funcionamiento de los servicios del Estado que lleva implícita la "*multa fiscal*".

**Condena de adecuación y disposición administrativa de adecuación. Aportes para la tramitación de obras antirreglamentarias.**

La 'adecuación' es la modificación de las edificaciones antirreglamentarias para eliminar las características que la definen como tal. Pueden ocurrir por las siguientes causas: *(Los supuestos no se excluyen mutuamente)*

- a) Voluntad del particular.
- b) Accesorio de una condena contravencional
- c) Disposición administrativa.

La adecuación voluntaria fue fomentada durante la intervención<sup>87</sup> de la municipalidad de Santa Rosa, ocurrida a comienzos del presente año (2008) con resultados alentadores. Consiste en que el particular proponga cuales son las modificaciones que puede y pretende realizar, al momento de declarar una obra antirreglamentaria.

Si bien el sistema no llegó a difundirse y muchas veces se vio confundido el profesional interviniente con el carácter necesario o facultativo del requisito de proponer alteraciones edilicias, (sobre todo cuando se lo había contratado para hacer un mero relevamiento) pero en general el sistema dejó una experiencia positiva. Aunque en ocasiones se pretendió 'no aprobar' la construcción hasta tanto se realicen o propongan las modificaciones, ante la anuencia del particular y en virtud del principio de legalidad que debe respetar la administración, no habiendo una norma (del órgano legislativo del municipio) que determine la facultad de paralizar el trámite, la Dirección no puede negar la tramitación y la adecuación deberá ser impuesta por el Juzgado de Faltas como condena accesoria y solo por la Administración en los casos restringidos donde en virtud del

---

<sup>87</sup> Dictada por dec. prov. N° 452/08 fundado en Ley Prov. N° 2406.



interés público deba aplicarse una medida por disposición administrativa (analizado más adelante)

Actualmente se tramitan todas las peticiones con arreglo a los procedimientos consignados precedentemente en las páginas 22 y 23 dejando en la sentencia previsto que la administración imponga los 'modos' y los 'plazos' en que la falta habrá de subsanarse y notificando que ante el incumplimiento de esa prescripción puede el juzgado compelerlo al particular a respetar lo consignado por la administración mediante condenaciones conminatorias, así el juzgado cuantifica la multa pero no impone condenas de índole técnico constructivas, dejando la decisión de estas en cabeza de la Dirección de O.P. y P.U. el sistema tiene los siguientes méritos:

I) No solo permite recurrir ante el juzgado provincial de faltas la sentencia que impone la multa y la obligación de adecuar sino que también una vez fijada la adecuación por la administración permite al particular objetar ese acto administrativo utilizando los recursos que el decreto 1684/79 le acuerda.

II) Permite que la administración no requiera la adecuación total sino que disponga el cese de las características que revistan mayor importancia en orden al interés público por el cual esta vela.

No obstante la practicidad de los puntos anteriormente reseñados creo que el juzgado de esa forma no asume una función que le es propia: el juicio de la falta implica también determinar su sanción.

La calificación de 'principal o accesoria' es irrelevante por carecer de consecuencia: ambas deben ser fijadas por quien entiende en la causa contravencional, asimismo, aunque la multa sea la condena 'normal' y la adecuación sea en todo caso 'excepcional' la magnitud de los derechos afectados y la cuantificación económica de una adecuación edilicia son mucho mayor

respecto del esquema de sanciones pecuniarias y merece un acabado análisis del Juzgado.

No es admisible -según mi modo de ver-, que el Juzgado imparta el mismo trato en cuanto a la adecuación para una falta en que la Dirección suministra un informe recomendando la eximición de adecuación, (fundando técnicamente la misma y además considerando su irrelevancia), que para aquella en la cual se expresa la conveniencia de, por ejemplo, demoler en parte.

Descarto por ello la utilización de un párrafo de uso universal presente en todas las sentencias que pueda ser utilizado sin recurrir, vía sana crítica racional, a descartar o mantener todos los elementos aportados al proceso.

Por otro lado, tal implementación obliga a la Administración a ser consecuente con sus propios actos y en caso de emitir un informe (por ejemplo donde estima mejor demoler) al momento de retornarle el trámite, para que según las sentencias, *imponga al particular de los modos y los plazos de subsanación de la falta*, esta se ve con la posibilidad de imponer lo que otrora emitió como recomendación y que no fue analizado y valorado adecuadamente por el tribunal.

Muchas veces en caso de recomendación de eximición de adecuar, la Administración ha debido recurrir a la solicitud de dictámenes de la Dirección de Asuntos Jurídicos (algunos citados precedentemente en este trabajo) para fundar el archivo de las actuaciones sin imposición de modificación edilicia, en contra de la sentencia que manda genéricamente a adecuar, lo cual es un extremo indeseable.

