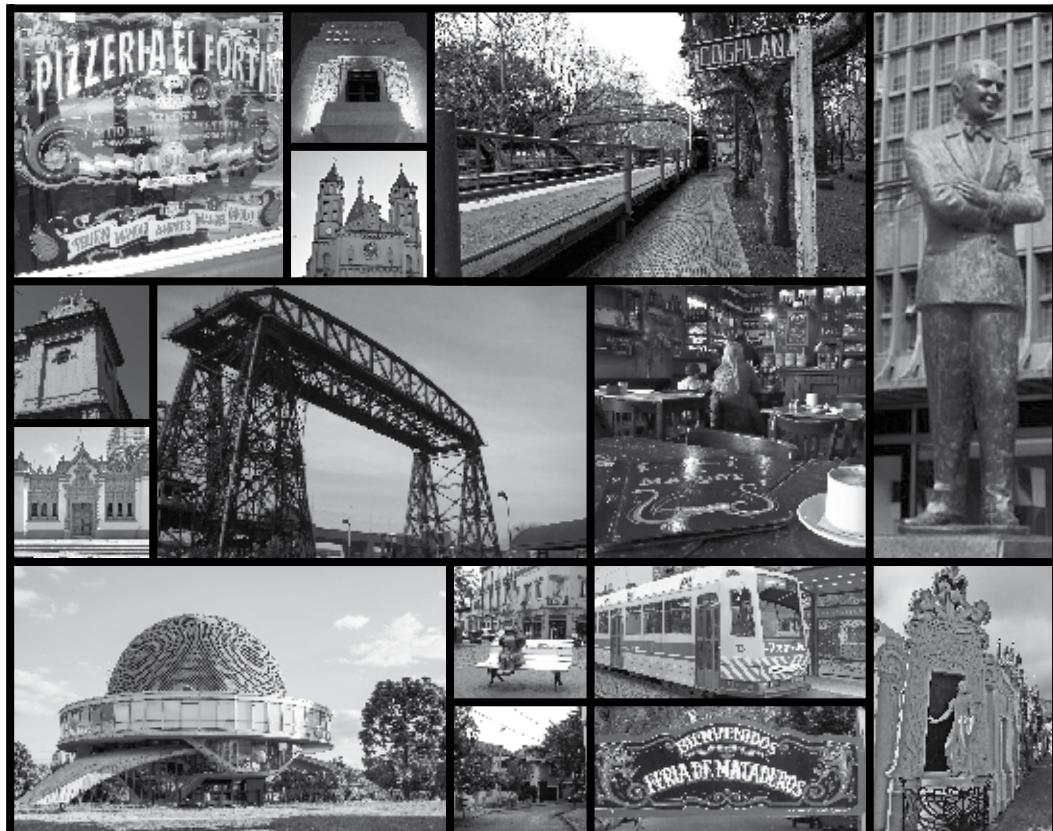


# LAS COMUNAS PORTEÑAS

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL  
COMENTADO Y CONCORDADO

Ana Salvatelli



Fotografías de las distintas comunas de Buenos Aires



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires  
Consejo de la Magistratura

JUS  
BAI  
RES  
EDITORIAL

**Las comunas porteñas  
Régimen constitucional y legal  
comentado y concordado**



[www.editorial.jusbaires.gob.ar](http://www.editorial.jusbaires.gob.ar)  
editorial@jusbaires.gob.ar  
fb: /editorialjusbaires  
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]  
+5411 4011-1320



Sello  
**Buen  
Diseño**  
argentino

Salvatelli, Ana

Las Comunas Porteñas: régimen constitucional y legal comentado y concordado / Ana Salvatelli. -1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaires, 2020.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-768-139-0

1. Derecho. 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. I. Título.  
CDD 342.821102

© Editorial Jusbaires, 2020

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Declarada de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
Res. Nro. 543-2018

#### **Consejo Editorial**

Presidenta:

Ana Salvatelli

Miembros:

Alberto Maques

Francisco Quintana

Fabiana Haydeé Schafrik

Mariana Díaz

Sergio Delgado

Alejandra García

#### **Editorial Jusbaires**

Coordinación General: Alejandra García

Dirección: Gerardo Filippelli

Edición: Analía Córdoba

Corrección: Ana Ussher y Pablo Ali

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga

Maquetación: Esteban J. González y Carla Famá

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Saira* y *Archivo* del tipógrafo argentino Héctor Gatti para la fundidora *Omnibus-Type* y *Alegreya* de la fundidora argentina *Huerta Tipográfica*.



