

TÍTULO SEXTO

Comunas

LAS COMUNAS: EL DESAFÍO PENDIENTE DE UNA DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA

Por Ana Salvatelli y Guillermo Scheibler

Artículo 127

Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Esa ley establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

LA CIUDAD SE DESCENTRALIZA

Siguiendo el modelo y la tendencia imperante en la mayoría de las grandes ciudades del mundo, el constituyente decidió crear una instancia “descentralizada” de gobierno. Buenos Aires reconocía un antecedente normativo inmediato en los Consejos Vecinales previstos en la Ley Órgánica Municipal¹ que rigió hasta la consagración de la autonomía porteña. La experiencia recogida respecto del funcionamiento de estos órganos² –electivos pero sin competencias ejecutivas ni presupuesto– entre 1983 y 1995 influyó en el modo en que se diseñó el capítulo “Comunas” durante la Convención Constituyente. Al margen de las distintas posiciones y perfiles con que se pretendió encarar la descentralización de la Ciudad, existió amplio consenso en la Convención acerca de la necesidad de avanzar en tal dirección.

1. Decreto-Ley N° 19987/1972.

2. Ver Verrastro, Osvaldo, “Consejos vecinales: la descentralización que no fue”, en Grillo, Oscar [comp.], *Estudios sobre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires - La reforma política*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1993, p. 133.

Así, se sostuvo que la idea es “la modificación de un modelo de gestión centralista y burocrático que heredamos e imperó aquí en Buenos Aires desde 1880, donde el vecino carecía de identidad para hacer llegar sus inquietudes y demandas”;³ que “la totalidad de los partidos representados en esta Convención comparten la idea de que las nuevas instituciones de la Ciudad deberán favorecer una mayor participación y control del ciudadano sobre la acción del gobierno” y que “el otorgamiento de cuotas de poder a las zonas postergadas contribuirá a impulsar su recuperación económica y social”.⁴

La descentralización de la Ciudad en comunas se enmarca en la organización de “sus instituciones autónomas como democracia participativa”.⁵ Se ha resuelto que tal calificación no es en absoluto menor o inocua, y que la participación de la que habla la Constitución implica que la democracia es desde el ciudadano, para él y por él, pero en especial *con él*⁶ y que el *principio de participación* impregna todo el texto constitucional.⁷ De allí que se haya consagrado constitucionalmente un verdadero sistema de organismos, garantías y mecanismos que permiten la permanente interacción ciudadana con los poderes constituidos a partir de una adecuada publicidad de toda la información⁸ y documentación atinente a la gestión de Gobierno de la Ciudad.⁹

Ahora bien, es una opinión coincidente que el espacio local es el más adecuado, por su cercanía al ciudadano, para las experiencias participativas, así como para las reformas e innovaciones de determinadas políticas públicas. En ese contexto se ubica la conformación

3. Convencional Elsa Kelly, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*, Buenos Aires, Ed. Jusbaire, 2016, T. 2, p. 382 y ss.

4. Convencional Fernando Finvarb, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*, *op. cit.*, T. 2, p. 387 y ss.

5. Artículo 1 de la Constitución porteña.

6. Sentencia del titular del Juzgado CAyT N° 1 de la Ciudad, Dr. Juan V. Cataldo, al resolver en autos “García Elorrio, Javier María contra GCBA sobre amparo (artículo 14 CCABA)”, Expte. N° 3586/o del 15 de noviembre de 2002.

7. Cámara de Apelaciones CAyT, Sala II, autos “Comercio de Maderas”, LL 2002-A, 984.

8. Ver Scheibler, Guillermo (coord.), *Acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2012.

9. Artículos 1 y 105, inc. 1, entre otros de la Constitución.

de una nueva faz del Gobierno local, territorial y funcionalmente más cercana al ciudadano, las “cenicientas porteñas”,¹⁰ las comunas.

¿QUÉ “DESCENTRALIZACIÓN”?

Podríamos reconocer la existencia de un sentido amplio y uno estricto del término “descentralización”. El amplio se asocia a la idea del “gobierno en los barrios”, es decir, una presencia gubernamental difundida en el territorio y no concentrada en sedes centrales. Sin embargo, desde el Derecho Público –y más específicamente el Derecho Administrativo– es necesario efectuar mayores precisiones terminológicas para delimitar los alcances de esta forma de organización administrativa. En efecto, la idea de una presencia territorialmente más cercana a la ciudadanía puede llevarse a cabo a través de distintas técnicas organizacionales, entre las cuales se encuentra la “descentralización”. A diferencia de otras opciones, la descentralización en sentido estricto se caracteriza por la conformación de una nueva persona jurídica, escindida de la Administración central, con patrimonio y competencias propias definidas por un marco normativo superior, no disponible por la autoridad administrativa. Otra modalidad está dada por la desconcentración, que implica la creación de órganos con competencias propias que, sin embargo, siguen integrando la misma persona jurídica de la Administración central, por lo que se encuentran sujetos e inmersos en las relaciones de jerarquía que se dan dentro de los cuadros estatales.¹¹

En el seno de la Convención se presentaron proyectos que contemplaban ambas opciones, sin embargo el resultado del consenso final inclinó clara y categóricamente la balanza hacia una “descentralización” en el sentido estricto del término.

10. Christie, Graciela, “La problemática institucional de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires”, ponencia presentada ante el 1º Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad, organizado por la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: www.adaciudad.org.ar; también publicado en *Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2005.

11. Para profundizar en los conceptos de “descentralización” y “desconcentración” ver Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, FDA, 2013, T. 1, Capítulos XII y XIV, disponible en: www.gordillo.com; Balbín, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2011, T. 2, p. 94 y ss.; Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995, T. 1, Capítulo V.

LAS COMUNAS COMO ENTES DESCENTRALIZADOS

La norma define a la comuna como “una unidad territorial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que gestiona política y administrativamente la satisfacción del interés público de su comunidad”.

Esta definición constitucional y legal viene compuesta de distintos elementos que podemos tratar separadamente, para una mejor comprensión.

Unidad territorial, con personalidad jurídica y patrimonio propios

Según la Real Academia Española, el término “comuna” ingresa a nuestro idioma desde el francés *commune* y recién su tercera acepción¹² se equipara a “municipio” o “entidad local”. El concepto, utilizado en nuestro Derecho Público provincial, remite a la idea de autogobierno dentro de un pequeño territorio¹³ o de un segmento urbano.¹⁴

Las comunas de la Ciudad son, en efecto, descentralizaciones gráficamente delimitadas sobre un territorio en el que la Junta Comunal ejerce sus competencias de Gobierno local.

Como sabemos, la descentralización es una técnica de transferencia del poder desde un ente central que lo ostenta hacia otros que lo receptan, que aspira, por lo general, a revertir su ejercicio concentrado y centralizado. En cuanto técnica de transferencia del poder, lleva implícita la idea de un núcleo de poder político que se esparce, separándose del centro y constituyendo nuevas unidades con personalidad

12. La primera acepción que recoge la RAE es “grupo de personas que viven juntas sin someterse a las normas sociales establecidas”, y la segunda, “forma de organización social y económica basada en la propiedad colectiva y en la eliminación de los tradicionales valores familiares”. El sesgo ideológico de tales acepciones del término –producto seguramente del recuerdo de la experiencia histórica de la Comuna de París de 1871– no fue ajeno al debate en torno al nombre que se asignaría a los nuevos entes descentralizados. “Alcaldías”, “Juntas de Representantes Zonales”, “Intendencias barriales” y “Comunas” tuvieron sus impulsores y detractores. El consenso final se inclinó hacia la denominación impulsada desde la bancada mayoritaria de la Convención.

13. Villagra, Facundo; Santiago, Julián y Covarrubias Jurado, Mariano, “Las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires”, 13/12/2006, *elDial* - DCA6E.

14. Sabsay, Daniel y Onaindía, José M., *La Constitución de los porteños*, Buenos Aires, Errepar, 1995, p. 256.

jurídica propia, es decir, nuevos sujetos de derecho, con aptitud para administrarse a sí mismos.¹⁵

Se ha sostenido¹⁶ que la descentralización se presenta bajo dos grandes formas: una está vinculada a la transferencia de poder político (descentralización política) y la otra a la transferencia de responsabilidades y funciones de administración (descentralización administrativa). La primera se refiere a la capacidad de elaborar, planificar, ejecutar y controlar políticas de gobierno con o sin la capacidad concomitante de determinar legislativamente las normas que regularán su ejercicio; mientras que la descentralización administrativa se limita a la transferencia de responsabilidades y funciones para tomar decisiones administrativas en condiciones de delegación política a un ente local, o simplemente por medio de la ruptura de la cadena jerárquica de una organización estatal.

La descentralización, en sus inicios y durante el transcurso del siglo XIX, fue concebida exclusivamente como la transferencia de funciones de la Administración central a las entidades locales (sobre la base del territorio). Esta es la descentralización territorial. En nuestro medio, la descentralización política o territorial se vincula con el sistema federal de gobierno y las entidades descentralizadas territorialmente poseen en el ámbito en el que actúan, una competencia general para conocer en asuntos administrativos de carácter local.¹⁷

Nos interesa hacer hincapié en que en los entes de base territorial (regiones, provincias, municipios), el territorio es algo más que el espacio físico en que pueden ejercer válidamente sus competencias, es propiamente un elemento constitutivo sin el cual no cabe imaginar su existencia. Sus características suelen ser:

- que su poder se extiende sobre la totalidad de la población existente en el territorio, incluidos los extranjeros;

15. Christe, Graciela E., “La problemática institucional de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires”, en VV. AA., *Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público*, Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2005, p. 732, disponible también en: www.adaciudad.org.ar

16. Escolar, Marcelo, “Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática: controversias en torno al Régimen de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo y Frederic, Sabina (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Prometeo, 2004, pp. 48 y 49.

17. Ivanega, Miriam M., *Principios de la Administración Pública*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2005, pp. 162-163.

- que poseen una universalidad de fines, esto es, nada de lo que pueda afectar a las personas que habitan su territorio les es ajeno;
- atribución de poderes públicos superiores, como el poder reglamentario, el tributario, el expropiatorio, capacidad de ser titular de dominio público;
- les corresponde calificar una necesidad como necesidad pública, asumir actividades nuevas, autodeterminar los fines públicos a perseguir, organizar su realización o prestación.¹⁸

Bajo estos conceptos generales y para comprender la decisión constituyente de incorporar las comunas como modo de ejercicio del poder local, nos remitimos a los debates de la respectiva Convención.

Surge allí la referencia a Borja, para quien:

... la descentralización es una respuesta a una situación de centralización, resultado de un proceso histórico (...) solamente a partir de la comprensión de la centralización, sus causas, sus ventajas y sus inconvenientes es que puede plantearse la descentralización y debe intentarse como un proceso global y no solamente administrativo.¹⁹

Y en tal sentido, los constituyentes coincidieron en calificar “el modelo estatal vigente en nuestra ciudad como centralista y burocrático”, que

... [desde el] punto de vista democrático se revela como inadecuado para promover la participación popular, el cambio y el progreso social, mientras que desde un punto de vista funcional produce una grave deficiencia en la satisfacción de determinadas demandas sociales.²⁰

También que el aparato administrativo anterior al establecimiento del régimen de autonomía, dado el tamaño de la sociedad, mayor que la de muchas provincias del país, devino fuertemente concentrado y

18. García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás, *Curso de Derecho Administrativo I* (con notas de Agustín Gordillo), Buenos Aires, Thomson Civitas - La Ley, 2006, p. 384 y s.

19. Convencional J. M. Argüello, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*, op. cit., T. 2, p. 407.

20. Convencional Fernando Finvarb, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*, op. cit., T. 2, pp. 388 y 389. Ver también Cormick, Hugo, “La descentralización y el Modelo de Gestión Comunal”, en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo y Frederic, Sabina (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, op. cit., pp. 250 y 251.

de escasa eficiencia para la solución de múltiples conflictos y necesidades de los ciudadanos.²¹

Por ende, la descentralización del ejercicio del poder local es en concreto una reacción a la concentración existente hasta ese momento en el Gobierno central, pero sobre todo constituye un medio más del sistema ideado para alcanzar la democracia participativa, rescatando las identidades barriales, promoviendo la descentralización funcional y ampliando la participación zonal –sin resquebrajar la unidad de sentido de la gran ciudad–.²² En el mismo sentido lo ha interpretado la jurisprudencia al afirmar que

... [l]as Comunas son una clara manifestación de la democracia participativa. Estas constituyen canales institucionales que exceden el derecho a elegir o ser elegido, pues hacen al ejercicio efectivo de los derechos políticos y civiles a través de una participación real y más activa en la determinación de las políticas públicas.²³

Ahora bien, en lo tocante a su naturaleza jurídica, partimos del presupuesto de que se trata de una persona jurídica distinta del Gobierno central, del Poder Ejecutivo y de los restantes poderes, lo cual viene ínsito en la elección de la técnica de la descentralización y así lo establece la propia disposición constitucional.

En consecuencia, también poseen patrimonio propio. En este sentido, la propia Constitución prevé que la ley de presupuesto debe establecer las partidas que se asignan a cada comuna,²⁴ que debe ser un

21. Sabsay, Daniel y Onaindia, José M., *La Constitución de los porteños*, op. cit., p. 255. Agregan estos autores que “ya en 1983, en la memoria municipal se destacaba que el crecimiento de la organización municipal originado por mayores demandas de la comunidad y por una marcada política de centralización de los servicios internos y externos, concentraron las actividades de las distintas reparticiones municipales por falta de capacidad operativa. En consecuencia, corresponde realizar un adecuado planeamiento de los referidos sectores evaluando su organización, procesos y procedimientos en el marco de una política de la descentralización que pueda revertir casos de macrocefalia de determinados organismos municipales”.

22. Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2º ed. actualizada, 2001, T. IV, p. 156.

23. Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, “Gentili, Rafael Amadeo y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA), Expte. N° 39938/0, 15/02/2013.

24. Lo que hasta la fecha no ha sucedido. Ver Salvatelli, Ana, “Las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires: Fortalezas y debilidades de su institucionalidad”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, vol. 443, septiembre 2015.

monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y guardar relación con las competencias que se le asignen.²⁵

Por su parte, el artículo 14 de la Ley N° 1777 (Ley Orgánica de Comunas, en adelante LOC) prevé cómo se conforman el patrimonio y recursos de cada comuna.²⁶ Cobran allí un rol fundamental los fondos asignados por la ley de presupuesto y por leyes especiales, por cuanto la gestión depende en sí misma de esta asignación de recursos. Aquí anida una de las actuales debilidades de la institución comunal, como veremos más adelante.²⁷

Naturaleza jurídica

Para intentar desentrañar aún más las características de estos entes, nos parece oportuno resaltar lo que las comunas no son, según la doctrina.

Elas no configuran una nueva fuente de poder autónomo; ellas no persiguen fines políticos propios y distintos del interés general de la Ciudad y su Gobierno, tampoco dictan su Estatuto Organizativo. Carecen de potestad legislativa y por consiguiente, de un órgano deliberativo destinado a dictar normas generales en materias sustantivas, que es en las democracias representativas contemporáneas la fuente primordial del poder político. Carecen, por lo mismo, de potestad tributaria. Su puesta en marcha dependía de la ley que determinara su número, organización y competencias, es decir, los elementos configurativos de su personalidad, de su *comuneidad*.²⁸

Las comunas no son municipios. Si bien pueden existir algunos rasgos similares, no se puede afirmar *linealmente* que las comunas sean a la Ciudad Autónoma lo que los municipios son a las provincias.²⁹

25. Ver comentario al artículo 129.

26. Artículo 14: “El patrimonio y los recursos de cada Comuna están formados por: a. los fondos asignados por la ley de presupuesto y por leyes especiales; b. los ingresos originados por actos de disposición; c. las donaciones y legados; d. los bienes que la administración central le transfiera; e. los restantes bienes y derechos que adquiera en el futuro utilizando el presupuesto con el que cuenta”.

27. Ver comentarios a los artículos 128 y 129.

28. Christie, Graciela E., “La problemática institucional de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires”, *op. cit.*, p. 738.

29. En tal sentido, recordemos que conforme el artículo 123 de la Constitución Nacional: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en

La propia Constitución de la Ciudad las ha puesto en un nivel distinto al no reconocerles potestades que hacen a la esencia de un régimen municipal, como por ejemplo: crear impuestos, endeudarse financieramente o contar con un órgano legisferante propio.³⁰

Las provincias no pueden desconocer la autonomía municipal, como tampoco limitarla o desnaturalizarla, porque se trata de un condicionamiento que el artículo 5 de la Constitución Nacional impone a los Estados locales para que el Gobierno Federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones.³¹

La existencia de las comunas porteñas no viene garantizada por la norma suprema nacional, sino por la de la Constitución local, y es dentro de sus alcances que han de desenvolverse y que el Gobierno central deber reconocer y respetar su existencia y competencias.

Ello no nos impide afirmar, habiendo dejado a salvo las diferencias con los municipios, que tan original es la autonomía de la Ciudad, nacida en la reforma de 1994, como el régimen de comunas instituido por la Constitución de la Ciudad.