Ya que la sobrecarga de trabajo en el tribunal seguramente dificulta la dedicación adecuada, quizá parte de la solución se había encontrado con la creación del segundo juzgado municipal a la que hicimos referencia en nota al pie N°78; más allá de ello, es una condición deseable y necesaria el expreso

pronunciamiento del juez sobre la valoración de cada caso: sobre todo en la adecuación, el mismo puede valerse de los informes de la autoridad técnica como verdaderos dictámenes periciales amén de considerar lo expresado por el particular.

En virtud de lo antedicho, de una valoración del juez aplicando adecuada hermenéutica del siguiente artículo puede sostenerse la condena de la adecuación total como así también parcial:

*Art. 2.4.3 Código de Edificación:*

*"Como accesorio a las sanciones aplicadas por infracciones al Código de Edificación o a las normas que lo reglamentan o complementan es atribución de la Municipalidad ordenar:*

*a-Paralización de obras que se estén ejecutando sin permiso o en contravención a lo establecido por este Código.*

*b-Modificación de las edificaciones ejecutadas en contravención al Código a fin de adecuarlas al mismo.*

*c-Demolición de edificaciones ejecutadas en contravención al Código.*

*d-Clausura de una edificación, con impedimento de desarrollar en ella actividad alguna, hasta tanto se realicen las obras necesarias para adecuar la edificación al Código."*

El artículo importa una 'atribución' dejando un marco amplio de acción ya que la misma implica un compendio de facultades y deberes: entiendo que de su texto se desprende como deber fallar la condena 'accesoria' pero no imponer esta de manera irrazonable o desproporcionada respecto de la infracción de la que se está haciendo mérito. Por ello : I) la debe determinar el Juzgado que es quien aplicada las sanciones en materia de faltas y II) Encuentro viable que no todas las edificaciones antirreglamentarias requieran ser adecuadas, este es un supuesto excepcional ya que en muchos casos no se afecta a terceros, ni al interés público, ni se desnaturaliza el objeto en el que fueron inspiradas las normas, haciendo que

sea irrazonable una condena que no guarde proporcionalidad en cuanto a la ponderación entre los medios escogidos para subsanar el incumplimiento con el grado de severidad del mismo (ej. demoler toda una habitación por falta de unos pocos decímetros cuadrados de superficie).

Lo antedicho lleva a aceptar obras que no cumplen totalmente el ordenamiento pero además a admitir las que con una determinada intervención pueden reducir su incumplimiento llegando a grados aceptables. (ej. desarmar o demoler estructuras como quinchos, depósitos o garajes para reducir el factor de ocupación del suelo y hacerlo más 'cercano' al permitido pero sin requerir la demolición de la parte de la casa-habitación que sería necesaria -aunque desproporcionada- para cumplirlo completamente)

### ***¿Cuáles deberían ser los requisitos directrices del sistema?*** <sup>88</sup>

*A cargo del particular:*

I ) La presentación gráfica con:

Planos de la construcción antirreglamentaria debiendo llevar superpuesto (en la misma documentación y con distintos grafismos como se usa en la actualidad) la construcción relevada, y proyectado cuales son las reformas que pretenden hacerse para cumplir con la normativa.

II ) Una memoria descriptiva firmada por el mismo profesional que suscribe los planos indicando cuales son los aspectos que se pretenden modificar y cual es la imposibilidad o conveniencia (fundada técnica y económicamente) de no modificar otros aspectos. Además debe incluirse el plazo solicitado para la ejecución de las obras propuestas de ser aceptadas.

---

<sup>88</sup> - Según opinión personal -

III) Antecedentes de la construcción indicando como y porque llegó a ser antirreglamentaria, si la administración tuvo conocimiento de la misma (acreditando el mismo o señalando su ubicación en el expte) y desde que fecha datan las modificaciones o materializaciones originales con esa característica (estos pueden invocarse también en el descargo si tienen entidad jurídica para ser considerada -quizás al momento de determinar el quantum sancionatorio-)

*A cargo de la administración:*

Ante una presentación voluntaria de construcción antirreglamentaria deberá tramitarse la documentación presentada conforme se consignó precedentemente teniendo en cuenta:

I) Si la adecuación propuesta subsana la totalidad de los vicios, en tal caso debe aprobarla y dar comienzo al trámite contravencional por construcción sin permiso y las faltas que se hubieron cometido (como por ejemplo invasión del espacio público).