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires  
Consejo de la Magistratura

## **Autoridades**

### **Presidente**

Alberto Maques

### **Vicepresidente 1º**

Francisco Quintana

### **Vicepresidenta 2ª**

Fabiana Haydeé Schafrik

### **Consejeros**

Raúl Alfonsín

Alberto Biglieri

María Julia Correa

Anabella Hers Cabral

Gonzalo Rúa

Ana Salvatelli

### **Secretaría de Administración General y Presupuesto**

Genoveva Ferraro

# ÍNDICE

Presentación.....	12
-------------------	----

## CAPÍTULO I CIUDAD DE BUENOS AIRES. AUTONOMÍA Y RÉGIMEN POLÍTICO

Breve reseña histórica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	14
Las dos fundaciones.....	14
Buenos Aires virreinal.....	16
Buenos Aires municipio.....	19
La <i>quesión capital</i> .....	21
Crisis del modelo jurídico institucional.....	26
Consensos de cara a la reforma: el Pacto de Olivos.....	28
La Ciudad en la Convención nacional constituyente.....	30
El estatus de Ciudad autónoma en la constitución reformada.....	33
Autonomía porteña, impacto en el federalismo.....	35
La Ley N° 24588 y los declarados intereses federales en el territorio.....	40
La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la cláusula de subordinación.....	44
Descentralización territorial y democracia participativa.....	46
El derecho constitucional a la participación.....	46
Reconocimiento convencional.....	47
Reconocimiento en la Constitución Nacional.....	48
Democracia participativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	49
La descentralización territorial.....	52
Antecedentes locales de descentralización.....	57
Los consejos vecinales de la Ley N° 19987.....	57

Los Centros de Gestión y Participación del Decreto Nº 1958/98 y los Centros de Gestión y Participación Comunal del Decreto Nº 816/2006.....	58
Las comunas en las provincias argentinas.....	59
La descentralización en grandes ciudades del mundo.....	63

## **CAPÍTULO II** **¿QUÉ SON LAS COMUNAS? IDEARIO Y GÉNESIS**

Los debates de la Convención Constituyente.....	71
El dictado de la Ley de Comunas como resultado de un fallo judicial.....	76
La participación vecinal en la elaboración de la Ley Orgánica de Comunas.....	79
Definición constitucional y legal.....	81
Finalidades de la Ley Orgánica de Comunas.....	86
Principios generales de la gestión comunal.....	88

## **CAPÍTULO III** **DIVISIÓN TERRITORIAL**

Las quince comunas.....	92
El nombre de la comuna.....	94
Sede y subsedes comunales.....	96

## **CAPÍTULO IV** **COMPETENCIAS COMUNALES**

Concepto, caracteres y clasificación.....	99
Principios generales.....	102
Competencias exclusivas.....	105
Vías secundarias.....	106
Espacios verdes y arbolado.....	109
Programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual.....	114
Iniciativa legislativa.....	118
Administración patrimonial.....	119
Competencia residual.....	119

