

JOSÉ CANASI

Profesor consulto de Derecho Administrativo en las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Buenos Aires y del Salvador. Profesor emérito de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Morón. Profesor titular de Derecho Público en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Morón. Ex profesor titular del Doctorado de Derecho Administrativo en las Universidades del Salvador y Morón. Ex director general de Asuntos Legales de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Ex conjuer de la Corte Suprema de Justicia nacional.

# DERECHO ADMINISTRATIVO

Vol. III

PARTE ESPECIAL

PODER DE POLICIA.

PRESTACIONES DE LOS ADMINISTRADOS AL ESTADO.

SERVIDUMBRES Y RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS.



EDICIONES *Depalma* BUENOS AIRES

1976

# Í N D I C E

## CAPÍTULO XVII

### PODER DE POLICÍA

*Policía, poder de policía. Limitaciones administrativas.  
Libertad y propiedad*

A) Las libertades públicas. Noción. Contenido. Naturaleza. Necesidad de su limitación .....	1
1) Contenido jurídico de la libertad y su protección por el poder de policía .....	1
2) La libertad personal en la Constitución nacional. Principio de reserva .....	2
3) Concepto de Kelsen sobre libertad .....	3
4) El derecho natural y la libertad .....	3
5) Complejidad del concepto de libertad .....	4
B) El poder de policía. Noción, fundamento y límites .....	5
1) El poder de policía en la Constitución nacional (remisión) ....	5
2) Aspecto restringido y amplio del poder de policía .....	7
3) La noción de policía .....	7
4) El concepto restringido "narrow" y el concepto norteamericano amplio "broad and plenary" .....	8
5) Concepto de Mayer sobre policía y poder de policía .....	9
6) La policía como función administrativa y el poder de policía como función legal .....	10
7) Origen y desplazamiento de la idea de policía en su evolución histórica y dentro de la legislación y jurisprudencia argentinas	10
8) Concepto de las palabras "Polizei" y "police", y su evolución accidentada .....	13
9) La policía administrativa como disciplina y sus limitaciones legales .....	14
10) Tareas esenciales de la Administración pública .....	15
11) La policía no es servicio público sino función pública .....	17
12) Definición de la policía .....	18
13) Límites de la noción de policía .....	18
14) En el Estado moderno, la presunción es en favor de la libertad	18

15) El Estado y el fin del derecho .....	19
16) El Estado tutela el derecho .....	19
17) La tutela de la libertad se opera en sentido positivo o negativo	19
18) Elasticidad de la noción de policía .....	22
19) La noción de policía y el principio de la separación de los poderes .....	23
20) La policía es función esencial del Estado .....	23
21) La policía y las fuerzas armadas .....	24
22) La policía como institución civil .....	25
23) La coacción como elemento exclusivo de la policía .....	25
24) Bielsa y la noción de policía. Su alcance .....	25
25) Derecho penal administrativo. Las faltas y contravenciones fren- ta a los delitos (remisión) .....	25
26) Concepto de orden público:	
a) Orden público y orden jurídico .....	26
b) Concepto de orden jurídico y orden público .....	26
c) El orden público como conjunto de instituciones .....	27
d) El orden público y sus variaciones en el tiempo .....	28
e) El orden público y el orden jurídico en sus relaciones con los derechos subjetivos e intereses legítimos de los particu- lares .....	28
f) Distinción entre orden público del derecho privado y orden público del derecho administrativo .....	29
g) Jurisprudencia sobre el concepto de orden público .....	29
h) Alcance y límites del concepto de orden público .....	30
i) Caso de duda de si una ley es de orden público .....	31
27) Cuestiones de jurisdicción y competencia .....	31
28) Distinción entre delitos y contravenciones o faltas .....	32
a) Remisión .....	32
b) Jurisprudencia sobre la distinción entre delitos y contraven- ciones o faltas .....	32
c) Principios que rigen las contravenciones o faltas .....	32
d) Su reglamentación .....	32
e) Principios comunes con los delitos .....	33
f) Límites de sanción .....	33
g) En materia de policía puede haber delegación legislativa en el orden administrativo .....	33
h) Distinción entre "delegar" el poder y "atribuir cierta au- toridad" .....	35
i) La competencia viene de la Constitución nacional, y la dele- gación del ejercicio del poder de policía proviene de la ley	36
j) La delegación debe ser expresa, circunscrita y limitada ....	37
k) El "Estatuto de la Revolución Argentina" y la cuestión de las delegaciones de competencias .....	38
29) Ejercicio del poder de policía .....	39
a) El reglamento .....	39
b) La ordenanza .....	39
c) El edicto de policía .....	39
d) Bandos militares .....	41