II) Es importante no cometer el error que solió acontecer en contadas oportunidades y de buena fe, pero ocasionado por falta de asesoramiento Jurídico: el mismo consistió en calificar de 'reglamentaria' la construcción al momento de remitir los antecedentes al Juzgado de Faltas por evaluar la obra que se proponía ejecutar (la adecuación) y no la que efectivamente se encontraba materializada sin permiso. Al respecto, no debe confundirse una conducta posterior e hipotética de subsanación, con la falta consumada que debe ser juzgada. Incluso aunque la adecuación sea realizada y terminada antes de la presentación, si de los registros municipales o actas de constatación labradas por los inspectores surge el estado anterior y antirreglamentario, este debe ser

juzgado, sin perjuicio de la eventual prescripción de la acción que posteriormente podrá declararse de haber acontecido.

III) Si la adecuación propuesta NO subsana la totalidad de los vicios, antes de dar comienzo al trámite contravencional deberá evaluarse la memoria descriptiva y la información adicional suministrada, puede celebrarse audiencia con el propietario y el profesional de la construcción designado a fin de consensuar alteraciones al proyecto de adecuación.

IV) Si la instancia de consenso aludida no prospera, o por el contrario, si la misma tiene éxito, debe enviarse al Juzgado Municipal de Faltas, el proyecto de obra para adecuación inicial o el nuevo según el caso y un informe pormenorizado y fundado de la adecuación pretendida por el particular consignando si esta es aceptable o no, a juicio de la administración y en base a los siguientes criterios:

a) Riesgo a terceros (posibilidad de derrumbes, estructuras riesgosas, etc)

b) Invasión del espacio público

c) Afectación a terceros (invasiones, sombras, vistas, perjuicios emanados de la actividad que el tipo de local implica -si no corresponde con la permitida según la zonificación en distritos-)

d) Entidad de la trasgresión a la normativa vigente.

e) Posibilidad fáctica de materializar una alteración, indicando o merituando los informes técnicos presentados por el particular en la memoria descriptiva en cuanto a la adecuación propuesta.

f) Relación -estimativa- de la inversión económica aproximada requerida para adecuar con la valuación del inmueble.

g) Factibilidad de ejecución en los plazos solicitados indicando cuales materializaciones son urgentes y cuales pueden diferirse en el tiempo.

V) En caso que el particular sea reticente a proyectar la adecuación, la administración deberá remitir al juzgado informe de cuales son las mínimas necesarias a su juicio y cuales son todas la que se necesitarían para el cumplimiento acabado de la normativa completando la información de los incisos precedentes en cuanto sea procedente.

*A cargo del Juzgado Municipal de Faltas:*

El juzgado debe sustanciar el procedimiento contravencional con arreglo al Código Municipal de Faltas y sin descuidar el término de prescripción de la acción analizado en uno de los acápites precedentes. Si la misma no se encuentra prescripta al arribar a la sentencia a través de la sana crítica racional tiene que analizar todos los extremos válidos invocados y llegar fundadamente a una conclusión a su entender justa: imponiendo según el caso que tareas habrán de ejecutarse y en que plazo -con arreglo al informe cuasi-pericial aportado por la Dirección de Obras Particulares-. Pudiendo delegar a la administración solo cuestiones de ejecución como control de detalles, características y modos de la materialización, etc.

Si por el contrario la acción se encuentra prescripta debe poner este extremo en conocimiento de la Administración para que en ese caso y en virtud de la policía de obra disponga administrativamente y con carácter restrictivo las adecuaciones que deben ser materializadas en virtud de una afectación al interés público que puede comprender perjuicio a terceros, invasión del espacio público, etc. La doctrina es conteste que este tipo de facultad administrativa se debe utilizar para requerir (o realizar a costa del obligado): demoliciones de obras que amenazan ruina, apuntalamientos, señalizaciones, cierres, tapado de excavaciones o fosos, eliminar invasiones al espacio público, se alumbren o

ventilen locales, se abran medios de salida adecuados o se prevea prevención contra siniestros pírnicos y todo cuanto sea ejercicio de la llamada 'policía urbana'<sup>89</sup>

De lo antedicho, surge que la Administración no debe encontrarse pasiva y su control debe proyectarse sobre toda actividad de construcción ya que en virtud del exiguo plazo de prescripción de la acción contravencional (y con esta la imposibilidad de condenar accesoriamente a una adecuación edilicia) las facultades para disponer adecuación de las obras se ven reducidas a casos donde pueda ser ejercida la 'policía urbana' o precisamente la 'policía de obra' que compete al Departamento Ejecutivo en virtud del inc. 23 del artículo 67 de la Ley 1597 ("*Orgánica de Municipalidades y. C de F.*") y se atribuye a la Dirección de Obras Particulares y Planeamiento Urbano en el título 2.3 del Código de Edificación<sup>90</sup>

### ***Aceptación "condicional" ¿estabilidad o inestabilidad?***

Al momento de consignar el diagrama de flujo del trámite para obras nuevas, se hizo referencia a que el mismo culminaba satisfactoriamente con la disposición que otorga el 'permiso de obra' cuya naturaleza, consecuencia e implicancias fueron analizadas en un acápite especial, resta entonces analizar la disposición que finaliza el otro procedimiento -para regularizar obras construidas sin permiso-.