<b>Competencias concurrentes.....</b>	<b>120</b>
<b>Espacios públicos y suelo. Poder de policía.....</b>	<b>121</b>
Acerca del poder de policía.....	122
Normas sobre usos del espacio público y suelo.....	124
<b>Facultades delegadas por el Gobierno de la Ciudad</b>	
<b>Autónoma de Buenos Aires.....</b>	<b>126</b>
<b>Convenios de gestión.....</b>	<b>128</b>
<b>Obras y servicios públicos de impacto local.....</b>	<b>129</b>
<b>Demandas sociales.....</b>	<b>132</b>
<b>Planificación y control de servicios.....</b>	<b>134</b>
<b>Políticas sociales.....</b>	<b>136</b>
<b>Mediación.....</b>	<b>136</b>
<b>Asistencia a entidades barriales.....</b>	<b>137</b>
<b>Convenios de transferencia de competencias.....</b>	<b>139</b>
<b>Políticas especiales.....</b>	<b>141</b>
<b>Salud.....</b>	<b>142</b>
<b>Medioambiente.....</b>	<b>143</b>
<b>Discapacidad y accesibilidad.....</b>	<b>144</b>
<b>Deporte.....</b>	<b>145</b>
<b>Educación.....</b>	<b>147</b>
<b>Seguridad pública.....</b>	<b>147</b>
<b>Tránsito y transporte.....</b>	<b>150</b>
<b>Igualdad.....</b>	<b>150</b>
<b>Niños, niñas y adolescentes.....</b>	<b>151</b>
<b>Adultosmayores.....</b>	<b>151</b>
<b>Empleo.....</b>	<b>152</b>
<b>Cultura.....</b>	<b>153</b>
<b>Migrantes.....</b>	<b>154</b>
<b>Mujeres e igualdad de trato.....</b>	<b>154</b>
<b>Prevención de la violencia contra las mujeres y otras violencias.....</b>	<b>156</b>
<b>Usuarios y consumidores.....</b>	<b>158</b>
<b>Turismo.....</b>	<b>159</b>
<b>Atención veterinaria.....</b>	<b>160</b>

## **CAPÍTULO V PRESUPUESTO Y RECURSOS**

Las comunas como jurisdicción presupuestaria.....	162
Patrimonio y recursos.....	166
Mandato participativo en la elaboración del presupuesto.....	167
Principios de distribución y asignación presupuestaria.....	169
Ejecución presupuestaria.....	171

## **CAPÍTULO VI GOBIERNO COMUNAL**

El órgano colegiado: la Junta comunal.....	172
Órganos estatales.....	173
Órganos estatales colegiados.....	175
Conformación de la Junta comunal.....	177
Paridad en las listas.....	177
Fórmulas y boletas.....	180
Electores.....	180
Requisitos para ser candidato.....	182
Duración del mandato.....	184
Vacancia. Destitución.....	185
Remuneraciones.....	186
Atribuciones de la Junta comunal.....	188
Facultades presupuestarias.....	191
Facultades de contratación y celebración de convenios.....	191
Facultades vinculadas al personal.....	193
Facultades vinculadas a iniciativas normativas.....	195
Facultades de control y poder de policía sobre obras y servicios.....	196
Facultades vinculadas a la participación ciudadana.....	197
Facultades vinculadas a la interacción con el Gobierno central.....	198

Facultades para el dictado de actos administrativos.....	199
Facultades (obligaciones) vinculadas a la transparencia de la gestión.....	202
Facultad de opinión e intervención en asuntos de interés comunal.....	202
Facultad residual.....	203
<b>Funcionamiento de la Junta comunal.....</b>	<b>204</b>
Alcances e importancia del reglamento interno.....	205
Estructura organizativa de las comunas.....	210
La inconstitucionalidad de los gerentes operativos.....	211
La facultad de administración general a cargo de la presidencia.....	213
<b>El presidente de la Junta comunal.....</b>	<b>214</b>
Alcances de la representación legal.....	215
Desempate de la votación y convocatoria de las sesiones de la Junta comunal.....	216
Convocatoria al Consejo consultivo.....	217
Otras funciones encomendadas por la Junta comunal.....	217
Vacancia permanente o temporaria de la presidencia.....	217
Atribuciones de los jefes comunales.....	218

## **CAPÍTULO VII PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

<b>El Consejo consultivo comunal.....</b>	<b>221</b>
Los Preconsejos.....	223
Integración.....	224
Reglamento de funcionamiento interno.....	225
Algunos antecedentes judiciales.....	227
Funciones.....	229
Funcionamiento.....	230
Tratamiento obligatorio.....	232
<b>Mecanismos de participación ciudadana.....</b>	<b>232</b>
Audencia pública.....	232

Iniciativa popular.....	235
Referéndum y consulta popular.....	235
Acceso a la información.....	237
Revocación de mandatos.....	240

## **CAPÍTULO VIII COORDINACIÓN INTERCOMUNAL**

Consejo de coordinación intercomunal. Integración y funciones.....	241
---	-----

## **CAPÍTULO IX CONTROL**

Control interno (sindicatura general) y control externo (auditoría general).....	249
Oficinas descentralizadas: Ente único regulador de servicios y Defensoría del Pueblo.....	253