e)	El llamado <i>Plan Conintes</i> y su carácter policial (decreto 2628/60 y 6495/61) .....	43
f)	Declaración de situación de emergencia grave (decreto 2639/60 y ley 13.234. Esta última ley ha sido derogada por la 16.970. Ver también ley 20.840, sobre seguridad nacional) .....	43
g)	Jurisdicción competente .....	44
h)	Carácter de la ley 13.234, de organización de la Nación para tiempo de guerra, y su extensión para tiempo de paz (ver también leyes posteriores 16.970 y 20.840) .....	44
i)	Jurisprudencia para tiempo de guerra y para tiempo de paz (ver también leyes posteriores 16.970 y 20.840) .....	45
j)	Estado de sitio militar y estado de sitio político. Su analogía con bandos y otras medidas militares de carácter policial ..	46
k)	La conmoción interior y la perturbación del orden público en la Constitución nacional .....	47
l)	Doctrina de la Corte Suprema de Justicia nacional, respecto de estas medidas cívico-militares extremas .....	47
30)	Otras formas de ejercicio del poder de policía .....	49
A)	La orden de policía .....	49
a)	Mantenimiento del orden público .....	50
b)	Aspecto formal y coactivo .....	50
c)	Efectos jurídicos inmediatos .....	50
d)	Órdenes de constitución y órdenes de ejecución .....	51
e)	Orden escrita y orden verbal .....	52
f)	Obediencia a la orden .....	52
g)	La orden y la costumbre .....	52
B)	El permiso de policía .....	52
a)	Prohibición de policía con reserva de permiso .....	53
b)	Todo permiso de policía es inseparable de la prohibición de policía .....	57
c)	El permiso de policía debe obedecer a causas justificadas ..	57
d)	La medida policial debe funcionar bajo constitución y ley .....	57
e)	Límites legales al permiso y poder de policía .....	58
f)	La potestad legislativa y las delegaciones del poder de policía a organismos administrativos: su constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia nacional .....	59
g)	Los gobiernos <i>de facto</i> y las delegaciones legislativas ..	60
h)	Delegaciones legislativas en materia de delitos, contravenciones y faltas y su alcance económico-financiero .....	62
C)	La pena policial .....	63
a)	Concepto .....	63
b)	La pena policial (remisión) .....	64
c)	La norma de derecho penal " <i>nulla poena sine lege</i> " en materia de contravenciones y faltas de policía .....	64
d)	Su carácter delegado .....	65
e)	La pena como consecuencia de la desobediencia .....	66
D)	La coacción .....	66
a)	La coacción no es elemento exclusivo de la policía .....	66

	b) La coacción directa o indirecta .....	66
	c) La coacción como ejecutoriedad del acto administrativo .	68
	d) La pena coercitiva como pena por desobediencia .....	70
31)	Clasificación de las faltas o contravenciones .....	70
	a) Terminología .....	70
	b) Las contravenciones y faltas de policía .....	70
	c) La terminología en nuestro país .....	71
	d) Las faltas y contravenciones municipales y de policía .....	73
32)	Clasificación de las penas .....	74
	a) Ambito de aplicación del Código de Faltas Municipales ....	74
	b) Actos u omisiones calificados por la ley formal y material	74
	c) Uso indistinto de las faltas o contravenciones .....	75
	d) El Código Penal y el Código de Procedimientos en Materia	
	Penal y su aplicación en las faltas y contravenciones .....	75
	e) Las faltas y el obrar culposo .....	75
	f) La tentativa en las faltas .....	75
	g) El perdón en las faltas .....	75
	h) Carácter correctivo de las faltas .....	75
	i) Las personas jurídicas y las faltas .....	75
	j) La defensa letrada en las faltas .....	75
	k) Clasificación de las penas en el Cód. de Proc. de Faltas Mu-	
	nicipales .....	76
	l) La pena de severa amonestación .....	76
m)	La pena de multa .....	76
n)	La pena de clausura .....	76
o)	Las inhabilitaciones .....	76
p)	Conversión de las penas .....	77
q)	Penas paralelas .....	77
r)	La libertad condicional en materia de faltas .....	77
s)	Penas conjuntas o separadas .....	77
t)	Pago en cuotas de las multas .....	77
u)	Establecimientos adecuados para los contraventores .....	77
v)	La reincidencia en materia de faltas .....	78
w)	La acumulación de penas .....	78
x)	Extinción de la acción y la pena .....	78
y)	Prescripción de la acción y de la pena .....	78
z)	Jurisdicción en materia de faltas .....	78
33)	Algunos aspectos del procedimiento en las faltas municipales ..	79
	A) Modo de ser promovidas las faltas .....	79
	B) Requisitos de las actas como valor probatorio .....	79
	C) Procedimiento anterior al de la creación del Tribunal Muni-	
	cipal de Faltas, en la Capital Federal .....	79
	a) Prueba de las contravenciones .....	80
	b) Especificaciones concretas de las actas de comprobación	80
	c) Verificaciones inmediatas .....	80
	d) Prueba de la materialidad del hecho incriminado .....	80
	e) Verificacions no inmediatas .....	81
	f) Valor de los hechos de que no tuvo conocimiento directo	
	el agente de policía .....	81

g) Modo de fijar el importe máximo de las multas acumuladas .....	81
h) Multas que estén en pugna con las leyes de fondo de la Nación .....	81