---

<sup>89</sup> Ya la conceptuaba nítidamente Manuel ORTÍZ de ZÚÑIGA en 1843 (Granada, España) "*Elementos de derecho Administrativo*" Imprenta y Librería de SANZ T<sup>o</sup>III. pág 169 sptes. Aunque GORDILLO se empeña en combatir el estudio de 'las limitaciones a las limitaciones de los derechos' (en cuanto a policía respecta) su abordaje destacable metodológico no revierte los efectos de este concepto cuando el mismo es fundado en el ordenamiento respetuoso de la C.N. *op cit.* T<sup>o</sup>II Cap V.

<sup>90</sup> Más allá de que ahí se mezcla confusamente el concepto de 'policía' con el 'poder de policía' puede inferirse su télesis en el primer sentido -que es el aquí aplicable, respetando lo consignado en la nota precedente- .



Al respecto se consignó en el cuadro de diagramación del trámite que la disposición tiene un artículo que la califica de condicional, el mismo expresa: *"acéptese condicionalmente la construcción sin permiso ...(individualización de la construcción)... al solo efecto de regularizar el catastro municipal"*<sup>91</sup>.

Al respecto y por falta de análisis jurídico en forma científica, muchas son las opiniones de las consecuencias del acto reseñado, tanto entre los profesionales de la construcción como dentro del mismo municipio, en tanto hay quienes afirman que el municipio goza de la facultad *-sine die-* de hacer demoler o adecuar ese tipo de obras cuya aceptación fue 'condicional' si surge su necesidad ulterior y sin indemnizar, otros hablan de indemnización e incluso hay quien distinguen el estatus de estas edificaciones según sean o no reglamentarias - amén de su construcción clandestina (sin permiso)- al respecto alguna consecuencia válida de esta distinción puedo compartir pero no entraré en consideración de ninguna de las posturas anteriores por cuanto me limitaré a expresar cuales consecuencias veo en tal disposición y porque:

a) No existe diferencia, luego de declarada y cumplida la condena contravencional -si hubo- entre una obra reglamentaria sin permiso y una reglamentaria previamente aprobada porque:

Las construcciones sin permiso reglamentarias han violado la facultad del municipio de su control previo, aprobación y han privado a aquel de su conocimiento por cuanto hay un régimen de sanción (en este caso de obras reglamentarias solamente pecuniario). Por ello: si la obra es reglamentaria el municipio solo puede perseguir su declaración y la sanción de la falta de no

---

<sup>91</sup> Parte del artículo que integra el modelo de la disposición en análisis y de donde se derivan las consecuencias jurídicas que abordaremos, el resto de los artículos consisten en fijar los derechos de construcción a abonar, advertir que no se emita 'libre deuda' en tanto no se agote el proceso contravencional pendiente y otro de forma.

solicitar el permiso. Ante una eventual expropiación por causa de utilidad pública, si se afectan obras clandestinas (sin permiso) que son reglamentarias, la indemnización no diferirá sustancialmente de una obra aprobada. A aquella deberían ser descontados los gastos que hipotéticamente hubiere implicado regularizar la construcción (a lo que nunca puede negarse el municipio) y por ser este un costo insignificante respecto del valor de un inmueble bien puede despreciarse.

b) Una obra antirreglamentaria y sin permiso aceptada, luego de cumplida la condena contravencional -incluida la accesoria de adecuación- (si hubo), tiene el mismo estatus que la obra reglamentaria autorizada, porque :

b.l) Se dio el momento para que el municipio solicite la adecuación:

a) En virtud de una condena contravencional,

y / ó de ser aplicable:

b) Indicar que intervención edilicia es posible de hacer el titular de la propiedad (o el municipio a costa de aquel) en virtud de la Policía de Obra.

Si aconteció la oportunidad del Estado de requerir, por cualquier vía que fuere, la adecuación y este no lo hizo<sup>92</sup>, la estabilidad de los derechos del particular debe primar y entenderse que si no cambia la circunstancia de hecho (por deterioro, ruina o por seguir edificando sin permiso) la administración no podrá volver a pronunciarse sobre el asunto aprobado<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Esta conducta constituye el *factum proprium* reuniendo todos los elementos para que se configure la aplicación de "La teoría de los propios actos a la Administración Pública" que indica como necesarios H. MAIRAL en Cap.III de la obra así titulada 2da edición, 1994 ed. Depalma y que le crean el deber ulterior de actuar en forma consecuente, con imposibilidad de desconocer esa circunstancia a futuro aunque no haya emitido un acto estable.