Sólo dentro de esa singularidad, de una autonomía que tampoco es idéntica a la provincial,³² es que entendemos que las comunas son a la Ciudad de Buenos Aires lo que los municipios a las provincias, *con rasgos propios e igualmente singulares*.

el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Esta disposición encuentra por precedente el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Rivademar" (Fallos: 312:326), en el que se tocó el punto neurálgico vinculado a las atribuciones de estas entidades en materia tributaria. Luego, la reforma de 1994 introdujo el concepto de autonomía municipal en el ya referido artículo 123. De este modo, aparece el municipio en el diseño federal argentino como el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía, según ha afirmado el máximo tribunal en 2014 (autos "Intendencia Municipal Capital s/amparo", 11/11/2014).

30. Nápoli, Andrés M. y Vezzulla, Juan M., "Implementando la Ley de Comunas", Documento elaborado para el Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires. Ver, no obstante haber sido calificadas de "municipios barriales" por el autor, Sabsay, Daniel Alberto, "La cuestión ambiental en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", La Ley 2006-F, 1081.

31. Bastera, Marcela y Herrera Bravo, Dante J., "El *status* jurídico de las Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", LL, CABA, 2011 (diciembre), p. 599.

32. Nos remitimos a Salvatelli, Ana, *Facultades de jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires: la autonomía negada*, Buenos Aires, Eudeba, 2009. Ver también Ammirato, Aurelio y Mántaras, Pablo, "Buenos Aires, ¿ciudad autónoma? Nuevas reflexiones a más de diez años de la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* (RAP), vol. 355, Buenos Aires, 2008.

COLECCIÓN DOCTRINA

Estos rasgos son:

Entes constitucionales originarios

La creación de los entes descentralizados y autárquicos del Poder Ejecutivo se produce a propuesta de este último (ver atribuciones artículo 104, inciso 10 CCABA) y con aprobación de la Legislatura (ver artículo 80, inciso 17 CCABA).

Contrariamente a ello, *las comunas poseen rango constitucional*, no legal. Fueron incorporadas a la Constitución en el Título Sexto y por ende su existencia no depende de la voluntad del Poder Ejecutivo. Son entes originarios cuya realidad institucional no deriva del ejercicio de competencias propias de los poderes constituidos.³³

No sujetas a relaciones de jerarquía o tutela

La Constitución le asigna al Jefe de Gobierno un rol de coordinador de las distintas áreas del Gobierno central con las comunas (artículo 104, inciso 15 CCABA). No hay entonces vínculos de jerarquía y/o tutela, característicos de las estructuras de la administración centralizada y descentralizada, respectivamente.

Carácter electivo

Las autoridades comunales son electas por voto popular, a diferencia de las meras descentralizaciones administrativas cuyos directores, presidentes, etc. son designados a propuesta del Poder Ejecutivo.

Gestionan el interés público local

Las comunas son portavoces del mandato popular de los residentes en ellas, no limitan su actuación al fin público que justifica la creación de un típico ente descentralizado de la Administración. Deben gestionar el interés público local como un nuevo nivel de gobierno distinto y limitado al ámbito territorial. Ejercen gobierno a nivel local.

Gestión política y administrativa

A las comunas les está encomendado gestionar, en su respectivo ámbito territorial, la política definida y regulada desde las autoridades cen-

33. Scheibler, Guillermo, "Buenos Aires, Ciudad de Comunas", LL 2006-F, p. 1035.

trales, tanto legislativas como ejecutivas.³⁴ Creemos que también pueden ellas determinar y gestionar políticas propias, dentro de la órbita de sus competencias y en tanto se preserve el “interés general de la Ciudad”.

Téngase presente que la gestión comprende todas las actividades de una organización (en lo que nos ocupa, de las comunas): a) el establecimiento de metas; b) el análisis de los recursos disponibles; c) la apropiación económica de estos; d) la evaluación de su cumplimiento y desempeño institucional; y e) la adecuada operación que garantice el funcionamiento de la organización.³⁵

Deben destacarse aquí los principios generales de la gestión comunal, previstos en el artículo 4 de la LOC, a saber:

La descentralización de la gestión pública se rige por los siguientes principios generales: a) Descentralización territorial de la ejecución de los programas presupuestarios que tengan impacto local específico en materia de desarrollo social, cultura, deportes y defensa de consumidores y usuarios, así como en otras materias que hacen a las competencias exclusivas y concurrentes dispuestas. b) Descentralización de la función de control. c) Subsidiariedad de la actuación del Poder Ejecutivo en relación con las competencias de las Comunas. d) Planeamiento concertado y coordinado entre el Poder Ejecutivo y las Comunas. e) Gestión pública participativa. f) Seguimiento Comunal de la gestión del Poder Ejecutivo en el ámbito local. g) Eficacia y eficiencia en la gestión y en la prestación de servicios. h) Desconcentración de la gestión operativa y administrativa. i) Modernización administrativa e incorporación de herramientas alternativas de gestión.

Pues bien, las aludidas acciones deben incardinarse a los principios que la misma LOC se encarga de definir y que van a servir de guía

34. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1996, p. 359. “Las Comunas son entidades públicas que complementan el diseño constitucional del Poder Ejecutivo –esto lo voy a decir hasta el cansancio como para que quede en la versión taquigráfica: ‘complementan el diseño constitucional del Poder Ejecutivo’–, mediante las cuales lo que se hace es implementar una democracia administrativa (...). Las Comunas, entonces, no podrían ser delegatorias de la función legislativa –ni mucho menos– de la función judicial, sino solamente de funciones de naturaleza administrativa y de política administrativa” (expresiones vertidas por el Diputado Enriquez, 2ª Sesión Especial Legislatura CABA, versión taquigráfica N° 21, 08/06/2005).

35. Ivanega, Miriam M., “La Administración Pública del siglo XXI: Entre la utopía y la realidad”, *La Ley* 02/03/2011, 1.

para interpretar todas aquellas situaciones dudosas o conflictivas de la gestión comunal.

Satisfacción del interés público de su comunidad

Todo el diseño de instituciones participativas que prevé la Constitución –entre las cuales las comunas ocupan un rol preponderante– presupone un nuevo tipo de ciudadano, activo, participante, crítico, que se diferencia del ciudadano tradicional, aquel que sólo se afirma mediante demandas aisladas o que apenas ejerce su ciudadanía en ocasión del voto o por medio de revueltas aisladas e impotentes.³⁶ A más de ello, se destacan en importancia los vínculos vecinales, es decir, los que ligan a aquellos sujetos que coinciden en un interés común respecto de cuestiones que tienen su asiento en el ámbito territorial sobre el que se extenderá la comuna.³⁷

Se ha dicho al respecto que las comunas representan un nuevo modelo de gestión y participación de las personas en el campo de la planificación y ejecución de las políticas públicas, esto es, un modo de profundizar los consensos a través de la creación de espacios locales de interacción entre vecinos y Gobierno.³⁸ Asimismo, que deben ser analizadas bajo el prisma de tratarse de instrumentos de participación pública.³⁹

36. Genro, Tarso, “El presupuesto participativo y la democracia”, en Genro, Tarso y de Souza, Uríbatan, *Presupuesto Participativo. La Experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 21, citado en CCAyT CABA, Sala II, “Desplats, Gustavo María c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, 06/04/2004, Expte. N° 8279-O, cons. 7. También, en las expresiones vertidas por la convencional constituyente Sra. Kelly, se lee: “Asistimos a un nuevo modelo de gestión y participación política, donde el ciudadano es generador de iniciativas de una manera activa. Hoy estamos dejando atrás un modelo obsoleto de gestión, en el que el ciudadano sólo tenía presencia a través del voto” (Convencional Elsa Kelly, *Diario de Sesiones...*, op. cit., T. 2, p. 387 y ss.).

37. Christe, Graciela E., *La problemática institucional de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires*, op. cit., p. 731.

38. Balbín, Carlos F., *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2007, T. I, p. 702.

39. Morel, Gabriela V., “El derecho a la participación ciudadana en la Administración Pública a través de las comunas. Análisis normativo y jurisprudencial”, *La Ley* 2015-C. “Una idea dominante fue dar vida política a los barrios. A eso responde la previsión de las Comunas. (...) La idea era que el pueblo de la Ciudad discutiese y disputase poder en los barrios, para reforzar la sociedad ciudadana: sociedad no es estar juntos, sino interactuar. (...) El objetivo era la reconstrucción de la sociedad en los barrios, para configurar en el medio urbano condiciones lo más cercanas posibles a las del pequeño

En consonancia con lo que acabamos de exponer, nos interesa destacar el artículo 3 de la LOC, en cuanto establece que

... [a] los efectos de la aplicación e interpretación de esta ley, se entiende que la misma tiene por finalidad: a) Promover la descentralización y facilitar la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad, preservando su integridad territorial. b) Facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos. c) Promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa. d) Mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones que brinda el Gobierno de la Ciudad. e) Implementar medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la ciudad. f) Preservar, recuperar, proteger y difundir el patrimonio y la identidad cultural de los distintos barrios. g) Consolidar la cultura democrática participativa. h) Cuidar el interés general de la Ciudad. i) Asegurar el desarrollo sustentable.

La Constitución local y la Ley Orgánica de Comunas han canalizado esta participación, tanto desde un punto de vista orgánico como procedimental. Por un lado, a través del Consejo Consultivo Comunal⁴⁰ que debe funcionar en cada una de ellas, y por el otro, de los diversos mecanismos de participación –audiencia pública, iniciativa popular, referéndum y consulta popular, derecho de acceso a la información, revocatoria de mandato y presupuesto participativo⁴¹ que rigen en el ámbito comunal en todo cuanto sean aplicables. Ello viene enfatizado por el artículo 38 de la LOC, en tanto hace mención expresa de los procedimientos o mecanismos a través de los cuales se cristaliza la participación ciudadana en las comunas porteñas, como meta propia y espíritu de la descentralización territorial.

La determinación del interés público a satisfacer se encuentra así enriquecida por el aporte que pueda surgir de la ciudadanía, y ya no es monopolizada por la autoridad administrativa.

entorno” (expresiones del Dr. Raúl E. Zaffaroni –convencional constituyente– vertidas en el Prólogo de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, editada por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad, Buenos Aires, 2010, p. 6).

40. Ver comentario al artículo 131.

41. Ver comentario a los artículos 52, 129 y 131.

EL LARGO Y SINUOSO CAMINO DE LA LEY REGLAMENTARIA

La disposición constitucional que comentamos establece que

... una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Esta ley establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

De manera concordante, el artículo 82 impone la mayoría de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura para la sanción, entre otras, “de la ley prevista en el artículo 127 de esta Constitución” (inciso 3), y finalmente, la Disposición Transitoria Decimoséptima estableció que la primera elección de los miembros del órgano establecido en el artículo 130 (Juntas Comunales) “tendrá lugar en un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco años, contados desde la sanción de esta Constitución”, razón por la cual, como condición necesaria para poder efectivizar el llamado a elecciones, la ley orgánica debía ser dictada no más allá de 2001, momento en que se cumplían los cinco años de la sanción de la Constitución porteña de 1996.

Lo cierto es que la Ley Orgánica de Comunas N° 1777⁴² fue sancionada el 1° de septiembre de 2005, ya vencido con holgura el plazo previsto por el constituyente.

La situación previa

El dilatado proceso de sanción de la LOC merece un repaso sobre algunas cuestiones que lo rodearon, las cuales dan un marco a sus características y otorgan elementos para entender o interpretar el proceso de marchas y contramarchas de la descentralización porteña.

En virtud de las disposiciones de la inconstitucional Ley N° 24620, que convocó a la elección simultánea de los sesenta convencionales constituyentes y “del Jefe y Vicejefe de Gobierno de la Ciudad”⁴³ para el 30 de junio de 1996, la Convención sesionó condicionada por el hecho

42. BOCBA N° 2292 del 07/10/2005.

43. Adviértase que al convocar a la elección de un Jefe y Vicejefe de Gobierno, el Congreso Nacional invadió competencias de la Convención ya que determinó una forma específica de gobierno, aventando la posibilidad de instalar un sistema con elementos

de que ya existía un titular del novel Poder Ejecutivo autónomo, con lo que los representantes vieron de algún modo afectada su actuación por su situación como oficialismo u oposición.⁴⁴

En lo que aquí nos ocupa, y descripto de un modo muy sintético, las tres bancadas no oficialistas propiciaron proyectos de profunda descentralización en plazos breves, en tanto que el bloque que correspondía al partido de gobierno propiciaba, en general, una desconcentración gradual.⁴⁵ La cuestión se zanjó mediante el arribo a un consenso entre las dos fuerzas mayoritarias por el cual, si bien se adoptaba un ambicioso esquema de descentralización con competencias exclusivas y concurrentes expresadas en el propio texto constitucional, se difería en el tiempo su delimitación e implementación por ley más allá del término de mandato del por entonces Jefe de Gobierno.

Las especiales circunstancias que sellaron su nacimiento, de alguna manera determinaron la demora en la posterior implementación de las Comunas. Así, cada fuerza que ocupó el Poder Ejecutivo careció de vocación para impulsar la sanción de la ley reglamentaria indispensable para poner en marcha el proceso. En este sentido, adviértase que a fines de 2002, la Justicia, al resolver los planteos que se efectuaron frente al incumplimiento del plazo constitucional para constituir las comunas, si bien concluyó en que el Poder Ejecutivo no había incurrido en una inactividad jurídicamente reprochable, destacó sin embargo que “no parece haber realizado (...) mayores esfuerzos por cumplir con la Constitución, luego de que su único proyecto caducara sin tratamiento”.⁴⁶ Por otra parte, al requerir dos tercios del total de la Legislatura, tampoco la oposición pudo por sí sola cumplir con la manda constitucional. De este modo, los impulsores más vehementes de la descentralización en el seno de la Convención no lo fueron tanto cuando se acercó su turno de ocupar el Ejecutivo y lo fueron menos aún cuando se instalaron en

parlamentaristas. Asimismo, se eligió un Jefe de Gobierno del que se desconocía la extensión de su mandato, sus facultades, etc.

44. La Convención estuvo integrada por 25 representantes del FREPASO, 19 de la Unión Cívica Radical, 11 del Partido Justicialista y 5 de Nueva Dirigencia.

45. Lo expuesto surge de los proyectos presentados en la Convención, que constan en nuestro archivo personal.

46. Apartado XV.3.a. de la sentencia de primera instancia en los autos “García Elorrio, Javier”.

Bolívar 1. Como contracara perfecta de esta misma moneda, recién al finalizar el primer mandato ejecutivo de la Ciudad, su titular envió a la Legislatura un proyecto de ley de comunas.

El proceso legislativo

Como ya expusimos, el constituyente impuso que el detalle de la implementación de las comunas exigiera un consenso agravado del arco político con representación parlamentaria, como un intento de garantizar que la descentralización de Buenos Aires sea asumida como una política de Estado y no como el patrimonio de una facción o gestión determinada. En esta inteligencia se requiere una mayoría agravada de dos tercios del total de la Legislatura para determinar la organización y competencia de las comunas.

En otro orden, resulta necesaria también una ley que reglamente la integración, funcionamiento y relación con la Junta Comunal del organismo consultivo y honorario que debe funcionar en cada comuna conforme al artículo 131.

Si bien el constituyente no estableció específicamente un plazo concreto para la sanción de las leyes necesarias para implementar la descentralización en comunas de la Ciudad, sí lo hizo respecto de la primera elección de los miembros de las Juntas Comunales. La cláusula transitoria 17^a dispuso que debería tener lugar en un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco años contados desde la sanción de la Constitución, esto es entre el 1° de octubre de 2000 y la misma fecha de 2001. Dicha norma establecía asimismo que hasta entonces el Poder Ejecutivo debería adoptar medidas que facilitasen la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización. En ese marco se dictaron numerosas normas, a partir del Decreto N° 13-GCBA-1996, que fueron dando forma al sistema de los Centros de Gestión y Participación (CGP), órganos desconcentrados a los que se les fueron transfiriendo lentamente diversas facultades y servicios de la Administración centralizada, y que en un primer momento funcionaron sobre las mismas jurisdicciones que los antiguos Consejos Vecinales previstos por el Decreto-Ley N° 19987 de 1972.

Una vez transcurrido el plazo constitucional sin haberse convocado a la elección de los integrantes de las comunas, se iniciaron va-

rias acciones de amparo⁴⁷ por la omisión en que habrían incurrido los poderes Ejecutivo y Legislativo, afectando los derechos políticos y electivos de los actores.⁴⁸

El juez actuante concluyó en la existencia de una omisión jurídicamente reprochable –y judicialmente controlable– por parte de la Legislatura y en la afectación de derechos en cabeza de los amparistas, y condenó a la Comisión de Descentralización de la Legislatura a producir despacho sobre cualquiera de los proyectos presentados y someter el proyecto a debate y decisión del pleno. En subsidio, ordenó al Poder Ejecutivo que convocara –junto con la renovación total de autoridades locales de 2003– a elecciones de Juntas Comunales respecto de cada uno de los dieciséis CGP, que ejercerían las facultades que la Constitución otorga a las comunas hasta el dictado de las leyes contempladas en el artículo 127.