CAPÍTULO XVIII

PODER DE POLICIA EN PARTICULAR

<i>Clasificación de la función de policía del Estado</i> .....	83
A) <i>Policía de seguridad</i> .....	84
a) Características autonómicas de la policía de seguridad .....	84
b) Acción continua preventiva y represiva .....	85
c) Generalidad e intensidad .....	85
d) Concepto de orden público. Remisión .....	85
e) La policía de seguridad en los arts. 14 y 33 de la Constitución nacional .....	86
f) Extensión de la policía de seguridad .....	86
g) El orden público y su alcance en el derecho público y privado ..	86
h) Ejercicio directo o indirecto del poder de policía en el orden interno .....	87
i) Policía de seguridad en el orden nacional .....	88
1. <i>Policía marítima y fluvial</i> .....	89
a) Funciones administrativas .....	89
b) Funciones de policía judicial .....	89
c) Funciones jurisdiccionales .....	90
d) Cuestiones de jurisdicción y competencia .....	90
e) Acrecentamiento del poder de policía en el orden nacional sobre el orden local .....	90
2. <i>Gendarmería Nacional</i> .....	91
a) Su carácter militar auxiliar .....	91
b) Concepto de gendarme .....	91
c) Estado militar del gendarme .....	91
d) Jurisdicción territorial .....	91
e) Jurisdicción durante conflicto internacional .....	92
f) Jurisdicción en época de paz .....	92
3. <i>Policía Federal</i> .....	92
a) Estatuto de la Policía Federal .....	92
b) Funciones de seguridad y judicial .....	93
c) Funciones específicas de la policía federal .....	93
d) La extensión de las funciones de la policía federal y las cuestiones de jurisdicción y competencia .....	93
e) La policía federal en el orden local de la Capital Federal .....	93
f) Otras funciones de la policía federal .....	94
g) Las atribuciones de la policía federal y sus límites .....	94
h) Atribuciones del jefe de Policía federal en materia de edictos ..	94
i) El <i>ius edicendi</i> y la interpretación de la Corte Suprema de Justicia nacional .....	95

j) Sumario de prevención, uso de armas y su ostentación y otras atribuciones .....	95
k) Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Federal .....	95
l) Temario de los libros I, II, III y IV de la reglamentación .....	96
m) La jurisdicción y competencia en el decreto-ley 333/58 y la solución de los conflictos .....	96
n) Competencia ordinaria en el conocimiento de los hechos .....	97
o) La competencia en materia de delitos .....	97
p) Los conflictos de jurisdicción entre organismos administrativos y las autoridades judiciales .....	97
q) El público y la incompetencia de la Policía Federal .....	97
r) La última palabra en materia de jurisdicción y competencia en su relación de la Policía Federal con el público .....	97
4. <i>Policía de seguridad en cárceles, vigilancia y liberados</i> .....	98
a) Régimen en el cumplimiento de las penas; jurisdicción y competencia .....	98
b) Diversas reglamentaciones sobre régimen carcelario, vigilancia y liberados .....	99
c) Orden interno de las cárceles .....	100
d) Dirección General de Institutos Penales .....	100
e) Estatuto de los penados .....	100
f) Alcance de la ley 11.833 .....	100
g) Otras reglamentaciones complementarias .....	101
h) Régimen de detenidos de "máxima peligrosidad" .....	101
i) Régimen de admisión de los detenidos .....	101
j) Restricciones para detenidos de "máxima peligrosidad" .....	101
5. <i>El Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria</i> .....	102
6. <i>Registro Nacional de las Personas</i> .....	102
7. <i>Policía de Inmigración</i> .....	102
a) Fomento de la inmigración extranjera .....	102
b) Derechos y garantías inmigratorias .....	103
c) La ley de inmigración y su reglamentación .....	104
d) Conjunto asistemático de la reglamentación .....	104
e) La Corte Suprema nacional y la facultad de reglar y controlar el ingreso de extranjeros al país .....	104
f) Organismos que intervienen en el cumplimiento de las reglamentaciones de policía inmigratoria .....	104
g) La ley de residencia de extranjeros .....	105
8. <i>Policía de profesiones y oficios</i> .....	106
9. <i>Domicilio forzoso y vigilancia</i> .....	107
10. <i>Policía de la mendicidad y de la vagancia</i> .....	107
a) La mendicidad en el ordenamiento municipal de la ciudad de Buenos Aires .....	107
b) La mendicidad, la vagancia y la delincuencia infantil .....	109
11. <i>Protección de los menores</i> .....	109
a) Funciones del Consejo Nacional de Protección de Menores .....	109
b) Composición del Consejo Nacional de Protección de Menores .....	109
c) Debate parlamentario sobre reemplazo de la familia y la moralidad .....	110