## **CAPÍTULO X INTERVENCIÓN**

Causales y autoridad competente.....	259
Órgano interventor.....	260

## **CAPÍTULO XI JUSTICIA VECINAL**

Cláusula Decimosegunda.....	261
La experiencia en otros países.....	264
Proyectos no sancionados.....	265

## **CAPÍTULO XII DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

Transición.....	267
Cláusula Transitoria Decimoséptima.....	267
Proceso de transición y Comisión de seguimiento.....	268
Unidades de atención ciudadana. Una medida regresiva.....	270
Dotación de personal.....	275

La información presupuestaria durante la transición.....	277
Transferencia de servicios tercerizados.....	278
Criterio uniforme de división territorial.....	278
Cláusula Transitoria Primera: cupo femenino.....	281
Cláusula Transitoria Tercera: tope presupuestario.....	285

## ANEXO

Ley N° 1777. Ley Orgánica de Comunas.....	287
Bibliografía.....	314

# Presentación

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CCABA) prevé, para alcanzar el ideario de democracia participativa que consagra en su artículo 1,<sup>1</sup> un esquema de ejercicio descentralizado del poder de alcances inéditos en la historia institucional argentina.

Se trata de las comunas porteñas,<sup>2</sup> que son unidades territoriales gobernadas por una Junta comunal que gestiona política y administrativamente la satisfacción de las necesidades públicas de quienes residen en ellas. Su injerencia y participación en la toma de decisiones es canalizada por un consejo consultivo y por diversos mecanismos de participación ciudadana.

Este diseño constitucional es el resultado del rico y complejo devenir histórico de la ciudad, que es importante contextualizar en su doble identidad de ciudad autónoma y capital federal<sup>3</sup> para poder comprender luego el régimen jurídico específico de la institución comunal. Justamente fue gracias a la consagración de la autonomía en la reforma de la Constitución Nacional (en adelante, CN) de 1994 que la ciudad pudo organizar su propio gobierno y, en ese contexto, elegir como herramienta para lograr el ejercicio descentralizado del poder a las comunas y sus amplias garantías de participación ciudadana.

El año que asumieron las primeras autoridades comunales (2011), tuve la posibilidad de publicar un estudio sobre su diseño constitucional y legal.<sup>4</sup> En ese momento se trató de un ejercicio de imaginación –no había experiencia práctica– que advertí que se iba a ver superado por la realidad y, consecuentemente, iba a tener que ser corregido y

---

1. “La Ciudad de Buenos Aires, conforme el principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. Todos los actos de gobierno son públicos.”.

2. CCABA, Libro Segundo, Título Sexto.

3. Salvatelli, Ana, *La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2019.

4. Salvatelli, Ana, *Las comunas porteñas*, Buenos Aires, IBAPE, 2011. Reitero mi agradecimiento a la presidenta del Instituto, Dra. María Teresa del Rosario Moya, por la publicación.

actualizado, ya que los temas se presentaban tal y como habían sido diseñados jurídicamente.

A corregir y actualizar me dedico, entonces, en esta nueva oportunidad. La vida comunal se ha venido desenvolviendo a lo largo de esta década con importantes marchas y contramarchas, por eso, se actualiza aquí el esquema planteado en la anterior edición sumándole los datos que aporta la práctica comunal, la actividad legislativa, la jurisprudencia de los tribunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA) y la interpretación de la Procuración General de la CABA, entre otras fuentes que contribuyen a reflexionar sobre su potencialidad para alcanzar una mejor y más amplia democracia<sup>5</sup> verdaderamente participativa.

Al igual que en 2011, el objetivo continúa siendo el de contribuir con quienes ocupan un lugar, participan y se comprometen en la realización de las comunas de la CABA.

---

5. “La democracia es un proceso que tiende a ‘extender la esfera de la igualdad’ como condición de la libertad para todos”, ver p. 36 de Borja, Jordi, “Ciudadanía y derechos en una nueva era”, en Corti, Horacio y Borja, Jordi, *Derecho a la ciudad: conquista política y renovación jurídica*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2018, pp. 15-96.