A su turno, la Sala I de la Cámara de Apelaciones CAyT confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia: revocó la orden dada a la Comisión de Descentralización y en subsidio al Poder Ejecutivo, y dispuso que el Poder Legislativo sancionase durante el período legislativo en curso en ese momento, 2003, la ley prevista por la Constitución.

Vencido ese plazo, aún no se había logrado sancionar la ley de comunas. Una nueva integración de la Legislatura impulsó un inédito proceso de discusión colectiva⁴⁹ que llevó a la Comisión de Descentralización a

47. Autos “March Zambrana, Carlos c/GCBA s/amparo” Expte. N° 3636/2001 y “Acevedo, José Luis c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)” Expte. N° 5396/2001. Asimismo, a la causa “García Elorrio” se adhirieron y fueron tenidos por parte diversas personas que se presentaron en la causa, invocando su condición de habitantes (“García Elorrio, Javier M. c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)” Expte. N° 3586/01, que tramitó ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 1, Secretaría N° 1 primero, y después ante la Sala I de la Cámara del mismo fuero).

48. Para un análisis detallado de los fallos mencionados en este apartado, ver Danas, Andrea y Gil Domínguez, Andrés, “Las comunas de la ciudad: el ‘gobierno de los jueces’ y la tensión entre derecho y poder en el marco de omisiones inconstitucionales y las distintas formas de reparación”, *elDial.com* DC2C1; Politi, Mariana A., “Un audaz enfoque del control judicial: la omisión inconstitucional del órgano legislativo”, *REDA*, Lexis Nexis, 2003, año 15, p. 688; Grigera, Florencia, “Un fallo jurídicamente sencillo y políticamente complejo: el caso de las Comunas porteñas”, *La Ley* 2004-C, 175; y Hermida, Roberto O., “La utopía de las Comunas en Buenos Aires”, *La Ley* 2004-C, p. 179, entre otros.

49. El 15 de abril de 2004, 58 de los 60 diputados porteños firmaron un “acta compromiso” por la cual se comprometían a: a) sancionar la Ley de Comunas antes del 31 de diciembre de 2004; b) *promover un proceso masivo de información a los ciudadanos* y

realizar reuniones abiertas con los vecinos en cada uno de los barrios de la ciudad. Los principales lineamientos surgidos de esos encuentros, junto con los proyectos de ley con estado parlamentario y los presentados por particulares, fueron los elementos tomados en cuenta para la confección del Despacho de Comisión que aprobó en general el Plenario el 30 de noviembre de 2004. Por fin, el 1º de septiembre de 2005 se sancionó definitivamente la Ley N° 1777, Orgánica de Comunas.⁵⁰

LAS QUINCE COMUNAS

Con criterio, el texto constitucional no avanzó respecto de dos aspectos íntimamente relacionados, como ser la cantidad y delimitación de las comunas; sin embargo, fijó al legislador directivas a seguir. Así, dispuso que la integración territorial de las comunas debe: a) garantizar el equilibrio demográfico y b) considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

Baste recordar los límites de los antiguos Consejos Vecinales,⁵¹ heredados en gran parte por los posteriores CGP, para concluir en

organizar conjuntamente con las organizaciones vecinales, asambleas de debate en todos los barrios de la Ciudad; y c) considerar que las ideas-fuerza que surgiesen como mayoritarias del debate, registradas a través de métodos consensuados y apropiados para su clasificación y cuantificación, tendrían carácter vinculante y serían incorporadas como contenidos básicos de la futura ley. El mismo día se aprobó, en términos similares, la Resolución 35/2004 de la Legislatura, que facultó a la citada Comisión a llevar a cabo, junto con ONG y el Poder Ejecutivo, actividades de difusión y debate relativas a la ley de comunas. En definitiva, se realizaron 46 reuniones barriales, a las cuales se invitó a más de 4.000 organizaciones, de las que unas 700 tuvieron una activa participación. En total concurrieron a las Asambleas Barriales más de 5.000 vecinos y ONG, y dejaron su opinión cerca de 900 participantes. En todas estas reuniones se tomaron actas y grabaciones de los debates mantenidos. Concluido el proceso de discusión referido, se conformó una Comisión Sistematizadora y Sintetizadora integrada por 55 representantes de distintas organizaciones barriales, de la que surgió un documento final con las propuestas recogidas durante el proceso.

50. Para un análisis sistemático de la ley, remitimos a Salvatelli, Ana, *Las Comunas Porteñas*, Buenos Aires, Instituto Buenos Aires de Planeamiento Estratégico - IBAPE, 2011. Ver también Groisman, Enrique, "Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires", *La Ley* 2006-F, 1204.

51. En general no tuvieron en cuenta factores geográficos ni culturales, con lo que dividían barrios e incluso integraban sectores de la Ciudad separados por importantes barreras urbanísticas, como ser autopistas o vías férreas. Ello coadyuvó al sentimiento ciudadano de ajenidad a su respecto.

el acierto de esta previsión constitucional que suministra elementos para garantizar un racional ordenamiento territorial de las comunas.

La definición de una posición sobre el punto no fue una cuestión menor y, muy probablemente, la falta de acuerdo al respecto⁵² haya constituido uno de los principales motivos que demoraron la sanción de la ley.⁵³

Este fue uno de los ejes temáticos sobre los que giraron las consultas vecinales efectuadas por la Legislatura en el proceso de discusión de la ley. De allí se extrajo como conclusión mayoritaria que: a) no debía tomarse como referencia la delimitación geográfica a los por entonces existentes CGP; b) debían articularse las centralidades barriales; y c) la cantidad de comunas debía garantizar una adecuada proximidad de los vecinos.

Ya desde la aprobación de la ley en general, en la sesión de la Legislatura del 30 de noviembre de 2004, al Despacho de Mayoría le seguían numerosas disidencias parciales, generalmente referidas a este capítulo de la delimitación territorial.⁵⁴ Tras el fracaso sucesivo de las

52. Escolar, Marcelo; Frederic, Sabina y Scaramella, Christian, “Centros, límites y territorios: descentralización y reingeniería geográfica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo y Frederic, Sabina (eds.), *Federalismo y descentralización...*, op. cit., p. 275.

53. Sobre el punto cabe una aclaración. Las tradicionales y centenarias 28 circunscripciones electorales poco tienen que ver con las identidades barriales y criterios urbanísticos o culturales. De este modo, la CCABA, al exigir su modificación, afectaba el sistema de poder territorial interno de los partidos políticos del distrito.

54. La mayoría postulaba que el Anexo previera la división de la Ciudad en diez comunas. Por otro lado, con fundamento en que la población de las comunas fuera más reducida, para favorecer la participación efectiva de los habitantes y la gestión sobre un territorio menor, a más de alcanzar agrupaciones de barrios con un grado mayor de relación histórica y cultural entre sí, una de las disidencias proponía la división territorial en doce comunas. Otra de las disidencias basada en las “ideas fuerza volcadas por la Comisión Sistematizadora y Sintetizadora que surgieron con más recurrencia en las reuniones desarrolladas para la discusión de la presente ley, tanto con asesores como con vecinos y diputados”, sostuvo que la delimitación y cantidad de las comunas debía responder a los siguientes criterios: respeto de las identidades barriales, respeto de los límites actuales de los barrios establecidos por Ordenanza N° 26607, equidad demográfica; articulación de las centralidades barriales, con mejor accesibilidad a las sedes; conformación de las comunas de menor cantidad de población con los barrios con tendencias de crecimiento demográfico positivo; facilitación de la adaptación de las distintas delimitaciones administrativas actuales, como por ejemplo los distritos escolares. Finalmente, otra disidencia proponía la división de la ciudad en quince comunas, teniendo en cuenta los barrios establecidos en la Ordenanza N° 26607 y sus modificatorias.

sesiones en que intentó resolverse esta cuestión, recién pudo sancionarse el texto definitivo el 1° de septiembre de 2005 con el voto de cincuenta y dos (52) diputados y diputadas.

Finalmente, la ley definió la creación de quince (15) comunas que agrupan entre uno y seis barrios,⁵⁵ conforme el siguiente detalle: Comuna 1 (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Monserrat y Constitución), Comuna 2 (Recoleta), Comuna 3 (San Cristóbal y Balvanera), Comuna 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya), Comuna 5 (Almagro y Boedo), Comuna 6 (Caballito), Comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco), Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano), Comuna 9 (Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos), Comuna 10 (Villa Real, Montecastro, Versalles, Floresta, Vélez Sársfield y Villa Luro), Comuna 11 (Villa General Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita), Comuna 12 (Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón), Comuna 13 (Belgrano, Núñez y Colegiales), Comuna 14 (Palermo), y Comuna 15 (Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar y Agronomía).⁵⁶

Con posterioridad, los límites comunales fueron precisados en las leyes N° 2094,⁵⁷ 2329⁵⁸ y 2650.⁵⁹

Mapas yuxtapuestos

Hasta la actualidad conviven en Buenos Aires múltiples mapas superpuestos, generalmente no coincidentes entre sí, relativos a distintas facetas del quehacer administrativo local y federal. A modo simplemente de ejemplo, y sin perjuicio de la existencia de muchos otros,

55. Para la delimitación de los barrios se tuvo en cuenta lo dispuesto por la Ordenanza N° 26607 de 1972 y sus modificatorias, Ordenanza N° 51163 de 1996 y Ley N° 1907 de 2005.

56. Legislatura de la Ciudad, Acta de la 3ª Sesión Especial 01/09/2005, versión taquigráfica N° 35. En el recinto se cuestionaron diversos aspectos de la división propuesta pero primó el consenso y el compromiso de llegar a sancionar la norma antes del cierre del año parlamentario. Puede ampliarse esta información consultando la versión taquigráfica que mencionamos, disponible en: www.legislatura.gov.ar. También, para profundizar sobre los criterios que orientaron las propuestas resulta ilustrativa la versión taquigráfica N° 26, correspondiente al Acta de la 3ª Sesión Especial de la Legislatura, que tuvo lugar el 28/06/2005.

57. BOCBA N° 2558 (03/11/2006).

58. BOCBA N° 2700 (07/06/2007).

59. BOCBA N° 2910 (16/04/2008).

cabe enunciar los siguientes: a) las comunas, b) las secciones electorales, c) los Distritos Escolares, d) las circunscripciones del Registro Civil,⁶⁰ e) las secciones de las comisarías, f) los barrios delimitados por la Ordenanza N° 26.607 (ref. por Ord. N° 51.163 y por Ley N° 1907), etc.

La delimitación de las comunas establecida por la LOC pretende asimismo otorgar coherencia a la distribución geográfica de las competencias administrativas, por lo que dispuso en su artículo 52 que todas las divisiones territoriales de la Ciudad, cualquiera sea su propósito, deben ajustarse a lo dispuesto en ella en un plazo que no supere los tres años contados a partir de la sanción de dicha norma. Asimismo se precisa que, a tal efecto, puede dividirse una comuna o sumarse dos o más, pero no tomar fracciones de ellas para delimitar una zona.

Respecto de las áreas o dependencias que tengan competencias territoriales en la Ciudad y que aún dependan de la órbita federal merced a las limitaciones impuestas por la Ley N° 24588, se dispone que la readecuación dispuesta quedará pendiente hasta tanto una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su procedencia, sin perjuicio de lo cual se impuso al Poder Ejecutivo local la obligación de convenir con las autoridades correspondientes la unificación de las respectivas jurisdicciones.

Si bien el plazo legal se encuentra holgadamente vencido, el ordenamiento territorial de las diversas competencias administrativas *en clave comunal* no registra avances significativos, ni siquiera entre las cuestiones que resultan competencias del Gobierno de la Ciudad.

DENOMINACIÓN DE LAS COMUNAS

En cuanto a la denominación de cada una de las comunas, la LOC establece en su artículo 6 que se identifican de la manera consignada en su anexo –esto es, por su número respectivo allí detallado–, hasta tanto los electores de cada una la definan mediante consulta popular⁶¹ convocada por la Junta Comunal. El objetivo es lograr

60. Sobre su evolución histórica, ver la interesante obra editada bajo la Dirección de Ivana Centanaro: *El Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, GCBA - Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad de Buenos Aires, 2005, p. 36.

61. La consulta popular como mecanismo participativo viene establecida en el artículo 66 de la Constitución porteña y fue reglamentada por la Ley N° 89 (BOCBA N° 585 del 03/12/1998).

una mayor identificación entre los vecinos y las comunas a través de la utilización de un medio de participación directa en el ámbito de cada una. Concluido el proceso de consulta, la Junta Comunal debe remitir un proyecto de ley⁶² con la denominación propuesta para su tratamiento en la Legislatura de la Ciudad.

Al respecto, merece destacarse la reciente experiencia de la Comuna 9 (Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda). El 5 de julio de 2015, junto con las elecciones de autoridades porteñas, se llevó a cabo la primera consulta popular de la Ciudad de Buenos Aires⁶³ convocada por la Junta Comunal respectiva a fin de que los vecinos se pronunciaran sobre si aprobaban o no que la Comuna 9 pasara a denominarse “Lisandro de la Torre”.⁶⁴ La propuesta fue aprobada por muy amplio margen y se encuentra actualmente en pleno trámite legislativo.

Cabe también recordar la obligación legal⁶⁵ de incorporar a los carteles, frentes o cualquier elemento que contenga denominación de edificios, espacios verdes, calles o cualquier otro sitio perteneciente a la Ciudad, el número de comuna correspondiente. Y lo propio respecto de los escritos emanados de organismos públicos que contengan direcciones de domicilio.

Artículo 128

Las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad.

Son de su competencia exclusiva:

- 1. El mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto.**
- 2. La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución. En ningún caso las Comunas**

62. Se trata de una manifestación de la competencia de iniciativa legislativa que tiene la Junta, conforme el artículo 128 de la Constitución y el artículo 10 de la Ley Orgánica de Comunas (LOC).

63. Ver Scheibler, Guillermo, “El debut de la consulta popular porteña”, *Newsletter* N° 32 del 5 de junio de 2015, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, disponible en: www.adaciudad.org.ar

64. La denominación propuesta “remite, en cuanto a la identidad comunal, a la empresa de faenado bovino fundada en 1923, ubicada en el barrio de Mataderos”.

65. Ley N° 3473.

pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.

3. **La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.**
4. **La administración de su patrimonio, de conformidad con la presente Constitución y las leyes.**

Ejercen en forma concurrente las siguientes competencias:

1. **La fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley.**
2. **La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna y que por ley se determine.**
3. **La evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas.**
4. **La participación en la planificación y el control de los servicios.**
5. **La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.**
6. **La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.**

PRINCIPIOS INTERPRETATIVOS

Ante todo, al analizar la cuestión de las competencias comunales debemos destacar una *idea fuerza* que fue abordada en el debate de la Convención Constituyente de 1996 y que surge del artículo en comentario. Se trata de puntualizar que el régimen de descentralización que importan las comunas, a la vez que persigue garantizar un manejo más participativo de gestión política y administrativa, no debe romper

... la unidad esencial que debe tener el Gobierno de la Ciudad para garantizar los intereses comunes de ella (...) el proyecto de texto constitucional que estamos proponiendo deja perfectamente en claro la prioridad absoluta de la preservación de la unidad política y presupuestaria y del interés general de la ciudad, dándole prevalencia por encima de cualquier interés o decisión local.⁶⁶

66. Expresiones de la Convencional Elsa Kelly, *Diario de Sesiones...*, op. cit., T. 2, pp. 384 y 385.

La Ley N° 1777 enuncia otro de los principios de interpretación sobre el alcance de las competencias de las comunas,⁶⁷ que definimos como *in dubio pro comuna*. La norma establece que, en caso de duda, hay que estar a la validez de la competencia comunal antes que del Gobierno central. Se refuerza el criterio de interpretación con la prohibición dirigida al Poder Ejecutivo, para que no reasuma competencias que ya fueron descentralizadas en las comunas de modo exclusivo. Por lo demás, esta disposición se vincula con la que consagra la subsidiariedad de la actuación del Gobierno central en relación con las competencias de las comunas.⁶⁸

FACULTADES DE PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL

La Constitución –y con similar alcance, luego la LOC–⁶⁹ ha enumerado una serie de atribuciones que constituyen el núcleo objetivo de funciones que las comunas deben ejercer a través de su órgano de gobierno, la Junta Comunal.

Creemos que esta enunciación detallada de competencias en el propio texto constitucional representa una fortaleza de su diseño,⁷⁰ pues sólo podría ser modificada a través de la reforma de la misma Constitución. Al mismo tiempo, la rigidez que implica ese detalle es salvada por las disposiciones de la LOC y demás normas especiales, como veremos más adelante.

La norma en comentario comienza por formular, con carácter general, que las comunas ejercen funciones “de planificación”, que consistirían en el diseño y la elaboración de las políticas públicas y los programas que se llevarán adelante en su ámbito territorial,⁷¹ como por ejemplo el programa de acción, el anteproyecto de presu-

67. “En caso de duda en cuanto a la extensión y alcance de las competencias exclusivas y concurrentes, las mismas deben ser interpretadas a favor de las Comunas. El Poder Ejecutivo no puede ejercer las funciones derivadas de las competencias exclusivas de las Comunas” (artículo 9).