12. <i>Policía de asistencia de alienados</i> .....	110
a) El deber de asistencia .....	111
b) Obligaciones penales de prestar auxilio .....	111
c) Obligaciones civiles de las personas del pueblo con respecto a los dementes .....	112
d) Aislamiento del demente .....	112
13. <i>Policía de las asociaciones</i> .....	112
a) Distinción entre asociarse con "fines útiles" o "fines licitos"; el art. 14 de la Constitución nacional .....	113
b) Otras consideraciones entre lo "útil" y lo "ilícito" .....	114
c) Prevalencia de lo "lícito" en el art. 14 de la Constitución nacional .....	114
d) Asociaciones reconocidas o autorizadas y las que se constituyen libremente. Su distinción y alcance .....	116
14. <i>Asociaciones políticas. Partidos políticos. Policía de seguridad</i> ....	116
a) Partidos políticos .....	116
b) Personalidad de los partidos políticos .....	118
c) Estatutos de los partidos políticos .....	118
d) Jurisdicción judicial .....	119
e) El decreto-ley 12.530/62 .....	119
f) Otras reglamentaciones hasta el estatuto ley 19.102/71 y reforma ley 19.714/72 .....	120
15. <i>Policía de reuniones</i> .....	120
a) Noción del vocablo "reunión" .....	120
b) Su alcance en el Código Penal .....	121
c) Distintas opiniones sobre su diferencia con otras figuras colectivas .....	122
d) El derecho de reunión en la Constitución nacional .....	122
e) Interpretación de la Corte Suprema nacional y su presencia implícita en la Constitución nacional .....	123
f) La libertad política y la libertad civil .....	124
g) El derecho de reunión y la constitucionalidad de los edictos policiales .....	125
h) Recursos jurisdiccionales contra las prohibiciones policiales del derecho de reunión .....	125
i) Doble sistema de recursos jurisdiccionales .....	126
j) El derecho de reunión como derecho no específico y en cuanto a su fin .....	127
k) Ambito actual del derecho de reunión .....	128
l) El derecho de reunión como derecho absoluto a la par de la libertad religiosa y la libertad de prensa .....	128
m) El derecho de reunión en la "vía pública" y en "lugares cerrados" .....	128
n) Aspecto político y aspecto jurídico del derecho de reunión, en el sentir y pensar de la Corte Suprema nacional .....	129
16. <i>Policía de culto</i> .....	131
a) La libertad de conciencia y la libertad de culto en la Constitución nacional .....	131
b) La libertad de cultos y la reglamentación de su ejercicio .....	132
c) La exteriorización del culto y el control de policía .....	133

d)	La libertad de culto es una consecuencia de la libertad de creencias. El absolutismo religioso y los gobiernos absolutos .....	133
e)	La creencia religiosa y el rito religioso .....	134
f)	Los registros de cultos y la jurisdicción y competencia ministerial .....	135
g)	La policía de culto y su jurisdicción en el orden externo de las iglesias, templos y capillas .....	136
h)	Ídem en el orden interno .....	137
17.	<i>Policía de prensa</i> .....	139
a)	Concepto .....	139
b)	El art. 14 de la Constitución nacional y el art. 11 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires .....	141
c)	La libertad de prensa como perfeccionamiento social .....	142
d)	La libertad de prensa y el estado de sitio. Doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema nacional .....	142
e)	Discrecionalidad policial del P. E. en los fallos de la C.S.N. ....	143
f)	Examen de los fallos de la Corte Suprema nacional y el aspecto político de los pronunciamientos, inspirados todos en el ejercicio del poder de policía y su discrecionalidad .....	143
g)	Sanciones que no son <i>penas</i> sino <i>medidas</i> de seguridad .....	146
h)	El art. 32 de la Constitución nacional y la interpretación de la Corte Suprema de Justicia nacional .....	147
i)	El delito de imprenta, como delito <i>sui generis</i> , y su evolución del ámbito local al nacional .....	147
j)	Opinión de Bielsa .....	148
k)	Opinión de Estrada .....	149
l)	La policía de seguridad de prensa y el sistema procesal .....	150
18.	<i>Policía Registral</i> .....	152
A)	<i>Policía de la propiedad inmueble</i> .....	152
a)	La inscripción en el registro como valor constitutivo de los derechos reales .....	153
b)	La ley 17.741 y la reforma del art. 2505 del Código Civil dan valor constitutivo de los derechos reales al requisito de la inscripción en los registros nacionales o provinciales ....	154
B)	<i>Policía de la propiedad minera</i> .....	155
a)	Categoría de minas .....	159
b)	Diversas empresas del Estado .....	160
c)	La cuestión jurisdiccional en materia minera y la Corporación de Empresas Nacionales. Ver gigantismo corporativo del Estado en nota 157 .....	160
d)	La propiedad minera distinta de la propiedad reglamentada en el Cód. Civil .....	163
e)	Derechos y excepciones conferidos a la Dirección General de Fabricaciones Militares, por la ley 18.274/69, en materia de propiedad minera, frente al principio de la igualdad de las partes. Otras excepciones al art. 9 del Cód. de Minería .....	166
f)	Cuestiones de jurisdicción y competencia. Doctrina y jurisprudencia .....	168
g)	Distintos enfoques jurisprudenciales de la explotación minera en particular .....	171