<sup>93</sup> En los planos suele consignarse con otro color o grafismo lo 'construido sin permiso con anterioridad', esta categoría goza -a mi

b.II) Lo consignado en el acápite anterior es así porque la expresión 'condicional' en el artículo analizado carece de todo valor ya que la ley de procedimiento administrativo provincial (N.J.F. n° 951/79) requiere algunas circunstancias para que los elementos accidentales del acto sean válidos:

*ARTÍCULO 47: "Podrán incluirse como elementos accidentales del acto administrativo:*

*a) El término, en cuyo mérito se establece el lapso en que un acto debe comenzar a producir sus efectos, o en el cual debe cesar de producirlos;*  
*b) la condición resolutoria, en cuyo mérito los efectos del acto se extinguen al producirse el acontecimiento futuro que se haya previsto;*  
*c) el modo, en virtud del cual el acto expresamente impone una especial obligación. "*

*ARTÍCULO 48: "Para que el término, la condición resolutoria y el modo se consideren elementos accidentales del acto administrativo, requiérese que los mismos no aparezcan como elementos normales, propios e integrantes del respectivo acto. "*

*ARTÍCULO 49: " Los elementos accidentales del acto administrativo deben surgir expresamente del acto mismo o de un acto separado que forme parte integrante de aquél."*

De lo anteriormente citado puede afirmarse que la mera expresión 'condicional' no obedece a un elemento accidental del acto y por el contrario tampoco hay un régimen explícito de *condicionalidad* como alcance normal de este tipo de autorizaciones por cuanto se descarta cualquier consecuencia de su inclusión como así también de la expresión 'al solo efecto de regularizar el catastro municipal', cláusula totalmente inoperante si de ella se pretende derivar una inestabilidad perenne del acto en perjuicio del administrado.

b.III) Se dijo que el valor indemnizable de una construcción sin permiso reglamentaria, en caso de ser expropiada, no debe diferir prácticamente de una construcción reglamentaria autorizada. En cambio aquí puede

---

criterio- de la estabilidad que reseño puesto que si es reglamentario no podrá requerirse su alteración y si es antirreglamentario ya perimió la posibilidad que la administración de expresarse por su demolición, alteración, etc. puesto que si ya recibió aprobación, esta no puede revisarse indefinidamente.

plantearse (en el caso de expropiación de obras antirreglamentarias) que si la misma no fue declarada y consecuentemente el municipio todavía no tuvo oportunidad de expresarse sobre la necesidad de adecuar o demoler, esta contingencia podrá ir en desmedro del quantum de la indemnización al titular toda vez que su derecho se ve afectado por una eventual condena de demolición o alteración y/o a la disposición de tales intervenciones por vía policíaca de corresponder. En cambio, si es antirreglamentaria pero declarada y aceptada, la misma ya no se encuentra afectada por la eventualidad aludida, siendo un caso análogo al de la obra regular.

***¿Con arreglo a que ordenamiento debe la administración calificar de reglamentaria o antirreglamentaria una obra?***

En respuesta a la pregunta que antecede veo aplicable el ordenamiento vigente al momento de la declaración de la obra: porque el ejercicio irregular de un derecho (construir sin permiso) no puede tener efectos más beneficiosos que su ejercicio regular: a quien solicita permiso de obra o formula aviso de obra se le ampara con la aplicación del ordenamiento vigente al momento del otorgamiento de la autorización solo por tiempo limitado, debiendo reformular el proyecto si no comienza a materializarlo en los plazos prescriptos. Ello además de la dificultad de establecer con certeza cuando se dio origen a la construcción.

Una vez declarada y aprobada la obra ya no corresponde alterar la calificación de 'reglamentario o antirreglamentario' por modificación ulterior de las normas edilicias, salvo expresa previsión de estas en virtud de seguridad u otro interés público (por ejemplo la que prescriba que los medios de salidas deben ser llevados a *equis* cantidad de metros lineales por número de ocupantes o los peldaños deben ser provistos de antideslizante, modifiquen en más el mínimo de

sanitarios o prescriban la necesidad de contar con sanitarios y/o provisiones para discapacitados, etc). En esos casos nacerá una obligación de hacer en cabeza de los titulares de los inmuebles afectados (de adecuar estos a la nueva reglamentación para poder continuar con su destino) que será requerida en cada caso por la administración con los medios que para ello dispone, los cuales en lo edilicio, se han reseñado en este trabajo<sup>94</sup>.