68. Artículo 4, inciso c, LOC.

69. Artículos 9, 10 y 11.

70. Salvatelli, Ana, “Las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires: Fortalezas y debilidades de su institucionalidad”, *op. cit.*

71. Nápoli, Andrés M, y Vezzulla, Juan M., “Implementando la Ley de Comunas”, *op. cit.*

puesto, la iniciativa legislativa y presentación de proyectos de decretos al Ejecutivo de la Ciudad.⁷²

Luego se mencionan las facultades “de ejecución”, relacionadas con el carácter de *jurisdicción*⁷³ de la comuna, por el que ejecuta –administra y dispone– las partidas presupuestarias que se le han asignado.

Finalmente, en cuanto a la “función de control”, el diseño del ejercicio descentralizado del poder volcado hacia la participación popular implica un nuevo sistema de control de la acción del Ejecutivo de la Ciudad. Esta función importa la facultad de controlar y hacer cumplir las normas, tanto por parte de los particulares como de las acciones desarrolladas por el Gobierno central, dentro del territorio comunal.

A esta formulación general de competencias de planificación, ejecución y control, le sigue un deslinde entre las facultades que son exclusivas de las comunas y otras cuyo ejercicio es concurrente con el Gobierno central.

PRECISIÓN DE COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y CONCURRENTES

Según el diseño constitucional y legal, las funciones de planificación, ejecución y control se ejercen respecto de una serie de materias o asuntos de modo exclusivo (es decir, por decisión de la propia comuna), o *concurrente*, cuando tanto la comuna como el Gobierno central tienen decisión al respecto.

Las competencias exclusivas comprenden aquellas áreas de gestión pública en las que la responsabilidad básica recae sobre la comuna, mientras que son concurrentes las competencias que pueden ser ejercidas tanto por el Gobierno central de la Ciudad como por la comuna.⁷⁴ Respecto de esto último, es importante tener presente que entre las atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno se encuentra la de co-ordinar “las distintas áreas del Gobierno Central con las Comunas”.⁷⁵

72. Sabsay, Daniel y Pizzolo, Calogero (h), “Directrices de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en materia de Comunas”, *Creación de las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires*, informes de la Comisión Consultiva, noviembre 1999, GCBA - Programa de descentralización y modernización, p. 9.

73. Ley N° 70, artículo 6 (ver el comentario del artículo 129).

74. Groisman, Enrique I., “Ley orgánica de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley* 2006- F, 1204.

75. Artículo 104, inciso 15 de la Constitución.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

La Constitución y la Ley Orgánica de Comunas⁷⁶ detallan cuáles son aquellas competencias que podrán ser ejercidas exclusivamente por las Juntas Comunales. Ellas son:

Mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes

La LOC precisa el precepto detallando que son competencias exclusivas de las comunas:

- i) La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, según normativa vigente, y ii) La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, de conformidad con la Ley de Presupuesto.⁷⁷

Según surge del Código de Planeamiento Urbano,⁷⁸ las vías públicas se clasifican de acuerdo con su función, como integrantes de las redes Primaria, Secundaria y Terciaria. La Red Vial Secundaria está integrada por las avenidas de mano única, las de doble mano con o sin giro a la izquierda y las calles o pares de calles de distribución. Su función es la de ser colectoras y distribuidoras que conectan los centros generadores de tránsito entre sí y con la Red Primaria. Absorben el máximo caudal de transporte público automotor y sirven de interconexión entre diferentes áreas urbanas.

Por su parte, la Red Vial Terciaria está compuesta por las calles de acceso o servicio local, los pasajes y las calles peatonales y pertenecen a ella todas las calles de la ciudad que no integran las redes Primaria o Secundaria. Su función es servir al tránsito local.

Estimamos que estas son las vías aludidas en las normas arriba transcriptas, como de competencia exclusiva de las comunas.

También es del caso referir que, en el documento elaborado para el Plan Estratégico de la Ciudad,⁷⁹ se definen como vías secundarias:

76. Artículos 9, 10 y 11 LOC.

77. Artículo 10 LOC.

78. Ley N° 449, BOCBA N° 1004, 09/12/2000, actualizado al 31/12/2002, Sección 6. Sistema Vial. AD 610. 30/33.

79. Nápoli, Andrés M, y Vezzulla, Juan M., "Implementando la Ley de Comunas", *op. cit.*

... los espacios de cualquier naturaleza abiertos al tránsito o librados al uso público por el Gobierno de la Ciudad e incorporados al dominio público que sean calles, pares de calles, callejones, pasajes, calles peatonales, sendas y pasos, con excepción de las que integran la Red de Tránsito Pesado (Ley N° 216), las calles adyacentes y de acceso a terminales ferroviarias o de ómnibus.

Según ese mismo documento, las tareas de mantenimiento comprenderían:

... aseo; repavimentación y preservación de calles; reparación y aseo de aceras; adoquinado; demarcación, mantenimiento y reposición de la señalización horizontal y vertical; control y mantenimiento de instalaciones de alumbrado público; preservación y construcción de sendas para bicicletas y rampas para discapacitados; limpieza y mantenimiento de sumideros; supervisión, control, certificación y priorización de la recolección de residuos; y todas aquellas que sean necesarias para el cumplimiento de la tarea que se descentraliza en las Comunas.

En lo que respecta a los espacios verdes, surge de los debates en la Legislatura que en la Ciudad de Buenos Aires, a la fecha del debate (2005), los Centros de Gestión y Participación (antecedente de órganos desconcentrados utilizados como transición hacia el régimen de comunas) administraban los espacios verdes cuya superficie era menor a dos hectáreas.⁸⁰

La LOC prefirió no adoptar un criterio restrictivo en este sentido, basado en la dimensión del parque. Por eso el límite a la competencia comunal vendrá impuesto por lo que determine la Ley de presupuesto, ahí es donde por la voluntad mayoritaria se definen los alcances del mantenimiento y los recursos para hacerlo.⁸¹

Se ha señalado⁸² que los espacios verdes comunales comprenden las plazas, plazoletas, jardines, canteros, paseos parqueizados, patios recreativos, espacios verdes bajo autopistas y todo otro que, mediante

80. Expresiones del diputado Velasco, versión taquigráfica de la sesión especial del 1° de septiembre de 2005 de la Legislatura de la CABA, p. 31.

81. *Ibidem*, expresiones del legislador Rebot, p. 33.

82. Nápoli, Andrés M. y Vezzulla, Juan M., "Implementando la Ley de Comunas", *op. cit.* El Código de Planeamiento Urbano define el espacio verde público como el "área destinada a uso público parqueizado o agreste cuya característica es el predominio de especies vegetales y suelo absorbente" (Sección 1. Generalidades).

los respectivos convenios y dadas sus características, se asimile a los anteriormente enunciados.

Este criterio excluye expresamente los clasificados como parques por el Código de Planeamiento Urbano, los espacios verdes que integren Áreas de Protección Histórica (APH), el mantenimiento de las plazoletas que forman parte del trazado de las vías a cargo de la Administración central y las que por convenio se determinen.

En cuanto a las tareas a cargo de las comunas, estarían comprendidas todas aquellas que sean necesarias para la preservación y la mejora de calidad de dichos espacios, como la limpieza; la plantación, poda, desrame, mantenimiento y riego de árboles en la vía pública; el servicio de guardianes; la reparación y preservación de todas sus instalaciones; un relevamiento sanitario permanente de la masa forestal y la necesaria reforestación.

Elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto

La LOC precisa: “la elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, su ejecución y la administración de su patrimonio”.

De estas disposiciones se desprende la función de planificación más trascendente, que consiste en acordar las metas y objetivos que la comuna pretende alcanzar en cada período, su “programa anual de acción”. La importancia viene de la mano de la contundente y absoluta prohibición que contempla la disposición constitucional transcrita, en el sentido de que las comunas *no* pueden crear impuestos, tasas, contribuciones o asumir cargas financieras, lo cual es coherente con la previsión del artículo 51 de la Constitución de la Ciudad, que establece como principio: “No hay tributo sin ley formal; es nula cualquier delegación explícita o implícita que de esta facultad haga la Legislatura”.

Por ende, como la gestión comunal encuentra su límite en los recursos que el presupuesto⁸³ le asigne para su ejecución descentraliza-

83. El artículo 53 de la CCABA prevé –parte pertinente–: “El presupuesto debe contener todos los gastos que demanden el desenvolvimiento de los órganos del Gobierno central, de los entes descentralizados y comunas, el servicio de la deuda pública, las inversiones patrimoniales y los recursos para cubrir tales erogaciones”. Los recursos necesarios, en cambio, son calculados por la oficina de recaudación del Gobierno de la Ciudad.

da, todo aquello que no se planifique (programa de acción anual) ni integre el anteproyecto de presupuesto, no podrá llevarse a cabo.

La redacción de la LOC, que menciona la elaboración *participativa*, nos impone remitirnos al mandato participativo que rige respecto de la elaboración del presupuesto.⁸⁴

El presupuesto participativo consiste en una política pública, en la que la ciudadanía forma parte de la decisión de las prioridades de gastos en obras y políticas del presupuesto municipal, y controla la ejecución de lo así decidido.⁸⁵ Una esfera pública no estatal, en la que la sociedad puede controlar a la Administración, y un nuevo espacio público, en el cual los ciudadanos, organizados y movilizadas por entidades de la sociedad civil, se reúnen con el Gobierno local para debatir y ejercer la influencia sobre las decisiones en materia de asuntos públicos.⁸⁶

Iniciativa legislativa y presentación de proyectos de decreto al Poder Ejecutivo

Consecuentemente, el artículo 85 de la Constitución de la Ciudad establece que “las leyes tienen origen en la Legislatura a iniciativa de alguno de sus miembros, en el Poder Ejecutivo, en el Defensor del Pueblo, *en las comunas* o por iniciativa popular en los casos y formas que establece esta Constitución” (el destacado es nuestro).

Las comunas carecen de facultades o atribuciones de tipo legislativo, y también de competencia para dictar decretos. Sin embargo la importancia de esta atribución radica en la posibilidad de proponer políticas públicas o medidas concretas –cuya implementación exceda su competencia– que las Juntas estimen necesarias, que tengan impacto local pero que a la vez desborden esa órbita e involucren a otra/s comuna/s, o a la ciudad toda.

84. Artículo 52 de la Constitución. Ver también nuestro comentario al artículo 129.

85. Ampliar en Medici, Alejandro, “Presupuestos participativos: derechos y garantías de proximidad. Hacia un marco comprensivo y comparativo de estudio”, UNLP 2008-38, 492; y Scheibler, Guillermo, “Presupuesto participativo: una redefinición de la relación Administración - sociedad civil”, La Ley 2004-C, 1058.

86. CCAyT CABA, “Desplats, Gustavo c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, 06/04/2004, Expte. N° 8279-o (publicado en LL 2004-C, 1059). Ver también Juzgado CAyT N°13, en autos “García Elorrio, Javier María c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 35.421/o, resueltos el 21 de noviembre de 2013 (publicado en La Ley 2014-C, 538; AR/JUR/78474/2013); Sala 1 de la Cámara de Apelaciones CAyT, autos “García Elorrio”, del 30 de junio de 2014.

COLECCIÓN DOCTRINA

A través de estas iniciativas se manifiesta uno de los objetivos de la descentralización: que desde lo local, desde los vecinos participando en las comunas, puedan surgir propuestas para el conjunto. Esto es, que la política pública no sólo se genere de arriba para abajo, sino también al revés.

Se ha dicho así que en esta competencia asoma el potencial del poder de la institución comunal, erigida en cauce para el ejercicio de la participación vecinal en la vida de la Ciudad, proyectándose por encima de las cuestiones meramente locales a través de mecanismos de iniciativa para la creación de las leyes y proyectos de actos reglamentarios del Poder Ejecutivo, con alcance para toda la ciudad.⁸⁷

En uso de esta facultad, la Junta de la Comuna 9 elevó un proyecto de ley a fin de denominar “Lisandro de la Torre” a esa comuna. La propuesta se realizó –en los términos del artículo 6 de la LOC– tras haberse realizado una consulta popular que aprobó por amplia mayoría la iniciativa.⁸⁸

La administración de su patrimonio⁸⁹

De conformidad con la Constitución y las leyes, la comuna podrá ejecutar todos los actos jurídicos de administración –no de disposición– de su patrimonio que estime adecuados para el desenvolvimiento de sus fines. Se ha afirmado que es esta la competencia exclusiva más importante de las comunas, porque sólo admitirá controles ulteriores en su ejecución.⁹⁰

Competencia residual

La LOC agrega que, “en general, [la Comuna podrá] llevar adelante toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local, en tanto no implique menoscabo de la ciudad en su conjunto y/o de las demás jurisdicciones Comunales”.⁹¹ Se suma así esta atribución de tipo residual, que abarca todas aquellas

87. Christie, Graciela “La problemática institucional de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires”, *op. cit.*

88. Ver más información sobre esta cuestión en nuestro comentario al artículo 127.

89. Remitimos aquí a nuestro comentario al artículo 129.

90. Quiroga Lavié, H., *Constitución de la Ciudad*, *op. cit.*, p. 362. Salvo por denuncias de irregularidades o violación de los derechos que motiven intervenciones específicas en la gestión administrativa.

91. Artículo 10, inciso e, LOC.

acciones que contribuyan a la mejor calidad de vida de los habitantes y al desarrollo local.

Es frecuente que la atribución de competencia sea acompañada de una cláusula de este tipo porque resulta difícil prever desde el inicio todas las acciones que el ente puede desarrollar. De esta forma, guiada por un criterio de finalidad –mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo local– y limitándola al ámbito territorial, la ley deja abiertas a definiciones ulteriores otras medidas que la comuna pretenda desarrollar por fuera de las taxativamente previstas.

Entendemos que ello no constituye un riesgo en particular porque en el caso que requiriera de fondos para su ejecución, necesariamente deberá obtener la aprobación del anteproyecto primero en el Consejo Intercomunal, y después como presupuesto por la Legislatura, con lo cual existirá control del ejercicio de estas competencias.

COMPETENCIAS CONCURRENTES

Son concurrentes las competencias que pueden ser ejercidas tanto por el Gobierno central de la Ciudad como por la comuna.⁹² El tema resulta arduo porque se refiere a una amplia gama de situaciones, por lo que pueden superponerse funciones y conflictos suscitados por la aplicación, a un mismo hecho, de actos administrativos válidos en sí, pero contradictorios. Sobre el punto, en caso de conflictos y más allá de las obvias diferencias existentes entre las personas públicas involucradas, puede ser de utilidad recurrir a la doctrina elaborada al respecto en el seno de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.⁹³

Fiscalización y control de cumplimiento de normas sobre usos de espacios públicos y suelo

La LOC precisa:

... la fiscalización y el ejercicio del poder de policía, de las normas sobre usos de los espacios públicos, suelo y las materias que resulten de

92. Groisman, Enrique I., “Ley orgánica de comunas de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley* 2006- F, 1204.

93. Realizamos un breve repaso en Scheibler, Guillermo, “El control jurisdiccional de las reglamentaciones locales en la economía. Entre la inercia centralista y el pragmatismo”, *Revista de Derecho Público* 2014-2: *Las regulaciones estatales de la economía en Argentina*, p. 271.

los convenios que se celebren a tal efecto, a través de órganos con dependencia administrativa y sede en la Comuna.

Se trata del ejercicio del “poder de policía”, esto es, la supervisión del cumplimiento de las leyes dictadas por el Legislativo reglamentando derechos en pos del interés común. La construcción de los conceptos de poder de policía y policía⁹⁴ tiene en nuestro medio, como punto de partida, la previsión constitucional de que los principios, derechos y garantías no son absolutos, sino que su ejercicio es reglamentado por el Congreso con el único límite de no alterar su espíritu (artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional).

A su vez, la norma define las *materias* a las que esta actividad se refiere –en el caso, usos de espacios públicos y suelo–, dejando abierta la posibilidad de otras, a través de convenios.⁹⁵

Respecto de las primeras hay que tener presente que la norma dictada en ejercicio del poder de policía, cuyo cumplimiento debe fiscalizarse, es el Código de Planeamiento Urbano. Señala este en su Sección 1, punto 1.1.1, que sus disposiciones:

... alcanzan y rigen todos aquellos asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo, de los edificios, estructuras e instalaciones, la apertura y ensanche de vías públicas, la subdivisión y englobamiento de parcelas, los volúmenes edificables, el tejido urbano, la preservación de los ámbitos históricos, arquitectónicos, ambientales y paisajísticos y con todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad. Lo precedente debe considerarse como enunciativo y no debe interpretarse como limitación a la aplicación de estas normas a cualquier otro supuesto previsto en el mismo.

94. Seguimos aquí a Diez, Manuel M., *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1969, T. IV, pp. 47 y 50; Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, F.D.A., 9ª edición, 2009, T. 2, capítulo V, disponible en: www.gordillo.com; Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, T. I.; Fiorini, Bartolomé A., *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968; Villegas Basavilbaso, Bartolomé, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Tea, 1954, T. V, p. 89 y ss.; Ivanega, Miriam, “De nuevo acerca del poder de policía”, en *Suplemento La Ley Constitucional*, 15/03/2007, p. 43. Todos han sido citados en nuestro trabajo Salvatelli, Ana, *La responsabilidad del Estado por el uso de armas de fuego reglamentarias bajo situación de estado policial*, Buenos Aires, Ediciones RAP, Colección “Thesis”, 2012.