19. <i>Policía de la energía</i> .....	172
a) Contenido de este concepto .....	172
b) La electricidad y su significación .....	172
c) La electricidad en la doctrina y jurisprudencia .....	173
d) La legislación sobre servicios eléctricos y el problema de la jurisdicción .....	174
e) Hechos generadores del derecho de la energía .....	174
f) El derecho de la energía, definición .....	175
20. <i>Las registraciones de los derechos en general y el poder de policía</i> ..	176
21. <i>Registro de Propiedad del Automotor</i> .....	176
a) Su régimen legal .....	176
b) El régimen del Código Civil .....	176
c) Razones de creación del Registro .....	176
d) La inscripción y el perfeccionamiento del derecho de propiedad del vehículo automotor .....	177
e) Carácter enunciativo o enumerativo de los vehículos automotores en el art. 5 de la ley .....	178
22. <i>Policía de la propiedad intelectual</i> .....	179
a) El derecho de propiedad intelectual .....	179
b) El amparo jurídico de este derecho .....	180
c) Leyes que tutelan la propiedad intelectual .....	180
d) La patente de invención .....	181
e) Alcance de esta tutela .....	181
f) La ley 111 como instrumento reglamentario de la Constitución nacional .....	182
g) La patente no tiene carácter atributivo de la propiedad .....	182
h) El registro y la exclusividad del invento .....	183
i) Carácter administrativo del otorgamiento de la patente .....	183
j) Carácter de los delitos en materia de patente de invención .....	184
k) La ley 11.723 como legislación complementaria del Código Civil ..	184
l) La publicidad como requisito de protección de las producciones intelectuales y las exigencias del depósito y la inscripción .....	185
m) Alcance de la obra intelectual protegida por la ley 11.723 .....	186
23. <i>Policía de la propiedad de marcas</i> .....	187
a) Legislación vigente .....	187
b) Naturaleza jurídica de las marcas de fábrica .....	188
c) Examen de los derechos protegidos por la ley y los antecedentes en la materia .....	188
d) Diferencia entre dibujos y modelos industriales, con los inventos y las marcas .....	189
e) Las protecciones del signo marcario .....	190
f) Jurisprudencia en materia de marcas de fábrica .....	190
24. <i>Policía de industria y comercio. Policía económica</i> .....	192
a) Concepto de policía económica; industria, comercio y trabajo ..	192
b) Cuestiones jurisdiccionales .....	193
c) Base constitucional de la política económica de la Nación .....	194
d) Contenido de la política económica que desarrolla el Estado nacional .....	197
e) El dirigismo estatal .....	198

	f) Control de gestión de las empresas del Estado .....	198
	g) Otros aspectos del dirigismo económico del Estado .....	199
25.	<i>Policia económica sobre empresas privadas en estado de falencia. Expropiación de ellas</i> .....	199
	a) Concepto actual de la cesación de pagos como presupuesto de la falencia .....	199
	b) Cuándo la falencia o insolvencia es imputable al Estado, como fuerza mayor o caso fortuito .....	201
	c) Fundamento de policía económica de la expropiación de empresas privadas en estado de falencia o insolvencia .....	202
	d) Nacionalización de empresas privadas y el requisito de la utilidad pública. Fundamento legal .....	203
26.	<i>Nuevas medidas sobre policía económica</i> .....	205
27.	<i>Policia de pesas y medidas</i> .....	206
	a) Fundamento constitucional y legal .....	206
	b) Multas de policía y penas por delitos .....	208
	c) Alcance de las medidas previstas en la ley 845 .....	208
	d) Patrones y prototipos .....	208
	e) Creación de la Oficina Municipal de Pesas y Medidas y sus funciones .....	208
	f) Jurisdicción y competencia .....	208
	g) Alcance de la obligatoriedad del contraste de pesas y medidas ..	209
28.	<i>Régimen legal de identificación de mercaderías</i> .....	209
	a) Jurisdicción y competencia .....	209
	b) Identificación de mercaderías y la "delincuencia económica" ..	210
	c) Normas legales que reprimen la "delincuencia económica" .....	210
	d) La ley 11.275 está dentro del grupo de normas de la policía económica .....	211
B)	<i>Policia de la moralidad</i> .....	211
	a) El bien jurídico protegido por la policía de moralidad .....	212
	b) La moralidad pública en el concepto jurídico administrativo ...	213
	c) El concepto de obscenidad, desde el punto de mira jurídico, según la jurisprudencia, lo mismo que la doctrina, coloca a la moralidad pública en relación al tiempo, teniendo en cuenta el sentimiento social de la época, la influencia del ambiente que a cada generación se le plantea .....	215
	d) Distinción entre la <i>moral</i> que se refiere al orden interno del individuo y la <i>moralidad pública</i> , que toma el hecho en el orden externo, adecuándola al modo de sentir y de pensar de la sociedad en un momento dado .....	217
	e) Jurisdicción competente en materia de policía de la moralidad ..	218
	f) Distinción entre lo obsceno y lo inmoral .....	222
	g) Jurisdicción concurrente entre el poder judicial y la Administración pública .....	222
	h) Desde el punto de vista jurídico nos hallamos ante un <i>elemento normativo</i> en materia de "obscenidad" y demás aspectos de la policía de la moralidad, pero desde el punto de vista filosófico, nos hallamos ante un <i>objeto del espíritu</i> . Doctrina y jurisprudencia	223