# **Capítulo I**

## **Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

### **Autonomía y régimen político**

La CABA es un territorio de disputas. Por un lado, en su relación con el Gobierno federal, la doble identidad de capital federal y ciudad autónoma hace que, a pesar de los 25 años transcurridos desde la reforma de la CN de 1994 que consagró su autonomía, continúen discutiéndose hoy las competencias que faltan para que el mandato constitucional se cumpla en plenitud.

Del otro, a partir de esa misma autonomía, en el ámbito interno la ciudad organizó su régimen político como democracia participativa, además de representativa. En este sentido, tiene un esquema de ejercicio descentralizado del poder (en comunas) que debe coexistir con el Poder Ejecutivo local gestionando el mismo territorio.

En ambos escenarios, en paralelo, se va desenvolviendo la historia de la CABA con tensiones que persiguen ajustar, en su justo quicio, el sentido y fin último de lo que los textos constitucionales quisieron para ella.

Dedicamos este primer capítulo al rico y complejo devenir histórico de la ciudad porque es importante contextualizar para poder comprender luego el régimen jurídico específico de la institución comunal.

#### **Breve reseña histórica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>6</sup>**

##### **Las dos fundaciones<sup>7</sup>**

Pedro de Mendoza llegó a estas tierras al frente de una expedición integrada por 32 mayorazgos y muchas mujeres que, como estaba

---

6. Este apartado lo tomamos de una investigación anterior. Ver Salvatelli, Ana, *La autonomía..., op. cit.*

7. Seguimos aquí a Larreta, Enrique, *Las dos fundaciones de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Sopena Argentina, 1949; también Mujica Láinez, Manuel, *Los Porteños II*, Buenos Aires, El Elefante Blanco, 1998, pp. 9 y ss.

prohibido, algunas de ellas se embarcaron con disfraz y conservaron siempre el traje varonil. Entró por el Río de la Plata y, siguiendo siempre hacia arriba, aspiraba llegar al pacífico. Siguió por la avenida Paseo Colón, hacia el sur; luego, avenida Almirante Brown y sobre esta avenida, poco antes de llegar a la Vuelta de Rocha –entre Mendoza, Palos y Lamadrid– se realizó la fundación, ahí estuvo la primera manzana original de Santa María del Buen Aire, fundada el 3 de febrero de 1536.

Don Pedro fue un magnífico señor, un andaluz sumptuoso y lina-judo, era imaginativo y farolero. Murió trágicamente en la carabela Magdalena, de regreso a España, en junio del año 1537. Según las crónicas, arrojaron su cuerpo al mar.

Muy poco después, Santa María del Buen Aire o Buenos Aires –como ya escribían algunos– era un lugar próspero en el que mandaba Ruiz Galán. Sin embargo, a finales de 1541, Domingo Martínez de Irala despidió la naciente ciudad y mandó a quemar las casas y la nave encallada en la orilla, como consecuencia del hostigamiento indígena y la pobreza de las tierras, vacías de metales preciosos y alejadas de los centros más poblados de la América colombina.

Pasaron cuarenta años hasta la llegada de Juan de Garay, quien llevó a cabo la segunda y definitiva fundación el 11 de junio de 1580. En esta oportunidad la denominó Ciudad de la Santísima Trinidad del Puerto de Santa María de los Buenos Aires, título que le fue otorgado por ejecutoria del rey de España Felipe V. Garay había partido de la ciudad de Asunción del Paraguay y había atravesado Santa Fe acompañado por muchos jóvenes criollos laboriosos, agricultores y soldados, y por la primera mujer que se estableció, Ana Díaz. A partir de esta refundación comienza el orden y el provecho. Ya no se buscaban riquezas, sino que, como se empezó a conocer lo que deparaba la geografía, se quería ocupar el territorio y frenar la expansión portuguesa.

Según las crónicas de la época, con equidad, precisión e inteligencia partió y repartió solares y huertas: acá la plaza, allá el fuerte y la iglesia mayor, todo a buena distancia del Riachuelo para que no la alcanzaran los tiros de la artillería. Así, Buenos Aires quedaba fundada definitivamente.