95. Se ha avanzado en esta dirección mediante el dictado del Decreto N° 453-GCBA-2012 (ver comentario en detalle más adelante).

Por otra parte, define el espacio público como aquel “destinado al uso público existente por encima de las calles, avenidas y plazas y del que participan la vista de las fachadas, los pavimentos, aceras, y sectores parquizados”.⁹⁶

Por ser de tipo concurrente la facultad que estamos analizando, su concreción exige, a la vez de las comunas y del Gobierno central, de una norma –legal o reglamentaria– que defina las injerencias de una y otra jurisdicción, o que se logren acuerdos que se reflejen en el presupuesto, discriminando en programas las acciones que llevará a cabo cada uno.

En su momento, estimamos que era un elemento positivo la facultad de poder efectuar de modo concurrente con el Gobierno central el control del uso del espacio público y el ejercicio del poder de policía,⁹⁷ como un modo más de avanzar en una nueva fractura del poder,⁹⁸ potencialmente capaz de generar controles recíprocos de ambos niveles de gobierno en un tema particularmente sensible en nuestra Ciudad.

Obras y servicios públicos de impacto local

Se trata de relevantes competencias, de compleja materialización y que sólo podrían llevarse adelante a escala comunal y en la medida en que se cuente con presupuesto aprobado legalmente para ello.

Evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas

La comuna debe contribuir a individualizar cuáles son las necesidades de los vecinos y sus requerimientos, para lograr canalizarlas ante el Gobierno central. Son las comunas las que se encuentran en mejor situación para apreciar en forma directa esas necesidades y actuar eficazmente sobre ellas.

Participación en la planificación y control de los servicios

La comuna es el territorio donde los servicios se prestan, por eso se transforma en un actor privilegiado para contribuir a su control y fiscalización.

96. CPU Sección 1. Punto 1.2.1.3.

97. Scheibler, Guillermo, “Buenos Aires, ciudad de comunas”, *op. cit.*

98. Ver Gordillo, Agustín, “El nuevo sistema constitucional de control”, en *Lecciones y Ensayos*, 1995 - 62, Buenos Aires, p. 89.

Su participación en la prestación, en cambio, viene condicionada primero por la efectiva descentralización o transferencia de la competencia en concreto, por ejemplo a través de los convenios de gestión ya aludidos, lo que implica también, necesariamente, la asignación de recursos presupuestarios.

Políticas sociales

Aquí se da la posibilidad a las comunas de incursionar en una gestión social más activa, desarrollando un plan o programa comunitario. Siempre su implementación –reiteramos– dependerá de la aprobación de los recursos que se prevean al efecto, vía ley de presupuesto.

Mediación

La norma faculta la “implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios”. En este sentido, cabe recordar que el punto 5 de la cláusula duodécima de la Constitución manda a la Legislatura establecer los Tribunales de Vecindad en cada comuna, integrados por tres jueces, no del mismo sexo. Define asimismo las materias de competencia de estos tribunales: vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta determinado monto, violencia familiar y protección de personas. Si bien la Ley N° 25488 contempla la creación de un fuero “de vecindad”, la cuestión es compleja en tanto implica la transferencia de competencias actualmente en cabeza de distintos fueros de la Justicia “nacional” de la Ciudad de Buenos Aires.

Asistencia a entidades barriales

La LOC agrega como competencia concurrente:

... el desarrollo de acciones de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales no gubernamentales, sociedades de fomento, asociaciones cooperadoras, de consumidores y usuarios, clubes barriales y otras asociaciones civiles sin fines de lucro que actúen en el ámbito de la Comuna.⁹⁹

99. Artículo 11 LOC.

Son algunas de las entidades que conforman la *comunidad* sobre la que actuará la comuna, unidas entre sí por los llamados vínculos vecinales, es decir, los que ligan a aquellos sujetos que coinciden en un interés común respecto de cuestiones que tienen su asiento en un ámbito territorial determinado.¹⁰⁰ La disposición se inscribe así en el espíritu que alienta la descentralización de garantizar la democracia participativa.

CONVENIOS DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS. ALGUNOS EJEMPLOS

La LOC dispone que

... el Poder Ejecutivo puede delegar en las Comunas la ejecución de competencias propias, a través de la celebración de instrumentos que establezcan las responsabilidades que asume cada parte y garanticen la asignación de las partidas presupuestarias correspondientes para su ejecución. La delegación se efectúa en forma igualitaria a todas las Comunas.¹⁰¹

En este punto, resulta relevante señalar que, en rigor, no se trata en el caso de una delegación de competencias la que por ellos se instrumenta, porque técnicamente aquella importa la transferencia parcial del ejercicio de las competencias de un órgano superior a otro inferior, autorizada en una norma. Es decir, la delegación se asienta en un vínculo de jerarquía –que no existe entre el Gobierno central y las comunas– y se refiere al ejercicio, no la titularidad, de la competencia. Un convenio o acuerdo de gestión de traspaso de competencias, en condiciones iguales para todas las comunas, entendemos que tiene una relevancia mayor que la mera delegación de competencias.

Por otra parte, esta disposición parece romper con la idea de que la enunciación de competencias comunales efectuada desde la Constitución de la CABA es *taxativa* y no meramente *enunciativa*, es decir, que se les reconocen a las comunas las competencias admitidas expresamente por la Constitución.

100. Christe, Graciela E., *La problemática institucional de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires*, op. cit.

101. Artículo 12 LOC.

Repasaremos a continuación un puñado de ejemplos de decretos dictados por el Poder Ejecutivo que permiten verificar la modalidad de transferencia de competencia que ha operado, al día de hoy, entre el Gobierno central y las comunas.

Corresponde enunciar, en este sentido, el Decreto N° 453-GCBA-12, por el que se delega en las comunas el ejercicio del poder de policía respecto de las normas sobre usos de los espacios públicos dentro de su jurisdicción, que en forma concurrente ejerce con el Poder Ejecutivo, y se aprueba el régimen de selección y capacitación aplicable a los postulantes a ejercer dichas funciones.

Al delimitar las atribuciones concretas de estos últimos agentes, se señalan, entre otras, las de fiscalizar el cumplimiento de la normativa sobre usos de los espacios públicos; labrar actas en caso de constatarse faltas respecto de la normativa sobre usos de los espacios públicos; proceder al secuestro de mercaderías, mesas, sillas, cartelería y cualquier elemento que no se encuentre en concordancia con la normativa, todo ello en coordinación con las competencias atribuidas a la Subsecretaría Uso del Espacio Público de la autoridad central.

Adviértase que la propia estructura organizativa de las comunas definida en la LOC ya establecía la existencia de un Área de Control Comunal en la que reviste el cuerpo de inspectores.¹⁰²

Otro ejemplo de transferencia de competencias viene dado por el Decreto N° 166-GCBA-13, a través del cual el Gobierno central transfirió a las comunas misiones, funciones y responsabilidades establecidas en la Ley N° 3263 (de Arbolado Público Urbano), estableciendo que aquellas ejercerán en forma exclusiva las vinculadas al mantenimiento integral del arbolado público, y en forma concurrente, las relativas a la provisión y adquisición de ejemplares arbóreos.

Es importante destacar que esta transferencia no tiene lugar conjuntamente con los recursos, ya que estos últimos son transferidos a la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana “para su poste-

102. Artículo 32 LOC. En relación con ello, se ha advertido que a través del Decreto N° 251/GCBA/2014 el Poder Ejecutivo creó una estructura organizativa con cargos de gerentes operativos desconociendo las competencias que al respecto tienen los juntistas, lo cual dio lugar a varias acciones judiciales. Ampliaremos más adelante. Ver Muiños, María Rosa, *Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones Legislatura de la CABA, 2016, p. 27.

rior descentralización a las Comunas”, es decir que mantiene la ejecución presupuestaria respectiva dentro del Gobierno central.

Un último caso está dado por el Decreto N° 371/GCBA/13, por el que se transfieren las misiones, funciones y responsabilidades primarias relativas al mantenimiento de los espacios verdes de la Ciudad, asignadas hasta ese momento a la Dirección General de Espacios Verdes. Una vez más, en este caso, es a la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana a la que se le transfieren tanto los contratos entonces vigentes, relacionados con el mantenimiento y servicios conexos, como los montos presupuestarios y el patrimonio correspondiente, y *no a las comunas*.

POLÍTICAS ESPECIALES

No debe perderse de vista que, además de las competencias que expresamente enuncian la Constitución y la LOC, aparecen tantas otras facultades comunales diseminadas en el ordenamiento jurídico, contenidas en leyes que regulan políticas especiales e instituyen a las comunas como sujetos de aplicación. Ello se condice con el criterio general atributivo de competencia en materia de políticas especiales que contiene la LOC y que establece la intervención de las comunas en todo lo que sea elaboración y planificación de políticas en los temas allí detallados.¹⁰³

Recordemos en este sentido que las comunas intervienen, dentro de la esfera de sus competencias, en la elaboración y planificación de políticas en las áreas de salud, educación, medioambiente, hábitat, cultura, deporte, seguridad, igualdad entre varones y mujeres, niños, niñas y adolescentes, juventud, personas mayores, personas con necesidades especiales, trabajo y seguridad social, consumidores y usuarios, comunicación y presupuesto, función pública, ciencia y tecnología y turismo.¹⁰⁴

Enunciamos en otra ocasión algunas de las normas que regulan estas políticas especiales y contienen provisiones expresas respecto de las comunas.¹⁰⁵ A continuación efectuamos un breve repaso:

103. Ver artículo 13 LOC.

104. Las “Políticas Especiales” definidas en el Título Segundo de esta Constitución.

105. Salvatelli, Ana, *Las Comunas Porteñas*, *op. cit.*

COLECCIÓN DOCTRINA

- En materia de salud, la Ley Básica de Salud¹⁰⁶ de la Ciudad prevé en su artículo 3 que las áreas de salud se desarrollen en base a, entre otros, el siguiente lineamiento: “a. Responden a una delimitación geográfico-poblacional y tenderán a articularse con las futuras Comunas”.
- En materia ambiental, el Plan Urbano Ambiental (PUA), que es el marco al que deben ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas,¹⁰⁷ establece en su artículo 15 el llamado Plan de Comuna, como instrumento que tiene por objetivo:

... desarrollar, con la participación primaria de las propias Comunas, los aspectos particulares de sus respectivos territorios, debiendo guardar congruencia con los planes de las restantes Comunas y con los lineamientos establecidos por el PUA para la ciudad en su conjunto.

También con relación a la misma materia, la ley de creación de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad establece entre sus funciones y facultades “poner en funcionamiento el Sistema de Información Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asegurando el derecho de la comunidad a acceder a la misma y la interacción con las Comunas cuando corresponda”.¹⁰⁸

- La ley que regula, promueve, fiscaliza y coordina el deporte amateur y profesional y la actividad físico-recreativa, a nivel comunitario, reconociéndole una finalidad social,¹⁰⁹ prevé la creación de Consejos Consultivos Comunales del Deporte en el ámbito de las respectivas comunas¹¹⁰ con funciones no vinculantes de asesoramiento, estudio, fomento y desarrollo de la actividad deportiva comprendida dentro del área delimitada por la comuna.

106. Ley N° 153 (BOCBA N° 703 del 28/05/1999), reglamentada por Decreto N° 208/2001 (BOCBA 1149 del 09/03/2001).

107. Ley N° 2930 (BOCBA N° 3091 del 08/01/2009).

108. Ley N° 2628 (BOCBA N° 2852 del 17/01/2008), artículo 3.

109. Ley N° 1624 (BOCBA N° 2120 del 31/01/2005), texto conforme el artículo 1 de la Ley N° 3218 (BOCBA N° 3318 del 10/12/2009), reglamentada por Decreto N° 1416/007 (BOCBA N° 2789 del 16/10/2007).

110. Artículo 24.

Dichos consejos se integran con representantes de los organismos públicos y las entidades privadas inscriptas en el Registro Único de Instituciones Deportivas con asiento en la comuna, y tienen entre otras, las siguientes funciones:

... contribuir a la elaboración de planes y proyectos relacionados con la actividad deportiva y físico recreativa en las Comunas, y c. Asesorar en la coordinación de las actividades deportivas y físico recreativas en las respectivas Comunas y en su articulación con las de orden nacional, provincial y local.¹¹¹

- En lo atinente a la seguridad pública, varias son las disposiciones que se refieren a las comunas, no obstante lo cual, y previo a reseñarlas, queremos destacar el caso de la Ley N° 2602,¹¹² que fue parcialmente vetada por el Poder Ejecutivo¹¹³ y nos permite clarificar el alcance de las competencias comunales en la materia. Por dicha ley se aprobó el marco normativo para la utilización –por parte del Poder Ejecutivo– de videocámaras para grabar imágenes en lugares públicos. Se imponía a aquel el deber de comunicar a las Juntas Comunales la instalación de videocámaras.¹¹⁴ Al vetar la norma, el Poder Ejecutivo expresó “que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no ha asignado a las Comunas competencia alguna en materia de seguridad pública, ni en forma exclusiva ni de manera concurrente” y “que en sentido concordante, la Ley Orgánica de Comunas N° 1777, tampoco ha facultado a las mismas para intervenir en dicha materia”. La Legislatura aceptó el veto por Resolución N° 62/08.
- Otro ejemplo vinculado con el derecho de igualdad entre varones y mujeres viene dado por la Ley Plan Marco de Políticas de Derechos y Diversidad Sexual,¹¹⁵ creada con la finalidad de promover la construcción de una ciudadanía plena, sin discriminación con pretexto de la orientación sexual o la identidad

111. Artículo 26.

112. BOCBA N° 2927 del 12/05/2008.

113. Por Decreto N° 48-GCBA-2008, BOCBA N° 2852 del 17/01/2008.

114. Artículo 7. Los artículos 8 y 17 contenían disposiciones similares.

115. Ley N° 2957, BOCBA N° 3107 del 30/01/2009.

de género de las personas, y que tiene como criterio de implementación “el impulso, a través de las Comunas, de mecanismos descentralizados para la ejecución de proyectos y acciones que garanticen los derechos a las personas LGBT”.

- La Ley N° 1901¹¹⁶ de Promoción del Empleo y Reinserción Laboral crea un Registro Único de Empleo (RUE) a los efectos de hacer converger la oferta y la demanda de empleo y prevé qué autoridad de aplicación coordina y delega las funciones del RUE en “las Comunas o los organismos que en el futuro las reemplacen” (artículo 4).
- Asimismo, el Sistema de Promoción de la Igualdad entre Derechos y Obligaciones instituido por la Ley N° 1964¹¹⁷ establece que la autoridad de aplicación son las Juntas Comunales. El sistema consiste en:

... la implementación de acciones positivas destinadas a la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para estimular el ejercicio de una ciudadanía responsable en materia de derechos y obligaciones de incidencia directa en las relaciones de vecindad y convivencia urbana.

La norma prevé que para el cumplimiento de los objetivos enunciados en la ley, la autoridad de aplicación podrá:

1. Celebrar convenios por un plazo no superior a cuatro (4) años, con organizaciones gubernamentales, y no gubernamentales, que actúan en ámbitos municipales, provinciales, nacionales e internacionales;
2. Instrumentar concursos, elaborando sus reglamentos y premios para cada uno de ellos, previo a su implementación;
3. Instituir menciones y calificaciones especiales y
4. Implementar campañas publicitarias de educación y concientización, cuya duración no será inferior a seis (6) meses.

Finalmente, se establece que el gasto que demande la implementación de la presente ley, será imputado a las partidas presupuestarias de las respectivas comunas.

- La Ley N° 3709 pone en cabeza de las Juntas Comunales, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público y el Comité Coordinador de Asuntos Educativos Ambientales, la campaña educa-

116. BOCBA N° 2373 del 23/02/2006.

117. BOCBA N° 2449 del 31/05/2006.

tiva para el tratamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU), con el objeto de concientizar a la población sobre su correcta gestión y proporcionar la información necesaria para permitir una adecuada separación de los residuos en función de su topología y destino. A tal efecto, las Juntas Comunales podrán: organizar talleres, seminarios y cursos de capacitación destinados al manejo y reaprovechamiento de los RSU orientados a alumnos y docentes de todos los niveles educativos; establecer talleres barriales, juegos interactivos y actividades recreativas; promover encuentros interbarriales de intercambio de experiencias e investigación y proveer a los consumidores de bolsas reciclables o reutilizables.

- En lo que respecta a la protección de los derechos de usuarios y consumidores, debemos tener presente que la ley que establece el procedimiento administrativo¹¹⁸ para la defensa de estos derechos promueve la descentralización de las funciones de la autoridad de aplicación en las comunas.
- La Ley N° 4478 concede por diez años el permiso de uso a título precario y gratuito de distintos predios situados bajo autopistas, con el objeto de que sean destinados a la práctica de actividades sociales, culturales y deportivas. Vencido el plazo, las autoridades de la comuna en la que se encuentre localizado el predio deberán emitir un dictamen sobre el cumplimiento de la actividad social de la entidad beneficiaria. También se les requerirá la emisión de un dictamen en aquellos casos en los que el Gobierno de la Ciudad, por razones de necesidad fundada, debiera solicitar la restitución del terreno antes del cumplimiento del plazo.