### ***Intervención del Concejo Deliberante: Las excepciones, el caso Promenade y el interés público.***

Se han dado ocasiones en la Municipalidad de Santa Rosa donde se solicitó la intervención al Concejo Deliberante por una diferencia interpretativa entre los matriculados proyectistas y el Director de O.P. y P.U., sustanciar trámites de esa índole es un error conceptual: ello importa volver a los tiempos de la interpretación auténtica que realizaban los legisladores franceses en el siglo XIX. Aunque por supuesto, a ese cuerpo municipal no le está vedada la posibilidad de sancionar una ordenanza explicitando el alcance de otra, en la situación que se alude debió canalizarse la disconformidad escrita del administrado como un verdadero recurso (independiente de la denominación que él le otorgue, informalismo en su favor) y no como un pedido de interpretación legislativa de

---

<sup>94</sup> La solución depende de la valoración en cada caso concreto: imagínese, en el ejemplo utilizado, cuando implique ampliar medios de salida: un local con frente a la vía pública podrá hacerlo, pero otro que se encuentre en altura en un edificio cuya caja de escaleras central de H° A° es su eje estructural tendrá total imposibilidad de alterarse: en ese supuesto, atento que la télesis de la norma es el cuidado de la vida humana en caso de siniestro, estimo que debería mutarse su uso o reducir la capacidad de personas a los efectos de cumplir con el medio de salida prescripto por la nueva norma, esto (ya que no puede corregirse ediliciamente) dejaría de ser asunto de la autoridad de edificación y debería ser abordado por la autoridad en materia de actividades productivas y comercio, que habilita las actividades dentro de cada inmueble.

alcance y sentido de la norma en cuestión, que va de suyo, le complica la posterior revisión judicial -si es que en los hechos no se la conculca- amén de someterlo a un tortuoso trámite cuasi parlamentario.

El requerimiento de intervención del Concejo debe suscitarse en determinados proyectos o solicitudes de factibilidades que van contra la normativa pero que la administración entiende su viabilidad (por contribuir al interés público, requisito que sostendremos más adelante) no pudiendo autorizarlo en base al ordenamiento vigente.

Al respecto se ha dicho que el órgano legislativo del municipio emite normas que son calificadas de ley locales en sentido material<sup>95</sup> su naturaleza legislativa permite le sea aplicada la máxima que expresa: "norma posterior deroga norma anterior y particular deroga a general".

De los fallos citados en la nota al pie N°95, es de destacar en cuanto a este tópico, el fallo de la C.S.J.N. en "Promenade S.R.L c/ Municipalidad de San Isidro". En el mismo, el municipio aduce que la ordenanza en virtud de la cual Promenade S.R.L había logrado permiso para edificar en una zona no apta (zona parque) "*constituye una resolución administrativa de carácter particular o individual (permiso excepcional de edificación) que no puede vulnerar o violar una norma de carácter general (Código de Edificación), sin afectar el bloque de legalidad, creando un privilegio inconstitucional*". Sostuvo la procuradora ante la Corte en el dictamen que luego esta hace suyo que "*la tesis central de la mayoría de los integrantes de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, que decidió (...) rechazar la demanda, se basó en el 'principio de la inderogabilidad singular de los*

---

<sup>95</sup> La C.S.J.N. ha reconocido la sustancia legislativa de las ordenanzas municipalidad: 'Rivademar' (Fallos 312:326), 'Promenade' (Fallos 312:1394). Últimamente también en 'Cable Visión S.A. c/Mun. De Pilar s/Acción de Amparo s/Medida Cautelar', (LL-2006-E-801)

*reglamentos', según el cual ningún órgano administrativo puede válidamente violar sus propias reglamentaciones concluyendo así que las ordenanzas municipales que autorizaron a la actora a construir eran nulas, de nulidad absoluta, por establecer provisiones particulares que desconocieron las normas edificatorias generales sancionadas, con anterioridad, por el Municipio".*

Al respecto afirma la procuradora (y la Corte) *-en párrafo que en parte luego se transcribe-* que dicha teoría de inderogabilidad singular no le es aplicable a los actos de naturaleza legislativa y se sostiene lo que señalamos recientemente: la naturaleza legislativa de las Ordenanzas con ello la viabilidad de la derogación particular.

Sin embargo, allende el fallo reseñado y la naturaleza legislativa de las ordenanzas que es a todas luces aceptada en la actualidad, creemos que los trámites de excepción a las normas urbanísticas (y su especie, las de edificación) no deberían llevarse a cabo sin sólidos fundamentos que ponderen el interés público en juego, porque pueden importar desigualdades entre iguales: la zonificación en distritos hace la igualdad de circunstancias en el urbanismo y las ordenanzas individuales *-a medida-* implican, mas allá de su naturaleza jurídica, un mero privilegio si no se cuenta con un fundamento realmente consistente que debiera ser expresado por el particular, compartido por la Administración *-quien pondera el interés general-* constando en el mensaje de elevación al cuerpo legislativo y no solo requiere no perjudicar a terceros sino que debe generar un beneficio a la comunidad relacionado directamente con la norma de alcance individual a sancionarse: llegando en ese caso a una situación equitativa a través

de la compensación del interés público (presente en la compatibilización de la propiedad de los particulares<sup>96</sup> y fundante de la restricción administrativa a alterar).