i)	Las normas jurídicas son las resultantes inevitables del concepto que se tenga de las normas morales, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia .....	224
j)	Las medidas administrativas en materia de policía sobre costumbres y moralidad, pueden reverse por la jurisdicción judicial ...	225
k)	El principio " <i>nulla poena sine lege</i> ", en materia de moralidad pública municipal, es suficiente que lo autorice la ley orgánica, aunque no lo comprenda específicamente la ordenanza municipal .	225
l)	Ambito que abarca la policía de moralidad pública y figuras jurídicas que la integran .....	226
m)	Corrupción sexual .....	227
	1) Diversas expresiones del vocablo .....	227
	2) La corrupción sexual desde el punto de vista delictual .....	228
	3) La corrupción sexual desde el punto de vista policial .....	229
	4) Corrupción sexual de los menores .....	230
n)	La prostitución .....	231
	1) Concepto .....	231
	2) La prostitución en el Código Penal y en el orden policial ..	232
	3) La prostitución " <i>clandestina</i> " en el orden municipal .....	235
	4) El " <i>clandestinaje</i> " y la ley 12.331 .....	236
	5) La doble legislación .....	237
o)	La embriaguez .....	237
	1) Concepto de embriaguez .....	237
	2) La embriaguez en el derecho penal .....	238
	3) La embriaguez en nuestro país .....	238
	4) Papel del Estado en la tarea de combatir la embriaguez ...	239
p)	Juegos de azar .....	241
	1) Concepto y alcance del juego de azar .....	241
	2) Jurisprudencia penal sobre el alcance que tiene sobre esta materia la parte general del Código Penal .....	243
	3) Concepto de juego de azar para la justicia penal .....	244
	4) Alcance de la ley 4097 .....	244
	5) Carrera de caballos .....	245
	6) Procedimiento ante la justicia correccional y la policía ...	245
	7) La libertad provisional en la ley 4097 .....	245
	8) Prohibiciones contenidas en la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto de la Nación de 1932 .....	246
	9) Remisión del Código Civil al derecho administrativo en materia de loterías y rifas .....	246
	10) El juego de bolsa .....	246
	11) Constitucionalidad de la ley 4097 .....	248
q)	Policía de los espectáculos públicos (remisión) .....	252
r)	Malos tratos a los animales .....	253
s)	<i>Policía de salubridad o sanitaria</i> .....	255
	Concepto de salubridad pública .....	255
	a) Alcance de la expresión " <i>salud pública</i> " .....	255
	b) Interés o ámbito de control de la policía sanitaria, de salubridad o de higiene .....	256

c) Esta última etapa del poder de policía que hace a la salud pública, limita tanto la libertad como la propiedad en sus diferentes aspectos .....	261
d) Jurisprudencia de la Corte Suprema nacional argentina y norteamericana sobre estas limitaciones .....	262
e) Jurisdicción competente .....	265
f) El problema de los códigos nacionales en materia de poder de policía .....	266
g) El criterio de legislar para todo el país en materia sanitaria ...	267
1) La vacunación antivariolosa .....	268
2) Régimen de farmacias y medicamentos .....	268
3) Profilaxis del paludismo .....	269
4) Profilaxis de la lepra .....	269
5) Profilaxis de la peste .....	269
6) Declaración obligatoria de enfermedades contagiosas o transmisibles .....	269
7) Profilaxis de enfermedades venéreas .....	269
8) Vacunación antidiftérica .....	270
9) Ejercicio de la medicina, odontología, obstetricia y demás ramas de las ciencias médicas .....	270
10) Vacunación antiofídica .....	270
11) Profilaxis ocular de los recién nacidos .....	270
12) Ejercicio de la kinesiología .....	270
13) Profilaxis de la fiebre amarilla .....	270
14) Reglamento Sanitario Marítimo y Fluvial .....	270
15) Policía mortuoria o funeraria .....	270
16) Proyecto de Código Sanitario y de Asistencia Social .....	271
17) Obras Sanitarias de la Nación .....	271
18) Policía Sanitaria Edilicia .....	272
19) Código Alimentario Argentino .....	273

## CAPÍTULO XIX

PRESTACIONES DE LOS ADMINISTRADOS A LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A) Noción de los deberes públicos de prestación. Su fundamento, nacimiento, modificación y extensión. Clasificación .....	277
B) Prestaciones personales .....	281
1. Caracteres generales de la carga pública personal .....	283
2. Las Fuerzas Armadas presentan parte de <i>carga pública</i> y parte de <i>función pública</i> . En este último aspecto, ¿puede constituir una <i>burocracia militar</i> análoga a la <i>burocracia civil</i> ? .....	288
C) Prestaciones reales. Ideas generales: fundamento de su existencia ..	297

## CAPÍTULO XX

## LIMITACIONES A LA PROPIEDAD

Idea general .....	301
1. Complejidad y confusión de los vocablos .....	304

2. Cuándo hay servidumbres y no restricciones .....	306
a) Distinción entre servidumbres públicas y expropiaciones .....	308
b) El error introducido por la inadvertida aceptación en nuestro Código Civil de la terminología europea .....	309
c) Las obligaciones de "no hacer" o de "dejar hacer", son comunes a las servidumbres y a las restricciones .....	310
d) Las denominadas meras restricciones de tipo policial caracteriza la edificación urbana de los municipios .....	310
e) Las meras restricciones no dan derecho a indemnizaciones .....	311
f) El uso del subsuelo o del espacio aéreo de los edificios privados en el solo interés público, puede constituir expropiaciones indemnizables de dichos espacios .....	312
g) Puede haber perjuicios que son indemnizables, aunque no haya incorporación al dominio público de ninguna parte de la propiedad privada .....	314
h) El mayor campo de restricciones administrativas se observan en el orden municipal .....	315
3. No existe libertad sin propiedad, pues son derechos que se complementan y se mezclan. Distintas teorías al respecto, no obstante las restricciones y limitaciones en el juego de ambos derechos constitucionales .....	318
1. LAS RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS .....	323
a) Las restricciones administrativas se identifican primordialmente con el poder de policía urbanístico .....	324
b) Las restricciones administrativas como funciones <i>erga omnes</i> y no <i>inter partes</i> , son obligaciones de "hacer", "no hacer" o "dejar de hacer" .....	325
c) Este tipo de restricciones administrativas se fundan en el poder de policía de la edificación, afectan a lo "absoluto" de la propiedad inmueble, y no dan lugar en principio a indemnización alguna .....	327
d) El poder de policía de la construcción no es atribución discrecional ni arbitraria y es susceptible de provocar indemnizaciones de daños y perjuicios .....	329
e) Las restricciones administrativas por excepción, pueden dar lugar a indemnizaciones adoptando modalidades expropiatorias por analogía .....	330
II. LAS SERVIDUMBRES ADMINISTRATIVAS .....	331
a) Las servidumbres administrativas, las indemnizaciones compensatorias y sus excepciones en el Código Civil .....	331
b) Los caracteres de la propiedad en los aspectos absoluto, exclusivo y perpetuo no deben ser tomados en sentido ortodoxo, ya que admite excepciones .....	332
c) Significados distintos de los conceptos dominio y propiedad ..	333
d) Criterio general de estos caracteres .....	334
e) Modos de constitución de las servidumbres administrativas ....	335
1. Distinción entre las servidumbres públicas o administrativas y las servidumbres privadas .....	335