Hemos recorrido así un conjunto de normas referidas a las políticas especiales que regulan distintos grados de participación de las comunas.¹¹⁹

118. Ley N° 757, BOCBA N° 1432 del 02/05/2002.

119. Ver Muiños, María Rosa, *Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, op. cit., p. 27.

CONFLICTOS JUDICIALES EN TORNO A LAS COMPETENCIAS COMUNALES

Si bien la LOC estableció pautas concretas para la transición hacia la descentralización en comunas,¹²⁰ lo cierto y concreto es que no sólo no se ha avanzado consecuentemente en tal dirección, sino que también se han producido retrocesos en el camino, que motivaron diversos pronunciamientos judiciales. Si bien excedería los alcances del presente comentario detenernos en profundidad en cada uno de tales conflictos, efectuaremos una breve reseña de los más relevantes.

La creación de las Unidades de Atención Ciudadana (UAC)

Mediante el Decreto N° 376-GCBA-2011 se crearon las Unidades de Atención Ciudadana –órganos dependientes de la Subsecretaría de Atención Ciudadana–, con funciones similares a las de los órganos desconcentrados que las comunas vinieron a reemplazar, los viejos Centros de Gestión y Participación.

La Sala II de la Cámara de Apelaciones del fuero CAyT, al hacer lugar a la impugnación efectuada por vía de amparo,¹²¹ puso de resalto, en el voto de mayoría,¹²² la “impenetrabilidad” de las competencias propias que supone la descentralización como técnica de organización que, en el caso, involucra a las comunas, y que importa limitar las relaciones de estas últimas con el Gobierno central a las propias de “coordinación”, mas nunca de subordinación.¹²³ Como consecuencia de esta concepción, las competencias exclusivas resultarían de carácter “impenetrable” para el Gobierno central, con el único límite de la preservación del interés general; y las concurrentes exigen la actuación coordinada bajo las pautas que brindan el artículo 3 de la LOC (finalidad de las comunas) y el artículo 4, inciso c que, como vimos más

120. Artículos 47 y ss. LOC.

121. Autos “Gentili Rafael Amadeo y otros c. GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 39938/0, resueltos el 15/02/2013. Disponible en “Ejecutivo vs. Comunas: Nuevo capítulo de una larga historia” (www.adaciudad.org.ar). Existe otro pronunciamiento similar de la misma Sala sobre la misma cuestión, en autos “Cabandié, Juan y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 42253, del 31 de julio de 2013.

122. Conformada por los jueces Mabel Daniele y Esteban Centanaro.

123. Ver considerando 7.

arriba, establece entre los principios generales de la gestión pública descentralizada el de la subsidiariedad de la actuación del Ejecutivo en relación a las competencias de las comunas. Esto se vincula a su vez –sostuvo la Cámara– con el artículo 9, en cuanto dispone que en caso de duda debe estarse a la interpretación que resulte más favorable a las comunas y, al mismo tiempo, prohíbe al Ejecutivo la reasunción de competencias exclusivas de aquellas. Entendió así la Cámara, tras analizar comparativamente las facultades dispuestas para las UAC y el régimen constitucional y legal de las comunas, que aquellas parecían subrogar a los disueltos CGPC y sólo modificaban su nombre, por lo que el Decreto N° 376-GCBA-2011 resultaba ilegítimo.

Por su parte, el voto del juez Balbín hace especial hincapié en el respeto absoluto que debe prodigarse a la voluntad del constituyente y del legislador en su definición de las competencias exclusivas (aquellas respecto de las cuales no se admite injerencia alguna del Poder Ejecutivo local) y concurrentes (es decir, las que exigen una actuación coordinada de la Administración central) de las comunas, habida cuenta de que no hay una relación de subordinación entre ambas. Para finalizar, destaca el énfasis del pronunciamiento en el incumplimiento, por parte del Poder Ejecutivo local, de transferir los servicios que corresponden a las competencias consagradas como exclusivas y/o concurrentes de las comunas.

Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad revocó el pronunciamiento de la Cámara por cuestiones procesales, sin emitir opinión acerca del fondo de la cuestión.¹²⁴

La creación de gerencias y subgerencias en las comunas por parte del Ejecutivo central a través del Decreto N° 251/GCBA/2014

En esta ocasión el Poder Ejecutivo central decidió crear una estructura administrativa dentro de las mismas comunas consistente en una “gerencia operativa de gestión administrativa” y una “gerencia operativa de gestión comunal”, además de una “subgerencia operativa de participación vecinal y atención vecinal” y otra “subgerencia operativa de control comunal y de obras”.

124. TSJ de la Ciudad Exptes. N° 9897/13 y 9986/13, 16/07/2014.

La norma fue judicialmente impugnada por un grupo de integrantes de Juntas Comunales y suspendida cautelarmente por el Juzgado CAYT N° 23.¹²⁵ El magistrado actuante sostuvo que “la organización que se pretende asignar a las comunas importa (...) un avance sobre las atribuciones exclusivas de la Legislatura local para regular ‘organización y competencia’ de las Comunas”. Agregó que la LOC “confirió a las propias Juntas Comunales la atribución de ‘organizar funcionalmente su acción de gobierno en áreas de gestión’, y concluyó que

... en consecuencia la organización propuesta por el decreto 251/GCBA/2014 afectaría atribuciones de las propias Comunas, quienes, de acuerdo a la Constitución local y la reglamentación efectuada por la Legislatura, deben decidir tan importante aspecto institucional.

Finalmente, expuso que

... al definir la estructura organizativa de las comunas, misión que *prima facie* tenía vedada, el decreto (...) afectaría los límites que a su actuación impuso la Ley N° 3233. En particular, de acuerdo a la norma citada, el Poder Ejecutivo tiene el deber de: “abstenerse de emitir o producir actos que signifiquen intromisión o menoscabo de las funciones de competencia exclusiva de las comunas o lesionen su participación en las competencias concurrentes”. La distribución de competencias entre las gerencias y subgerencias (...) da cuenta de un incumplimiento de dicha manda (cfr. artículo 4, inciso d, Ley N° 3233).

Decisiones de la Administración central sin la participación de las Juntas Comunales

En múltiples casos sobre problemática diversa los tribunales han analizado la cuestión de las competencias comunales. Citamos dos precedentes a modo de ejemplo.

125. Autos “Vayo, Miguel Enrique y otros c/GCBA s/amparo”, Expte. N° A7770-2014/O, resuelto el 18 de julio de 2014.

Remoción de adoquinado¹²⁶

Un grupo de vecinos dedujo acción de amparo contra el Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad con el objeto de que se decretara la nulidad de los actos administrativos que habían autorizado la remoción de los adoquines en la totalidad del barrio de Palermo, aduciendo, en lo que aquí importa, que la comuna respectiva no había intervenido en la decisión.

La Sala 3 de la Cámara de Apelaciones hizo lugar –por mayoría– al amparo interpuesto.¹²⁷ Para así decidir tuvo en cuenta dos ejes argumentales. En primer lugar, valoró la sanción de la Ley N° 4806 (que declara a las calles adoquinadas integrantes del Patrimonio Cultural de la Ciudad) durante el proceso, y en tal sentido sostuvo que hasta que no estuviera conformado el catálogo definitivo (que debía realizarse a propuesta de las Juntas Comunales), “no es posible continuar con las obras cuestionadas”.¹²⁸ En otro orden, se consideró que el procedimiento llevado a cabo por la Administración para realizar las obras en cuestión se encontraba viciado “por violar de manera manifiesta disposiciones previstas en la Constitución y en la Ley N° 1777” respecto a la falta de participación de la Junta Comunal en materias de su competencia, tales como el mantenimiento de vías secundarias y espacios verdes y/o las concurrentes con el Gobierno central, referidas a la decisión, control y ejecución de obras públicas y planes de impacto comunal.¹²⁹

Al tratarse de una obra de claro impacto local, porque la remoción de los adoquines en todo un barrio necesariamente modifica vías secundarias y espacios públicos, no podría el Gobierno central avan-

126. Sobre el tema ver Scheibler, Guillermo, “Apuntes sobre el régimen de protección del empedrado porteño”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, Buenos Aires, LEP - Ada Ciudad, 2016.

127. CA CAyT, Sala III, “Travi Federico y otros c/GCBA s/amparo”, Expte. N° A20782/0, 23 de junio de 2014.

128. Posición de la jueza Gabriela Seijas. Expuso una posición similar al resolver en autos “Cuello, Jorge Walter y otros c/GCBA”, EXPTE A 57551/2, el 16 de diciembre de 2014, respecto a la remoción de adoquinado y asfaltado de diversas arterias de la Comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco).

129. Posición del juez Hugo Zuleta. Expuso una posición similar al resolver en autos “Cuello, Jorge Walter y otros c/GCBA”, EXPTE A 57551/2, del 16 de diciembre de 2014, respecto a la remoción de adoquinado y asfaltado de diversas arterias de la Comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco).

zar en la obra sin la previa intervención de la comuna, sin violar las competencias exclusivas –constitucionales y legales– de esta última. Tampoco podría, por lo mismo, soslayar su deber de coordinación de la obra con la Junta Comunal, en virtud de las facultades concurrentes.

Organización de carreras automovilísticas en espacios públicos urbanos

En el marco de la impugnación de la decisión del Poder Ejecutivo central de organizar una competencia profesional automovilística (Súper TC 2000) en el denominado “circuito callejero” ubicado en el barrio de Recoleta, se dispuso judicialmente la necesaria intervención previa de la Junta Comunal respectiva.¹³⁰

En tal sentido, se expuso que

... la puesta en funciones de la Junta Comunal implica una nueva realidad institucional en la Ciudad que impacta en el modo de ejercer la gestión administrativa, en tanto determinados y específicos cometidos deben pasar a la órbita de las Comunas. Asimismo estas en su carácter de principal portavoz de los intereses generales de la población del territorio a su cargo (LL 2006-F, 1035) deben tener participación en el proceso de toma de decisiones de otras actividades gubernamentales que se realicen en su área de competencia (artículos 9, 10, 11, 13 y 26 inc. q de la Ley N° 1777). En el caso, lo expuesto cobraría mayor relevancia atento la magnitud del evento programado, el impacto que tendrá en diversos aspectos de la vida del barrio y el hecho de que para su realización se afectará considerablemente el uso de espacios verdes de la Comuna, cuyo mantenimiento se encuentra a cargo por mandato expreso de la Constitución de la Ciudad (artículo 128 CCABA). Así, una correcta hermenéutica de las disposiciones constitucionales y legales involucradas, conduciría a concluir que se encuentra entre las competencias de la Junta Comunal, en este caso la N° 2, la de emitir una opinión previa respecto de la actividad que aquí se cuestiona. Sobre el punto, ha de recordarse asimismo que, el ejercicio de las competencias constitucionales y legales resulta una obligación de las respectivas autoridades administrativas (artículo 2, Ley de Procedimiento Administrativo).

130. Juzgado CAyT N°13, autos “Castillo, Gabriela c/GCBA s/amparo”, Expte. N° A284-2013/o, resueltos el 12 de marzo de 2013.

Artículo 129

La ley de presupuesto establece las partidas que se asignan a cada Comuna.

Debe ser un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y guardar relación con las competencias que se le asignen. La ley establecerá los criterios de asignación en función de indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco de principios de redistribución y compensación de diferencias estructurales.

LAS COMUNAS COMO JURISDICCIÓN PRESUPUESTARIA

Debemos tener presente que desde el plano político institucional, en nuestro esquema constitucional el presupuesto es la visualización de la acción de gobierno pretendida por el órgano administrativo y por el legislador, y ejecutada por el primero.¹³¹ En efecto, tal como establece la Constitución porteña en el capítulo específico dedicado al presupuesto gubernamental, este “debe contener todos los gastos que demanden el desenvolvimiento de los órganos del gobierno central, de los entes descentralizados y *comunales*”.¹³² En sentido coincidente, la norma en comentario explicita que la ley de presupuesto debe establecer las partidas correspondientes a cada comuna.

El deber ser

Precisando las claras normas constitucionales, la Ley N° 70 –Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad– contempla expresamente a las comunas como parte del sector público de la Ciudad de Buenos Aires, a la par que los otros órganos de gobierno,¹³³ y las categoriza como “jurisdicción presupuestaria” junto a la Legislatura, la Justicia, la Jefatura de Gobierno y ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo.¹³⁴ De modo respetuoso con la norma constitucional en comentario, la ley individualiza a las comunas como una jurisdicción distinta y diferenciada de la Administración centralizada (Poder Ejecutivo), criterio que también se explicita en el modo en que debe estructurarse la ley de presupuesto.¹³⁵

131. Mertehikian, Eduardo, *Ley de Administración Financiera y Control de Gestión*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 10° ed., 2004.

132. Ver artículo 53 de la Constitución (el destacado es nuestro).

133. Artículo 4 Ley N° 70.

134. Artículo 6 Ley N° 70.

135. Artículo 42 Ley N° 70.

Tuvimos oportunidad de destacar en el comentario al artículo anterior la importancia que reviste la competencia comunal de elaborar su plan de acción y plasmarlo en el anteproyecto de presupuesto, y a esas consideraciones nos remitimos.

Es este un tema central, del que depende en gran parte la suerte que corra el desenvolvimiento institucional de las comunas, porque a partir de las concretas previsiones presupuestarias podrán ellas alcanzar sus metas o ejercer sus competencias constitucionales, ya sea las exclusivas o las concurrentes.

Con sustento en esta normativa, no dudamos en afirmar que cada una de las comunas debe constituir una jurisdicción en la ley de presupuesto, cuestión que no se ha verificado hasta la fecha, en claro desmedro del régimen comunal constitucional.

La situación actual

El escaso avance materializado en estos años en torno a empoderar a las comunas de sus competencias constitucionales y legales¹³⁶ ha ido en desmedro del goce de su plena institucionalidad. El punto más álgido en este sentido viene de la mano de la negación de las comunas como jurisdicción específica –tal como lo exigen la Constitución y la Ley N° 70– en las sucesivas leyes de presupuesto. Las comunas vienen siendo equiparadas año a año a las estructuras centrales de la Administración local y es desde ese Gobierno central que se ejecuta su presupuesto.

Este estado de cosas fue incluso objeto de mención judicial en un caso en el que se debatía acerca de omisiones en cuanto a la implementación del presupuesto participativo en la Ciudad.¹³⁷ En esa ocasión, se señaló que

... pese a la puesta en marcha de las Juntas Comunales en diciembre de 2011, a casi dos años de esa fecha, tales órganos constitucionales no disponen de la administración de su propio presupuesto, ni les fue

136. Ver por ejemplo el Decreto GCBA N° 376/2011, que crea las Unidades de Atención Ciudadana (UAC) y el N° 251/2014, que crea gerencias y subgerencias en las comunas con funciones superpuestas con las de los órganos descentralizados. Para un análisis de esta normativa y las causas judiciales que motivaron, ver “Ejecutivo vs. Comunas: Nuevo capítulo de una larga historia”, 21/07/2014, disponible en: www.adaciudad.org.ar

137. Juzgado CAyT N°13, en autos “García Elorrio, Javier María c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 35421/O, resueltos el 21 de noviembre de 2013 (ver en LL 2014-C, 538; AR/JUR/78474/2013).

reconocido en la práctica el carácter de “jurisdicción presupuestaria” que expresamente les asigna la Ley N° 70 (artículo 6 inciso d).

También desde el Legislativo se han efectuado manifestaciones al respecto. Así, mediante la Declaración 116/2016¹³⁸ el cuerpo representativo expresó que “vería con agrado que las Juntas Comunales y sus Presidentes lleven adelante y/o intensifiquen los mecanismos previstos por el artículo 15, 26 y 29 de la Ley N° 1777 para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto”.

De este modo, actualmente toda decisión que la Junta Comunal pretenda adoptar que implique la erogación de recursos no tiene por respaldo la posibilidad de administrar el propio presupuesto, lo que impide la concreción de cualquier política comunal. Adviértase, por lo demás, que esa asignación presupuestaria es el único recurso de percepción regular con que cuentan o pueden contar las comunas, toda vez que carecen de potestades tributarias y/o recaudatorias de cualquier tipo. Negarles presupuesto es negar el desenvolvimiento mismo de la institución constitucional comunal.

PAUTAS CONSTITUCIONALES PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

De modo consecuente con la importancia que se les asigna en el diseño institucional de la *democracia participativa* porteña, el constituyente no sólo explicitó obligación de asignar a las comunas partidas presupuestarias específicas, sino que estableció concretas pautas –sustantivas y adjetivas– respecto de ellas. Existe también una cláusula transitoria en la LOC que fija un tope aplicable a los dos primeros ejercicios presupuestarios.

Pautas sustantivas

En este sentido, las partidas deben, por un lado, resultar acordes y apropiadas a las competencias y funciones asignadas, y por el otro, deben atender a compensar diferencias estructurales que puedan existir entre las distintas comunas.