Como el suelo era llano, sin el menor accidente, se trazaron de norte a sur y de este a oeste calles perpendiculares. Las viviendas empezaron a fabricarse años después ajustándose a un tipo tradicional (casti-

zas, andaluzas o sevillanas). Una ciudad de casas bajas y de adobe, de rústicos revoques coronadas por ligeras tejavanas y sólo interrumpida, de trecho en trecho, por uno que otro cimborrio o soledoso campanario.<sup>8</sup>

La colonización estuvo signada desde el inicio de un carácter ciudadano, ya que el primer acto fue la fundación de la ciudad, que quedó simbolizada en la erección del árbol o rollo de la justicia en la plaza mayor y la consiguiente constitución del cabildo como órgano de la comunidad local.<sup>9</sup> La ciudad se fundó bajo el modelo de la cuadrícula urbana: en el centro una plaza donde se ubicaban el cabildo y la iglesia y, en el lugar preferente, la cruz y el rollo, símbolos exteriores del poder espiritual y temporal de la nueva población.<sup>10</sup> Las dos fundaciones, tan diferentes una de otra, habían de dejarle para siempre a la ciudad un doble sello. Su historia sería en adelante conflicto o concierto de esas dos cualidades.<sup>11</sup>

### Buenos Aires virreinal<sup>12</sup>

Para los europeos América apareció como un continente vacío, sin población y sin cultura. Así se constituyó la mentalidad fundadora. Se fundaba sobre la nada, sobre una naturaleza que se desconocía, sobre una sociedad que se aniquilaba, sobre una cultura que se daba por inexistente. La ciudad era un reducto europeo en el medio de la nada y en ella debían conservarse celosamente las formas de la vida social de los países de origen, la cultura y la religión cristiana y, sobre todo, los

8. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, *Evolución Urbana de la Ciudad de Buenos Aires (Breve síntesis histórica hasta 1910)*, Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 2<sup>a</sup> ed., 1972, p. 12.

9. Dromi, Roberto, *Ciudad y Municipio: Gerenciamiento y gobernabilidad local*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2007, p. 129.

10. Orduña Rebollo, Enrique, *Municipios y provincias*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias/Instituto Nacional de Administración Pública/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 232.

11. Larreta, Enrique, *op. cit.*, p. 62.

12. Losa, Néstor, *El Derecho Municipal en la Constitución vigente*, Buenos Aires, Abaco de Rodolfo Depalma, 1995, p. 288 y ss. También Hernández, Antonio, *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, p. 169 y ss.; y del mismo autor *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2017, pp. 17 y ss. Por último, Dromi, Roberto, *op. cit.*, pp. 140, 153, 217 y ss.

designios para los cuales los europeos cruzaban el mar: crear sobre la nada una nueva Europa.<sup>13</sup>

Buenos Aires fue el último virreinato creado por España. En sus comienzos formaba parte de la Gobernación del Río de la Plata y dependía del Virreinato de Perú con capital en Asunción, pero la inmensidad del territorio motivó su separación en dos. Una parte permaneció bajo la jurisdicción de Asunción y el resto bajo dependencia de Buenos Aires que, por primera vez, asumía la condición capitalina que nunca volvería a ceder.

El virreinato vio la luz en dos etapas. Primero, por la Real Cédula del 1 de agosto de 1776, se lo creó provisionalmente y se le confirió a Pedro de Cevallos los títulos de “Virrey, Gobernador y Capitán General de Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierra, Charcas y de todos los Corregimientos, Pueblos y Territorios a que se extiende la jurisdicción de aquella Audiencia”. Al año siguiente, por Real Cédula del 27 de octubre, se creó el Virreinato del Río de la Plata en forma definitiva y se designó a Juan José de Vértiz virrey titular y a la Ciudad de Buenos Aires, su capital.

El nuevo virreinato se fundó en razón de la creciente importancia estratégica y económica del Río de la Plata, unida a la necesidad de dotarlo de una organización política y administrativa que le permitiera hacer frente a los avances portugueses en su frontera terrestre y a las ambiciones inglesas sobre las costas patagónica y fueguina, así como sobre las islas del Atlántico Sur.<sup>14</sup>

Su ubicación portuaria le dio un notorio auge comercial a la población estable que, rápidamente, se fue incrementando en cifras no esperadas ni imaginadas por las autoridades. Cevallos creó instituciones que serían esenciales para la gobernabilidad del virreinato, cuya extensión era muy grande y heterogénea. A su continuador, Vértiz, le cupo una tarea gubernativa trascendente: la promoción de actividades educativas y comerciales, la realización de obras y el fomento de la “ciudad de las luces”, como todavía hoy se la identifica.