El fallo reseñado en su considerando 7° penúltimo párrafo *in fine* dice :

*" ... lo ha declarado el tribunal por la exclusiva y mecánica aplicación del principio de 'inderogabilidad singular de los reglamentos' , principio que rige en el ámbito de los órganos burocráticos de la Administración, pero que **no resulta aplicable a las ordenanzas municipales, sin norma constitucional o legal que así lo establezcan**; normas que, por otra parte, el tribunal no se ha preocupado por señalar."*

Entiendo que el destacado (que me pertenece) puede entenderse como apertura a la posibilidad -en caso de ordenanzas de urbanismo- a aplicar lo sostenido precedentemente con base en el interés público (fundado este constitucionalmente<sup>97</sup>), como también es viable -aunque extrema- la posición totalmente negatoria de normas de alcance individual en esta materia<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> ESCOLA H, J. "El interés Público - Como fundamento del derecho Administrativo" ed. Depalma Bs.As. reimp. 2006. Pág. 211

<sup>97</sup> ESCOLA H, J. *ibidem* Cap XII.

<sup>98</sup> DROMI no es partidario de la sanción de normas 'ad-hoc' en virtud del principio de uniformidad en la zonificación y el Art. 16 de la Constitución Nacional. ("*Ciudad y Municipio*". Ediciones Ciudad Argentina. Bs.As. 1997. Pág 249)



## **COROLARIO.**

Realizado el abordaje del tema, luego de conceptuado su objeto, se aspiró a dejar expresado que la competencia del municipio en la materia edilicia responde a algo más que un criterio de reparto meramente funcional, de proximidad o practicidad y que la misma, conservada por la provincia al momento de conformar la nación difícilmente podría haberse delegado en su totalidad dado que su asignación a las autoridades comunales era ineludible en base al respeto que el derecho debe guardar frente a la historicidad de las instituciones como condición de eficacia; destacando también, que el progreso general de la nación ve necesario una política integral de urbanismo para el adecuado poblamiento y desarrollo en toda la extensión territorial del país siendo esto competencia federal.

Por supuesto, los temas analizados no agotan el espectro de cuestiones relacionadas cuyo abordaje, aunque atractivo y útil, deviene impropio para la característica y extensión de este tipo de trabajo: hubiese sido interesante introducir algunos tópicos de urbanismo en íntima relación con la regulación de las construcciones, pero se prefirió el análisis particular de los temas elementales de la regulación edilicia (a veces llegando a básicos conceptos del derecho administrativo cuya inclusión se estimó fructífera) y no abordar ligeramente cuestiones de gran envergadura que no habrían de lograr si quiera una concreción mínima. Por otro lado, cuestiones sumamente específicas, por caso, la autotutela ejecutoria vs. las medidas precautorias de no innovar contra actos administrativos que prescriben demoliciones y otras circunstancias puntuales de destacada relevancia en la materia, se dejaron de lado puesto que su abordaje reviste mejor ubicación en un trabajo de derecho puramente administrativo cuya especificidad conspira contra la aquí pretendida delineación general del tema.

Entre los aportes más controvertidos que el presente trabajo informa creo ubicar: I) La necesidad de compensación del interés público como sostén para la sanción de ordenanzas que exceptúen, en casos individuales, la aplicación de normas generales de construcción, siendo ello su justificación y fundamento, aplicable a determinados supuestos de esa práctica, frente a la imposibilidad que ve para la misma el acreditado autor allí reseñado y la indiferencia de la C.S.J.N. en el precedente analizado; II) La virtual equiparación de las construcciones antirreglamentarias declaradas con las de ejecución regular, expresando que una vez conocida la obra, no habiendo pronunciádose la necesidad de adecuar, no podrá volverse sobre ella de no existir alteración de la circunstancias de hecho. III) La modificación (en más o en menos) de obras antirreglamentarias para llevarla a márgenes 'aceptables' en virtud de intervenciones razonables y proporcionadas al incumplimiento; IV) La prescripción de la falta edilicia: cuya conceptualización contraría abierta y humildemente la actividad del Juzgado de Faltas local, con la consecuencia también de V) Deslindar la adecuación como condena accesoria y la adecuación en virtud de policía administrativa de obra.

Todas estas contribuciones se inspiran en una óptica de exaltación de los valores sociales y jurídicos que incluyen y requieren solidaridad, seguridad jurídica<sup>99</sup>, limitación y control del poder, ello en pos de una ciudadanía responsable, comprometida en autocombatir su estado anómico<sup>100</sup>, que esperemos, reciba provechosamente este intento de encontrar en las regulaciones analizadas el pretendido punto de equilibrio entre libertades individuales y potestades institucionales para la armonización de aquellas a la luz de la Constitución Nacional.