138. Aprobada el 21 de abril de 2016.

- *Recursos suficientes.* Precizando el mandato constitucional, la LOC explicita que

... los recursos asignados a las Comunas deben ser suficientes para el cumplimiento de sus fines y directamente proporcionales para el desempeño de las competencias que se les atribuyen. La transferencia de los fondos del tesoro de la ciudad a las Comunas se ejecuta en forma automática y se rige por las disposiciones vigentes comunes a toda la administración.¹³⁹

La asignación de fondos presupuestarios debe ser suficiente para el cumplimiento de los fines de la comuna, proporcional a las competencias originarias y a las que eventualmente se le deleguen. Es decir, debe existir una adecuación razonable entre las competencias y los recursos para ejercerlas y, finalmente, de ejecución automática; esto es, los fondos se transfieren del Tesoro de la Ciudad a las comunas en forma automática, sin necesidad de petición específica o algún trámite administrativo extra.¹⁴⁰

- *Compensación de diferencias estructurales.* La Ley N° 70 establece entre sus disposiciones generales que los sistemas de gestión y de administración financiera de la Ciudad “aseguran el cumplimiento de los principios de redistribución y compensación de las diferencias estructurales existentes entre las comunas, conforme lo determine la ley correspondiente.”¹⁴¹

Esto nos remite a los indicadores de reparto, que deben ser objetivos, es decir, sustentarse en la magnitud de los servicios que se

139. Artículo 16 LOC.

140. Sobre el punto se ha observado que “si la transferencia de los fondos del tesoro a las Comunas se ejecuta en forma automática, no puede regirse por las disposiciones vigentes comunes a toda la administración, que no disponen eso, sino una serie de requisitos previos que precisamente eliminan la automaticidad. Posiblemente el problema es que la norma habla de ‘transferencia de fondos’, que es una de las últimas etapas de la ejecución del gasto, y no precisa cómo será la relación de las Comunas con los órganos rectores de los sistemas de gestión y administración financiera en las etapas anteriores. Por lo tanto se requiere el dictado de una norma que, extendiendo los alcances del artículo 16 de la Ley N° 1777, complete ese vacío, estableciendo el principio de que las cuotas de ejecución de créditos en las etapas de compromiso y de devengado, que soliciten las Comunas, tendrán carácter vinculante para los órganos rectores” (Proyecto de Ley N° 2011 243, de autoría de Rafael Gentili, Jorge Selser y Fabio Basteiro, que proponía la modificación del artículo 16 de la Ley N° 1777, disponible en: www.cedom.gov.ar).

141. Artículo 8 Ley N° 70.

prestan, pero que a la vez justifican una asignación mayor cuando fuera necesario compensar diferencias estructurales entre las comunas. Si en una comuna los servicios están deprimidos, pero las necesidades a cubrir son mayores en términos comparativos con otras comunas, la única manera de compensar es asignando mayores recursos a los que menos servicios están prestando para que puedan cerrar la brecha que los diferencia para abajo.¹⁴²

Sobre el punto, la LOC dispuso que

... las partidas que el Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Ciudad asigna a las Comunas, se distribuyen entre ellas teniendo en cuenta pautas de equidad. A tales efectos el Consejo de Coordinación Intercomunal elabora una matriz presupuestaria basada en indicadores sociales, culturales, económicos, ambientales, demográficos y urbanísticos que permita generar criterios de distribución y compensación de las diferencias estructurales existentes entre los distintos barrios y zonas de la ciudad. No pueden efectuarse transferencias de partidas entre Comunas sin autorización legislativa.¹⁴³

Rige el principio de equidad, que persigue, además, evitar la posibilidad de que se “ahogue” financieramente a unas comunas en beneficio de otras.

La matriz presupuestaria para garantizar la realización de este principio está en cabeza del Consejo de Coordinación Intercomunal,¹⁴⁴ y vuelve a hacerse alusión al reiterado objetivo constitucional de “compensar diferencias estructurales entre los distintos barrios y zonas de la ciudad”.

- *Tope del 5%*. La cláusula transitoria tercera de la LOC fija un tope para los dos primeros ejercicios presupuestarios. Señala esta disposición que

142. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada, op. cit.*, p. 364.

143. Artículo 17 LOC.

144. Es el órgano de discusión y consenso de las políticas entre las comunas y el Poder Ejecutivo. Está integrado por los presidentes de cada una de las Juntas Comunales y es presidido por el Jefe de Gobierno o el funcionario que este designe (ver artículo 39 y ss. de la LOC).

... en los primeros dos ejercicios anuales contados desde la asunción de las primeras autoridades Comunales, tanto los anteproyectos de presupuestos Comunales en su conjunto, como el presupuesto total asignado a las Comunas, no pueden superar el cinco por ciento (5%) del total correspondiente al presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la ciudad para cada uno de dichos años. Concluido el período de transición estipulado precedentemente, que no puede ser prorrogado, se está a lo que sobre el punto dispongan las leyes de presupuesto que fueran pertinentes.

Al debatirse la LOC en el seno de la Legislatura, se propuso que este tope presupuestario fuese definitivo y permanente con la intención de brindar una señal institucional de cuál es la masa de recursos que está disponible para armar esos presupuestos en el conjunto de las comunas. Finalmente, primó la posición contraria, que manifestó que más que un techo, las comunas presupuestariamente deberían tener un piso para funcionar porque involucran un proceso continuo, de aprendizaje institucional y de incremento de la participación ciudadana.¹⁴⁵

Pautas adjetivas. El mandato participativo

El presupuesto de las comunas se encuentra alcanzado por el mandato participativo general que emana del artículo 52 de la Constitución.¹⁴⁶ Independientemente de ello, el régimen constitucional y legal de las comunas contiene previsiones normativas específicas al respecto. Así, en primer término, el artículo 131 de la Constitución enumera entre las funciones del Consejo Consultivo Honorario,¹⁴⁷ la de “definir prioridades presupuestarias”.

145. 2° Sesión Especial de la Legislatura CABA. Versión taquigráfica N° 21, 08/06/2005, p. 44.

146. Para profundizar sobre el tema, ver Scheibler, Guillermo M., “Presupuesto participativo: una redefinición de la relación Administración - sociedad civil”, Buenos Aires, LL 2004-C, p. 1058; Médici, Alejandro, “Presupuestos participativos: derechos y garantías de proximidad. Hacia un marco comprensivo y comparativo de estudio”, UNLP 2008-38, 492, AR/DOC/607/2008; Páez, María Eugenia, “Democracia y presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un poder del Estado frente a las técnicas de participación ciudadana en la adopción de decisiones públicas”, LL 2014-C, 538; entre otros.

147. Ver comentario al artículo 131.

Por otra parte, la LOC dispone que

... la aprobación del anteproyecto de presupuesto de cada Comuna está a cargo de la Junta Comunal y se elabora a través de mecanismos que, a escala barrial, garantizan la participación de los vecinos en la fijación de metas, formulación y control presupuestario. La discusión referida precedentemente se dará en el ámbito del Consejo Consultivo Comunal. Al remitir el proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Recursos, el Poder Ejecutivo enviará juntamente con el mismo, a título informativo, los anteproyectos remitidos por las Comunas. Los anteproyectos no deben incluirse fusionados, sino separados por Comuna.

Más allá del modo en que estrictamente pueden o deben aplicarse técnicas de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto comunal, nos interesa destacar aquí que la ley garantiza la *conformación participativa del presupuesto*, para lo cual se supone que deben encararse actividades que favorezcan la inclusión de las demandas sectoriales, las prioridades de la comunidad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversión de la Ciudad, y que en tales actividades no podrá tampoco estar ausente el Consejo Consultivo. Se ha resuelto que la posibilidad de participar en la elaboración de prioridades presupuestarias no sólo resulta una técnica a la que la Administración puede recurrir, sino que constituye un verdadero derecho político de la ciudadanía protegido por el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, exigible judicialmente.¹⁴⁸

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La LOC precisa que

... el crédito asignado a cada concepto del presupuesto Comunal aprobado por la Legislatura de la Ciudad sólo podrá ser aplicado para atender las erogaciones que comprendan esa asignación. Toda resolución de la Junta Comunal que autorice gastos no previstos deberá deter-

148. Ver Sala 2 de la Cámara de Apelaciones del fuero CAyT, Expte. N° 8279/0, autos “Desplats, Gustavo María c/GCBA s/amparo [art. 14 C.C.A.B.A.]”, del 6 de abril de 2004, publicado en LL 2004-C, 1059; Juzgado CAyT N°13, en autos “García Elorrio, Javier María c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 35.421/0, resueltos el 21 de noviembre de 2013 (publicado en LL 2014-C, 538; AR/JUR/78474/2013); Sala 1 de la Cámara de Apelaciones CAyT, autos “García Elorrio”, del 30 de junio de 2014.

COLECCIÓN DOCTRINA

minar su financiación. Para autorizar la compensación de excesos producidos en algunas partidas presupuestarias con la transferencia, a modo de refuerzos de otras partidas que cuenten con margen disponible o con superávit real del ejercicio, se requiere la mayoría [absoluta de los miembros de la Junta Comunal].¹⁴⁹

Se previene sobre la imposibilidad de afectar fondos presupuestarios a conceptos distintos de aquellos para los que fueron asignados y que, en el caso de excesos, requiere mayorías especiales. En otro orden, se refiere al *crédito legal*, es decir, toda la actuación de la Administración se vincula a la previa existencia de presupuesto, en la medida en que se comprometa un gasto. Por eso, cuando la comuna genere una actuación, un trámite administrativo, y este tenga por finalidad la ejecución de un gasto, deberá contar –y así acreditarse en la respectiva actuación– con crédito legal.

Se establece así el modo en que debe cumplirse con la ejecución del presupuesto comunal, teniendo siempre presentes las previsiones de la Ley N° 70.

PATRIMONIO COMUNAL

En virtud de tratarse de entes descentralizados con personería jurídica propia, las comunas poseen un patrimonio específico y diferenciado del de la Administración central. Según la LOC, está conformado por:

- a) los fondos asignados por la Ley de Presupuesto y por leyes especiales, b) los ingresos originados por actos de disposición, c) las donaciones y legados, d) los bienes que la administración central le transfiera, e) los restantes bienes y derechos que adquiera en el futuro utilizando el presupuesto con el que cuenta.¹⁵⁰

Las comunas inician su gestión contando con un patrimonio determinado conformado por los bienes transferidos desde el Gobierno central, donaciones o legados. Sus recursos para la gestión son los que concretamente le asigne la Ley de Presupuesto, en tanto no tiene capacidad de imposición de tributos o contribuciones. A partir de la

149. Artículo 18 LOC.

150. Artículo 14 LOC.

administración de su presupuesto, podrá en lo futuro consolidar un patrimonio –adquisición de bienes, transferencias, donaciones, legados, ventas– sin que puedan endeudarse financieramente.

La LOC prevé asimismo la posibilidad de asignación de fondos por *leyes especiales*. Perfectamente puede la Legislatura sancionar una ley que asigne fondos a las comunas, además de lo dispuesto en su presupuesto.

Finalmente, ha de recordarse que las comunas no se encuentran facultadas (como tampoco el Poder Ejecutivo) para realizar actos de disposición –venta o enajenación de bienes–, para lo que resulta necesaria una autorización especial de la Legislatura.

Artículo 130

Cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna.

Las listas deben adecuarse a lo que determine la ley electoral y de partidos políticos.

UN ÓRGANO DE GOBIERNO COLEGIADO¹⁵¹

Lo primero que aparece como dato absolutamente original y novedoso es el carácter colegiado de este órgano de gobierno. Por oposición al gobierno unipersonal, el de las comunas porteñas es un gobierno de muchos o pluripersonal.

Se trata de la Junta Comunal, integrada por siete miembros –uno presidente, el resto vocales– que adoptarán sus decisiones por mayoría, en forma orgánica. Más adelante trataremos las atribuciones de los miembros vocales y del presidente, en particular, tal como las precisa la LOC.

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad declaró inadmisibles una acción declarativa de inconstitucionalidad¹⁵² presentada con el ob-

151. Para un análisis más detallado, remitimos a Salvatelli, Ana, *Las Comunas Porteñas*, *op. cit.*

152. TSJ de la CABA, autos “Carlos Eugenio, Nazareth Muniagurria y otros c/GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 7838/11, resueltos el 26 de abril

jeto de que se declare la invalidez del artículo 20 de la LOC y de su cláusula transitoria primera, en tanto establecen que las candidaturas para integrar las Juntas Comunales deben surgir de los partidos políticos.

El hecho de que se trate de un órgano con siete integrantes electos en forma directa y proporcional por distrito único en el ámbito territorial de cada comuna, facilita y alienta su integración plural, lo que no hace más que poner de manifiesto la voluntad del constituyente de convertirlas en un calificado ámbito de participación y deliberación democrática.

La LOC precisa los requisitos para ser miembro de la Junta Comunal,¹⁵³ a saber: a. ser argentino nativo, por opción o naturalizado (en este último caso con al menos dos años de ejercicio de la ciudadanía); b. tener residencia habitual y permanente en la comuna, inmediata a la elección, no inferior a dos años; c. ser mayor de edad a la fecha de la elección; y d. no encontrarse comprendido en alguna de las inhabilidades e incompatibilidades previstas en los artículos 72 y 73 de la Constitución.

Los miembros de la Junta Comunal duran cuatro años en sus funciones y si fueren reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro años. La Junta se renueva en su totalidad cada cuatro años.¹⁵⁴

ATRIBUCIONES DE LA JUNTA COMUNAL¹⁵⁵

Es importante tener presente el desarrollo efectuado en el comentario al artículo 128 en relación con las competencias comunales porque las atribuciones que enumera la ley vienen a concretarlas en cabeza de la Junta Comunal.

Veremos después que se desagrega la competencia del órgano presidente de un lado y de los restantes vocales del otro. Parece oportuno, no obstante, resaltar que como cuerpo, y bajo las normas de mayorías que al efecto se adopten, lo que la Junta puede o no hacer surge de las

de 2011.

153. Artículo 21 LOC.

154. Artículo 22 LOC.

155. Artículos 26 y 27 LOC.

normas constitucionales que venimos comentando y, en particular, del artículo 26 de la LOC.

Como criterio interpretativo, cabe señalar que el alcance de la competencia de un órgano o ente estatal se debe determinar primero por el texto expreso de la norma que la atribuye, segundo por el contenido razonablemente implícito que pueda inferirse de ese texto expreso, y tercero, por los poderes inherentes al tipo –naturaleza, esencia– del ente de que se trate, interpretados a la luz del principio de la especialidad.¹⁵⁶

FUNCIONAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL

Conforme establece la LOC,¹⁵⁷ cada Junta Comunal dicta su reglamento interno con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La ley establece algunas de las pautas que debe contener. Así, obliga a que requieran el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Junta para: a. formar quórum, b. aprobar el anteproyecto del presupuesto; y c. autorizar la compensación referida en el segundo párrafo del artículo 18. Asimismo, se explicita que para contratar por plazos que excedan el mandato de la Junta Comunal, se requiere el voto de cinco de sus miembros.

Sin lugar a dudas, el reglamento interno de la Junta Comunal constituye una herramienta vital para iniciar la vida institucional de la comuna porque sin él, sencillamente, no hay pautas claras para adoptar decisiones.

La comuna organiza funcionalmente su acción de gobierno en áreas de gestión. La LOC prevé¹⁵⁸ que cada comuna cuente con un área de participación vecinal y otra de control comunal. El resto de las áreas deben ser establecidas teniendo en cuenta la estructura organizativa del Poder Ejecutivo, lo dispuesto por el artículo 128 de la Constitución de la Ciudad y las prioridades comunitarias. Las áreas de gestión de la Junta Comunal son distribuidas entre los miembros, de acuerdo con lo que esta disponga. La organización funcional en áreas de gestión en ningún caso implica

156. Comadira, Julio R. y Monti, Laura, “Procedimientos administrativos: Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada”, Buenos Aires, La Ley, 2003, p. 156. Concordantemente: Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes, 270:169.

157. Artículo 27 LOC.

158. Artículo 28 LOC.

menoscabo de la responsabilidad de los integrantes de la Junta Comunal por las decisiones que adopte en ejercicio de sus competencias.

Nos referimos en otro lugar a los conflictos judiciales suscitados en torno a los decretos N° 376-GCBA-2011 y N° 251-GCBA-2014 que dispusieron, respectivamente, la creación de órganos desconcentrados con facultades superpuestas con las de las Juntas Comunales y estructuras internas –gerencias y subgerencias– dentro de ellas.¹⁵⁹

Independientemente del modelo de organización de la estructura burocrática que se establezca, lo fundamental en el diseño constitucional es garantizar el fortalecimiento institucional de las comunas a partir de la constitución de la Junta, como una instancia que ejerce en forma conjunta la función política y supervisa activamente el cumplimiento de la función administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA COMUNAL

La LOC detalla en el artículo 29 sus atribuciones. La función principal es la de ser el representante legal de la comuna y su administrador general. En ello se justifica la mayor remuneración que le acuerda el artículo 25 de la LOC. También se le asignan funciones propias de un secretario, como la confección de la orden del día o convocar las reuniones.

Es el representante de la comuna en el Consejo de Coordinación Intercomunal y también quien debe rendir cuentas semestralmente ante el Consejo Consultivo de lo actuado por la Junta Comunal.

En ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta, puede sustituir la voluntad del cuerpo colegiado que integra ni su carácter de representante legal le permite desconocer lo decidido por la Junta mediante las mayorías legales o reglamentarias.

Artículo 131

Cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales son reglamentados por una ley.

159. Remitimos al comentario al artículo 128 de la Constitución.

Como anticipamos al comentar el artículo 127, el diseño de instituciones participativas que prevé la Constitución de la Ciudad encuentra en las comunas un rol preponderante,¹⁶⁰ y es en dicho contexto que la disposición del artículo 131 canaliza la participación vecinal, tanto desde el punto de vista orgánico –creación de un Consejo Consultivo Comunal en cada comuna– como procedimental –aplicación de los mecanismos de participación pública al ámbito comunal–.

En los debates constituyentes se hizo hincapié¹⁶¹ en que la creación de estos mecanismos participativos garantizaba uno de los objetivos esenciales de la propuesta política en la que coincidían todas las fuerzas porque se vincula con la forma en que la “gente de carne y hueso” puede hacer valer sus demandas, sus propuestas y sus expectativas para mejorar su calidad de vida en la ciudad, así como también con la forma de vincularse con las autoridades.

De forma concordante, sostuvo la jurisprudencia que las comunas son una clara manifestación de la democracia participativa, que constituyen canales institucionales que exceden el derecho a elegir o ser elegido, pues hacen al ejercicio efectivo de los derechos políticos y civiles a través de una participación real y más activa en la determinación de las políticas públicas.¹⁶²

DEL CONSEJO CONSULTIVO COMUNAL

Creación e integración

La Constitución, como vimos, prevé la existencia de un organismo – el Consejo Consultivo Comunal –, de carácter consultivo y honorario,¹⁶³

160. Recordemos, como ha sostenido la jurisprudencia, que el modelo constitucional de la Ciudad de Buenos Aires exhibe rasgos específicos que lo distinguen del concierto federal de la República por sentar sus bases de gobierno en una democracia con una ingente descentralización y participación ciudadana (Ver Expte. N° 240 *in re* “Comercio de maderas SA y Denalí SA contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)”, resuelto el 8 de noviembre de 2001; “Desplast, Gustavo c/GCBA s/amparo”, de fecha 06/04/04, citados en Cámara CAyT, Sala II, “Gentili, Rafael Amadeo y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 39938/0, 15/02/2013.

161. Convencional Elsa Kelly, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*, op. cit., T. 2, p. 386.

162. CCAyT, Sala II, “Gentili, Rafael Amadeo y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 39938/0, 15/02/201, del voto del Juez Balbín.

163. Sobre el punto se ha expuesto que “la indicación normativa de que la intervención de los integrantes del organismo debe tener carácter honorario viene montada en la firme

como ámbito donde se manifestará la participación en sintonía con las finalidades de la LOC: “facilitar la participación en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos”, “promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa” y “consolidar la cultura democrática participativa”.¹⁶⁴

En concordancia con ello, la LOC crea en el ámbito de cada comuna el Consejo Consultivo Comunal y define su composición.¹⁶⁵ Siguiendo la pauta constitucional, se dispone que estará integrado por los representantes de entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el ámbito territorial de la comuna, quienes no perciben remuneración ni compensación económica alguna por sus servicios.

Si bien la Constitución lo entiende como una entidad participativa de segundo grado integrada por “representantes” de otras organizaciones, la LOC prevé que “las normas de funcionamiento interno de cada Consejo Consultivo Comunal deben garantizar el derecho de los vecinos domiciliados en la comuna a participar en forma individual de [sus] actividades”.¹⁶⁶ Mucho se ha debatido sobre esto, habida cuenta de que el texto constitucional refiere sólo a entidades, redes y “otras formas de organización”, por lo que privilegió las formas asociativas. Por un lado se ha afirmado que la participación de personas a título individual desvirtuaría la representatividad del organismo y posibilitaría eventuales “tácticas de copamiento”; por el otro, que de ese modo se desconoce el fenómeno del individuo que participa y se interesa por los temas del barrio sin pertenecer a ninguna organización. La ley optó por una solución “salomónica” que sólo podrá ser evaluada frente a la reglamentación concreta que, en definitiva, adopte para sí cada Consejo Consultivo en el marco de la facultad otorgada por la ley.

Debemos aclarar que el término ONG se aplica a una heterogeneidad de formas asociativas, pero que tienen ciertas características

creencia que se ha instalado en la sociedad de que los servicios sociales y la gestión pública no equivalen a una actividad laboral. De ese modo lo único que se consigue es que acepten integrar la red social de organizaciones y convertirse en sus dirigentes quienes tienen rentas suficientes: una manera de formalizar la discriminación diferenciadora que los propios textos constitucionales proclaman que debe combatirse” (Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada, op. cit.*, p. 367).

164. Artículo 3, incisos b, c y g de la LOC.

165. Artículos 33 y 34 LOC.

166. Artículo 34 LOC.

comunes. En general, existe cierto consenso en señalar que se trata de organizaciones no estatales, sin fines de lucro, de asociación voluntaria y con mecanismos de autogobierno. Estos criterios nos permiten diferenciar las organizaciones de la sociedad civil de otras formas, propias del sistema político y del económico.¹⁶⁷

Las organizaciones no gubernamentales se han revelado como un factor de gran dinamismo en la defensa de determinadas cuestiones. Así ha ocurrido con el medio ambiente, los derechos del consumidor, los derechos humanos, etc. Sus estilos de actuación se han convertido en valiosos canales para la participación ciudadana. A la vez, permiten la agrupación de personas alrededor de temas puntuales que, gracias a ese tipo de solidaridad, alcanzan espacios de significativa fuerza frente a los poderes estatales.

El artículo 34, arriba transcrito, refiere como integrantes del Consejo a las entidades vecinales no gubernamentales (ONG), partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el ámbito territorial de la comuna, respecto de las cuales, entendemos, debe primar un criterio amplio, no restrictivo de participación.

Corresponde referir aquí la causa “Castañeda”,¹⁶⁸ en la que un grupo de vecinos que integrarían el Consejo Consultivo Comunal de la Comuna N° 14, dedujeron acción de amparo contra la Junta de dicha comuna y su presidente con la finalidad de que se les garantizase el derecho reconocido en el artículo 131 de la CCABA.

En este sentido, sostuvieron que tras la elección de autoridades de la Junta Comunal, se constituyó el Consejo Comunal y se designaron, de acuerdo con lo previsto en el reglamento interno de este último, el Moderador, el Secretario de Actas y la Comisión de Coordinación y Secretaría. Sin embargo, según sostienen, con posterioridad a ello la Junta Comunal habría comenzado a pretender intervenir en el funcionamiento del Consejo, asumiendo roles que no le corresponderían y, en particular, les habría denegado la posibilidad de conocer la nómina de vecinos y organizaciones inscriptas para integrar dicho órgano. Por ende, dirigieron su acción al Presidente de la Junta para que acompa-

167. Ryan, Daniel, “Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad”, *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*, FLACSO/Chile - Nueva Sociedad, 2001.

168. CCAyT, Sala II, autos “Castañeda, Ricardo Daniel y otros c/Junta Comunal de la Comuna 14 y otros s/amparo”, Exp. N° A64347-2013/O, resueltos en julio de 2014.

ñe los datos del listado de inscriptos en el Consejo, a la vez que se convocara a una reunión de normalización y regularización del órgano.

La acción fue rechazada sin sustanciación (*in limine*). Entendió el Tribunal que la eventual satisfacción de la pretensión exigiría la intervención en el funcionamiento de la propia comuna para restablecer su orden, lo cual importaría avanzar sobre las atribuciones de la Legislatura. Consideró la mayoría que, bajo el indirecto argumento de que se encontraría involucrado el derecho que les asistiría a participar en el Consejo Consultivo Comunal, se pretendía, en suma, la intervención judicial en su funcionamiento.

Interesa detenernos en la disidencia de la jueza Daniele, para quien debía declararse competente el fuero, ya que los actores solicitaban al Poder Judicial que dictara sentencia normalizando y regularizando el funcionamiento del Consejo Consultivo, como modo de preservar el derecho que les asistía en los términos del artículo 131, y justamente el caso sometido a decisión exigía evaluar si este último derecho se encontraba o no afectado. La jueza reseñó para ello el reglamento interno de aquel órgano,¹⁶⁹ al que definió como “una organización de la sociedad civil, con reconocimiento constitucional, en la que confluyen heterogéneos sectores de interés, entre ellos los partidos políticos”, y concluyó que en el caso no se encuentra involucrada ni una causa electoral en sentido estricto que provoque la intervención del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, ni se vincula con una pretensión de acceso a la información pública en los términos de la Ley N° 104, ni tampoco las facultades de la Legislatura en orden a una eventual intervención, sino que la pretensión se trataba de la garantía del derecho de los actores a participar en el Consejo Consultivo Comunal.

Funciones

La LOC establece¹⁷⁰ que sus funciones son: a) Participar del proceso de elaboración del programa de acción anual y anteproyecto de presu-

169. Reseñó que el reglamento establece que el Consejo Consultivo de la Comuna se integra con la totalidad de los vecinos mayores de edad que tengan su domicilio en esa jurisdicción y deseen participar, así como por los representantes de entidades vecinales, organismos no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización de intereses o actuación en el ámbito territorial de la comuna (artículo 4) y que regula la integración, funcionamiento y elección del Moderador (artículo 15), del Secretario de Actas (artículo 16) y de la Comisión de Coordinación y Secretaría (artículo 23).

170. Artículo 35 LOC.

puesto de la comuna y definir prioridades presupuestarias y de obras y servicios públicos. b) Efectuar el seguimiento, evaluar la gestión comunal y supervisar el cumplimiento de la correcta prestación de los servicios públicos brindados por el Poder Ejecutivo en la comuna. c) Presentar ante la Junta Comunal iniciativas así como propuestas para la implementación de programas y políticas de interés comunitario. d) Formular solicitudes de convocatoria a audiencia pública y a consulta popular. e) Promover, ordenar, canalizar y realizar el seguimiento de las demandas, reclamos, proyectos y propuestas de los vecinos. f) Promover políticas de comunicación ciudadana, de acceso a la información y de participación vecinal. g) Promover la utilización de los mecanismos de participación ciudadana entre los vecinos de la comuna. h) Controlar la ejecución del presupuesto de la comuna. i) Elaborar las normas de su funcionamiento interno en consonancia con la presente ley. j) Generar espacios abiertos de discusión, foros y toda otra forma de participación directa para debatir y elaborar propuestas sobre acciones, obras, programas y políticas públicas. k) Asesorar a la Junta Comunal sobre las materias que son competencia de la comuna.

Advertimos así que posee funciones deliberativas, en las que debe asegurar el pluralismo de ideas (incisos a, c, d, e y j); de asesoramiento, para lo que deberá convocar técnicos en las correspondientes áreas materia de consultas (incisos a, c y k); de canalización de demandas, para lo que podrá recurrir a encuestas o audiencias públicas (incisos b, c, d, e y g); de elaboración de propuestas, lo cual también implica conocimientos técnicos y apertura social suficiente (incisos a, b, c, e, f, g, e i); de definición de prioridades presupuestarias, que luego la Legislatura no podrá dejar de tomar en cuenta a la hora de aprobar el presupuesto de la Ciudad y sus respectivas imputaciones comunales (incisos a y b) y, finalmente, de obras y seguimiento de la gestión, lo cual conlleva la necesidad de organizar algún tipo de órgano o mecanismo de control (incisos k, j, h y e).¹⁷¹

En este sentido, debe tenerse presente que la participación debe ser informada, organizada y estructurada, oportuna y con mecanismos que permitan una adecuada difusión. En general se sintetizan las etapas de la participación en tres: información, consulta y concerta-

171. Quiroga Lavié, H., *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, op. cit., p. 367.

ción.¹⁷² El Consejo debe propender a ello desde su funcionamiento. Al respecto, no debe soslayarse que se ha resuelto que la posibilidad de participar en la definición de prioridades presupuestarias constituye un derecho político tutelado por la Constitución y los Tratados Internacionales y que puede ser, por lo tanto, objeto de tutela judicial.¹⁷³

En lo que respecta a la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la comuna, a cargo de la Junta, el artículo 15 de la ley dispone que debe realizarse a través de mecanismos que, a escala barrial, garanticen la participación de los vecinos en la fijación de metas, formulación y control presupuestario y que tal discusión se dará “en el ámbito del Consejo”.

Es de destacar el importante rol de control político de la gestión comunal que asume el Consejo, vinculado a la ejecución presupuestaria. En este aspecto, la función no se limita al mero asesoramiento o canalización de demandas.

Funcionamiento descentralizado y tratamiento obligatorio de sus recomendaciones

Dos disposiciones de la LOC que merecen ser destacadas son las que establecen que el Consejo Consultivo Comunal funciona descentralizadamente y debe reunirse en forma mensual (el lugar de reunión debe rotar entre los distintos barrios que integren la respectiva comuna). También que puede autoconvocarse de acuerdo a lo que establezcan las normas para su funcionamiento interno.¹⁷⁴

En otro orden se dispone que “las recomendaciones emanadas del Consejo Consultivo Comunal son de consideración obligatoria por la Junta Comunal”.¹⁷⁵

Hemos afirmado al respecto¹⁷⁶ que lo obligatorio es el tratamiento, no la ejecución. Sus opiniones no son vinculantes. La tensión se resolvería a favor de las facultades decisorias de la Junta Comunal, aun-

172. Nicod, Chantal, “Proceso de concertación público-privado: Una oportunidad para el desarrollo económico local (Estudios de casos en Bolivia, Chile y Perú)”, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL, 1999.

173. Remitimos a las consideraciones y citas efectuadas en el comentario al artículo 129.

174. Artículo 36 LOC.

175. Artículo 37 LOC.

176. Salvatelli, Ana, *Las Comunas Porteñas*, op. cit., p. 169; y Scheibler, Guillermo, “Buenos Aires, ciudad de Comunas”, op. cit.

que esta debe asegurarse de fundar adecuadamente las decisiones que adopte, más aún si son en contra de la opinión del Consejo Consultivo.

OTROS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

A lo expuesto hasta aquí en materia de Consejo Consultivo Comunal, la LOC adiciona,¹⁷⁷ extendiendo las garantías de participación pública, la aplicación en el ámbito comunal de las disposiciones de las leyes que regulan los mecanismos de audiencia pública, iniciativa popular, referéndum y consulta popular, derecho a la información y revocatoria de mandato, todo en cuanto sean aplicables.¹⁷⁸

Recordemos en este sentido que la Constitución de la CABA, en su artículo 63, prevé que

... [las] Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

La Ley N° 6, que regula el instituto, indica que

... constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.¹⁷⁹

177. Artículo 38 LOC.

178. Remitimos a los comentarios de los artículos 63, 64, 65, 66 y 67 de esta Constitución. En materia de acceso a la información pública, remitimos a los comentarios a los artículos 12 y 105, inciso 1; y también a Scheibler, Guillermo (coord.), *Acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 104 comentada y concordada*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2012.

179. BOCBA N° 420, del 03/04/1998.

Aunque con carácter previo a la puesta en marcha de las comunas, resulta relevante destacar que por iniciativa de un Consejo Consultivo Honorario (el del por entonces CGP N° 8) se llevó a cabo la primera audiencia pública de requisitoria ciudadana, convocada¹⁸⁰ con el objeto de tratar la factibilidad de la construcción de un hospital en el barrio de Villa Lugano que se encontraba prevista en una antigua ordenanza. Recordemos que son audiencias públicas de requisitoria ciudadana aquellas que deben convocarse cuando así lo solicite al menos el medio por ciento del electorado del último padrón electoral de la Ciudad, la comuna o las comunas al Poder Ejecutivo, a la Legislatura o a las comunas.¹⁸¹

El artículo 66 menciona que la autoridad de la comuna –entre otros– puede convocar, dentro de su ámbito territorial, “a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias. El sufragio no será obligatorio. Quedan excluidas las materias que no pueden ser objeto de referéndum, excepto la tributaria”. Es interesante en este sentido la experiencia recogida a partir de la consulta popular que tuvo lugar en la Comuna 9, cuando por resolución del 19 de diciembre de 2014 la Junta convocó al electorado para que el día 5 de julio de 2015 expresara en forma positiva o negativa el cambio de denominación de la comuna por el nombre “Lisandro de la Torre”. El procedimiento y la fórmula fueron aprobados por Acordada Electoral del TSJ N° 18/2015. Luego de practicada la elección, por Resolución N° 376/PJCABA/TSJ/15 se declaró que el resultado fue positivo y consecuentemente la Junta Comunal elevó el correspondiente proyecto de ley a la Legislatura postulando el cambio de denominación.¹⁸² No es un dato menor destacar que es la primera consulta popular que se realizó en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires desde la instauración de su autonomía en 1996.

180. Decreto 557-GCBA-2003.

181. Artículo 17 y ss. de la Ley N° 6.

182. Siguiendo el procedimiento previsto para ello en el artículo 6 de la LOC. Ver también Scheibler, Guillermo, “Debut de la consulta popular porteña”, *Newsletter* N° 32 del 5 de junio de 2015, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (www.adaciudad.org.ar).