2.	Constitución de servidumbres administrativas sobre otros bienes dependientes del dominio público de otras personas jurídicas públicas .....	335
3.	¿Pueden constituirse servidumbres privadas sobre bienes del dominio público? .....	336
4.	El poder de policía y la servidumbre administrativa: su distinción .....	337
5.	La idea del <i>praedictum dominans</i> en la servidumbre administrativa y en la servidumbre privada, no tiene el mismo perfil jurídico .....	337
f)	Diversos criterios de origen de las servidumbres administrativas .....	340
1.	Originados en las leyes .....	340
2.	Originados en actos administrativos:	
a)	Originados en actos administrativos unilaterales .....	342
b)	Originados en actos administrativos bilaterales o contractuales .....	342
3.	Originados en hechos: sucesión y prescripción .....	345
a)	Constitución de la servidumbre administrativa por prescripción treintaenal o usucapión. Ahora prescripción veintenaal, por la ley de reforma del Cód. Civil. Jurisprudencia sobre la materia .....	345
b)	Doctrina jurisprudencial de la provincia de Buenos Aires. Intervención de los representantes legales del Estado ..	349
c)	Distintos aspectos que permiten al Estado nacional, provincial o municipal, adquirir por el mecanismo de la adjudicación por usucapión .....	349
d)	Una servidumbre privada convirtiéndose en servidumbre pública por el uso continuo de la colectividad .....	350
e)	En este sentido toda interpretación en materia de prescripción es de carácter excepcional y debe interpretarse restrictivamente .....	350
f)	Para declarar extinguida la acción por vía de prescripción es necesario el concurso de diversas condiciones legales. En caso de duda debe estarse por la subsistencia de los derechos, y no por la extinción .....	351
g)	Ideas generales interpretativas de la prescripción tanto adquisitiva como liberatoria .....	351
h)	El régimen de la prescripción tanto adquisitiva como liberatoria es de orden público .....	352
i)	La prescripción afecta un aspecto del derecho; el ejercicio de la acción .....	353
j)	La prescripción no puede renunciarse de ser ejercida para el futuro .....	353
k)	Distinción entre acciones y excepciones en punto a prescriptibilidad e imprescriptibilidad .....	354
l)	La procedencia de la prescripción en las relaciones de derecho público o privado, se presumen siempre, salvo disposición legal expresa de imprescriptibilidad .....	355
4)	Procedencia de la prescripción treintaenal (ahora veinte-	

eal) liberatoria de tierras privadas afectadas al dominio público. Doctrina y jurisprudencia argentina y norteamericana .....	356
g) <i>Extinción de las servidumbres administrativas</i> .....	360
1. Extinción por ley .....	360
2. Extinción por expiración del plazo contractual o convencional .....	360
3. Extinción por desafectación del fundo dominante al que está afectado el fundo sirviente .....	360
4. Extinción por confusión .....	361
5. Extinción por un hecho .....	361
6. Extinción por usucapión en virtud del uso inmemorial ....	361
7. En síntesis todas las extinciones se vinculan en su conjunto con: 1) la ley; 2) actos administrativos o convenios; y 3) hechos .....	361
8. Se extinguen por las mismas reglas que rigen en la propiedad .....	362
9. Caso de subsistencia de un signo aparente de servidumbre en materia de confusión .....	362
10. El fundamento de la servidumbre administrativa está en la "utilidad o necesidad públicas", extinguiéndose cuando ellas desaparecen .....	362
h) <i>Análisis de las principales servidumbres administrativas. Su carácter ilimitado y su posible extensión a bienes materiales e inmateriales</i> .....	363
1. ¿Puede la servidumbre teóricamente, adquirir la extensión de gravitación sobre el derecho de propiedad, que brinda en nuestra legislación positiva, la ley expropiatoria? .....	363
2. La necesidad como la utilidad públicas, ¿pueden en virtud de ley positiva, dar a la servidumbre extensión sobre bienes muebles y derechos? .....	364
3. Distintas variantes que pueden originarse en la necesidad y utilidad públicas en materia de limitaciones y restricciones al dominio en general .....	365
4. La labor de la jurisprudencia .....	365
5. Su posibilidad dentro de la mente del Código Civil .....	367
6. Posibilidades dentro del derecho público como dentro del derecho privado .....	367
i) <i>Principales servidumbres administrativas</i> .....	368
1. <i>Servidumbre de sirga</i> .....	368
a) Concepto .....	368
b) El propietario ribereño mantiene su propiedad sobre el camino de sirga .....	369
c) El camino de sirga y la no indemnización de dicha restricción. Sus razones posibles .....	371
d) Forma de medir el metraje del ancho del camino ribereño .....	374
e) Fuentes del art. 2639 del Código Civil .....	375
f) Antecedentes sobre el camino de sirga .....	376
g) Modificaciones en el curso del río .....	377
h) No es necesario que el trazado del camino de ribera sea	