---

<sup>99</sup> Solidaridad y seguridad jdca. en "Restauración de los valores" por DROMI, J.R. "El derecho público en la Hipermodernidad" Ed. Universidad Complutense de Madrid. Madrid-México 2005.

<sup>100</sup> "Bobo" al decir de NINO, C.S. en "Un país al margen de la ley" Ed. Emecé 1992.

## **Bibliografía**

(por autor)

A.KREITER, S.GUZMÁN *"Municipio y desarrollo territorial"* U.N.del Comáhue

ALBERDI J.B., *"Bases y Puntos de Partida para la organización política de la República Argentina"* Ctro. Editor América Latina. 1957

BANDEIRA DE MELLO, C.A. *"Figuras jurídicas del planeamiento urbano en el Brasil"* en *"Derecho y Planeamiento Urbano"* Ed.Universidad. Bs. As. 1983

BERÇAITZ, M.A. *"Régimen Jurídico del Urbanismo"* en *"Derecho y Planeamiento Urbano"* Ed.Universidad. Bs. As. 1983

BIDART CAMPOS, Germán J. *"Manual de Derecho Constitucional"* Ediar 1983.

CASSAGNE, J.C. *"Autorización de Edificación"* en *"Derecho y Planeamiento Urbano"* Ed.Universidad. Bs. As. 1983

CATALDO, Juan Vicente en *"Colección de Análisis Jurisprudencial - Elementos de Derecho Administrativo"*. ed. La Ley. Bs.As. 2003

DROMI, José Roberto *"Acto Administrativo"* Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Madrid, Mexico 2008

DROMI, José Roberto *"Ciudad y Municipio"*. Ediciones Ciudad Argentina. Bs. As. 1997.

DROMI, José Roberto *"El derecho Público en la Hipermodernidad"*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid-México 2005

DROMI, José Roberto, *"Federalismo y Municipio"*. Ediciones Ciudad Arg. Mza. 1983

ESCOLA Hector J. *"El interés Público - Como fundamento del derecho administrativo"* ed. Depalma Bs.As. 1989 reimp. 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *"La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo"* R.A.P., Nº 38, Madrid 1962. Págs. 159-208.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *"Los Principios de la Organización del Urbanismo"*, Revista de Administración Pública del CEPC (España) n°87, sep/dic 1978

GONZALEZ PÉREZ, Jesús, *"Las Licencias de urbanismo"*. Madrid 1978.

GORDILLO, A. *"Tratado de Derecho Administrativo"* ed. Fundación Derecho Administrativo. [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com)

GORDILLO, Agustín. *"Introducción al Derecho Administrativo"*. Ed. Abeledo-Perrot, BsAs 1996.

HUTCHINSON, Tomás. *"Colección de Análisis Jurisprudencial - Elementos de*

*Derecho Administrativo*" La Ley. Bs.As. 2003

HUTCHINSON, Tomás. *"Régimen de Procedimientos Administrativos"* ed. Astrea Bs.As. 2006.

LEVENE, R. *"Manual de Historia del Derecho Argentino"*. 5ta ed. Bs.As, 1985

LOSA, N.O. *"Elementos de derecho público provincial y municipal"* ed. Geema 1996

MAIRAL, Héctor. *"La Doctrina de los Propios Actos y la Administración Pública"* Ed. Depalma 2da edición. Bs.As. 1994

MARIENHOFF Miguel S. *"Tratado de Derecho Administrativo"* Ed. Abeledo Perrot 1993

MAURACH, GÖSSEL, ZIPF. *"Derecho Penal - Parte General"*. Traducción de la 7ma ed. Alemana, 1995 Ed. Astrea.

NINO, Carlos Santiago. *"Un país al margen de la ley"* Ed. Emecé 1992

ORTÍZ de ZÚÑIGA, Manuel. *"Elementos de derecho Administrativo"* Imprenta y Librería de SANZ T<sup>o</sup>II. Granada 1843

Real Academia Española, *"Diccionario de la lengua española"* vigésima segunda edición.

REALE, M. *"Teoría Tridimensional del Derecho"* - Colección juristas perennes. ed. Edival Sgo.de Chile 1991.

ROSSATI, Horacio *"Tratado de Derecho Municipal"* ed. Rubinzal-Culzoni.

SARMIENTO GARCÍA y otros *"Derecho Público"* . Ediciones Ciudad Argentina. Mza.

SCATOLINI, Julio César. *"Modelos de Interpretación Jurídica"*. UNLPam, 2006.

ZAVALÍA, Clodomiro *"Tratado de Derecho Municipal"* ed. Guillermo Kraft. Bs.As.1963

ZORRAQUÍN BECÚ, R. *"Historia del Derecho Argentino"* Ed. Perrot 1985 Bs.As.