	establecido por la autoridad administrativa. Su obligatoriedad surge <i>ministerio legis</i> (art. 2639 del Cód. Civil)	384
2.	<i>Servidumbre administrativa de acueducto</i> .....	387
	a) Concepto .....	387
	Ver también lo referente al concepto respecto del <i>destino del padre de familia</i> , que no constituye un procedimiento original de establecimiento de las servidumbres, sino solamente una modalidad de su constitución (nota 112) ..	389
	b) Fundamento de las servidumbres de acueducto. El estado de necesidad .....	390
	c) Naturaleza jurídica de la servidumbre de acueducto. Discusión doctrinal .....	391
3.	<i>Servidumbre administrativa de electroducto</i> .....	395
	a) Concepto .....	395
	b) La indemnización .....	396
	c) Distintas figuras análogas frente a nuestra jurisprudencia; se rigen por los mismos principios .....	397
	d) Conclusiones que surgen del caso "Vega Espeche, Eduardo L., c. Empresa Nacional de Telecomunicaciones" ..	398
4.	<i>Servidumbre aeronáutica</i> .....	402
	a) Concepto .....	402
	b) Distintos supuestos jurisprudenciales .....	403
	c) El Código Civil no ha impedido las restricciones jurisprudenciales .....	405
	d) Distinción en las alturas fundadas en restricciones del poder de policía y el de las servidumbres aeronáuticas	405
	e) Distintas limitaciones que pueden configurar las servidumbres aeronáuticas .....	406
	f) Las servidumbres aeronáuticas se perfilan en función de las necesidades aeronáuticas .....	408
	g) El Código Aeronáutico y la idea de expropiación en los casos de servidumbres aeronáuticas .....	408
	h) Las servidumbres aeronáuticas y su naturaleza jurídica en la doctrina .....	409
5.	<i>Otras servidumbres administrativas</i> .....	410
	A) <i>Servidumbre ferroviaria</i> .....	411
	a) Concepto .....	411
	b) Naturaleza jurídica .....	411
	c) Ley orgánica de ferrocarriles y el régimen de las servidumbres motivadas por los ferrocarriles .....	411
	d) Excepciones a las servidumbres contenidas en la ley Mitre 2873 .....	412
	e) Las servidumbres ferroviarias ¿constituyen prohibiciones de policía del servicio público de tránsito ferroviario? .....	413
	f) Dudas que ofrece la norma del art. 60 de la ley Mitre 2873 .....	413

g)	Servidumbre administrativa de <i>no hacer</i> en favor del tránsito ferroviario .....	414
h)	Poder de policía del servicio público ferroviario ..	415
B)	<i>Servidumbres sobre cosas inmuebles o muebles de interés histórico, arqueológico, paleontológico o artístico. Bienes inmateriales</i> .....	416
a)	Inclusión de nuevas limitaciones y restricciones al dominio privado en el Código Civil .....	416
b)	Policía del <i>orden público general</i> y policía del <i>servicio público</i> especial .....	417
c)	Servidumbres administrativas sobre inmuebles históricos públicos y privados .....	418
d)	Naturaleza jurídica de este tipo de servidumbres administrativas .....	418
e)	Régimen jurídico de estos bienes antes de la reforma del Código Civil .....	419
f)	Régimen de las prohibiciones contenidas en la ley 9080 anterior a la reforma del art. 2340 del Código Civil ..	419
g)	Obligaciones <i>in faciendo</i> o <i>in patiendo</i> en la ley 9080 ..	420
h)	El régimen contenido en la Constitución de 1949 ..	421
i)	Reglamentación del régimen constitucional contemplado en la Constitución del año 1949 .....	421
j)	La tutela en el derecho comparado .....	421
k)	La ley 12.665, sobre "Monumentos y lugares históricos en la República Argentina" .....	422
l)	Ámbito de aplicación de esta ley 12.665 .....	422
m)	Diversos tipos de limitaciones o restricciones que contiene la ley 12.665 .....	422
n)	La discrecionalidad administrativa y la arbitrariedad en este tipo de limitaciones y restricciones .....	422
C)	<i>Servidumbres de fronteras</i> .....	423
a)	Naturaleza y alcance de estas limitaciones .....	423
b)	Control concurrente de distintos organismos administrativos .....	424
c)	Fundamento de la jurisdicción y competencia de los organismos administrativos para juzgar en primera instancia y la prohibición del art. 95 de la Constitución nacional .....	424
d)	Naturaleza jurídica de las servidumbres de fronteras ..	426
D)	<i>Servidumbre de seguridad de la navegación</i> .....	427
a)	Ámbito de aplicación .....	427
b)	Su carácter de obras públicas .....	427
c)	Se constituyen por servidumbre o por expropiación, previo acto administrativo .....	427
d)	La indemnización se fija conforme a la ley de expropiaciones .....	428