---

13. Romero, José Luis, *Latinoamérica: Las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2<sup>a</sup> ed., 2004, pp. 66-67.

14. Boneo, Martín y Jaime, Juan Cruz, *El Intendente olvidado de Buenos Aires: Biografía de D. Martín Boneo y Villalonga*, Buenos Aires, Letemendia, 2013, p. 39.

Jerarquizada como capital virreinal, requirió una estructura burocrática; la ciudad tuvo su Aduana, su Audiencia y su Consulado. El Cabildo, también llamado Justicia, Regimiento o Junta capitular, por la multiplicidad de funciones a su cargo, fue la institución del gobierno español en América que tradujo más fielmente el desenvolvimiento de las comunidades locales. Es la célula madre de la arquitectura institucional americana, porque se presenta estrechamente vinculado a la fundación de las ciudades y poblaciones. En Buenos Aires funcionó de acuerdo al modelo instaurado previamente en el Perú.

El Cabildo debía erigirse en cada ciudad y tenía un gobierno colegiado con tres categorías de funcionarios: los alcaldes, los regidores y los demás especiales que adquirían su título por nombramiento del rey, del virrey, del gobernador o bien por la venta de oficios. Un requisito para ser miembro del Cabildo era ser vecino y tener casa poblada y abierta en el lugar.

Esta institución tenía a cargo el gobierno y la administración de los asuntos locales; era un organismo colegiado con múltiples funciones, entre las que estaban proyectar las ordenanzas de buen gobierno, fijar los impuestos, establecer las disposiciones edilicias, policiales y de abasto, otorgar tierras y administrar mercados.

La caída del poder del Cabildo se asocia a la instalación del régimen intendencial (ocho gobernaciones o intendencias), creado a través de la Real Ordenanza de Intendentes de 1782, que estableció Juntas municipales encargadas de vigilar la agricultura, el comercio, la explotación de bosques y minas, el cuidado de caminos, puentes y calzadas, la limpieza de las calles, plazas y edificios. A su vez, el intendente podía interponer su autoridad en materia de justicia. Es decir que las competencias de policía, hacienda y justicia, otras ejercidas por el Cabildo, pasaron a manos de las nuevas autoridades.

Con el Reglamento de libre comercio de 1778, la ciudad no sólo acentuó su misión portuaria, sino que también comenzó su vinculación con las corrientes de comercio mundial y con la inmigración. Ya por esos tiempos se advertía que la prosperidad de la ciudad portuaria significaba la decadencia del interior y viceversa.<sup>15</sup>

---

15. Hernández, Antonio, *La Ciudad Autónoma...*, op. cit., p. 19.

En definitiva, en la ciudad convivieron desde siempre potestades virreinales y otras estrictamente locales. De un lado el virrey que, en cuanto representante directo del rey en la colonia, era la máxima autoridad del inmenso territorio virreinal. Del otro, en cuanto ciudad, debía poseer instituciones y autoridades que resolvieran los conflictos propios de los habitantes locales como la justicia, los servicios y todas las áreas propias de lo que hoy compete a un ayuntamiento.

### Buenos Aires municipio

La primera ley orgánica municipal para Buenos Aires fue el decreto del 2 de septiembre de 1852 dictado por el entonces director provvisorio de la Confederación Argentina, Justo José de Urquiza, en el interregno entre el Acuerdo de San Nicolás (1852) y la etapa constituyente de 1852/53. Era su intención que sirviera de referencia para las provincias en la estructuración de sus municipios y, a partir de ello, se diera el progreso de villas y ciudades.<sup>16</sup> En el considerando segundo, el decreto establecía que “... el régimen municipal está en el interés de toda la Nación porque no se puede conseguir armonía con las diferentes partes de un todo, si no se funda el orden en cada una de ellas”.<sup>17</sup>

Poco después, el 6 de mayo de 1853, la misma Convención Constituyente –actuando como Congreso Nacional– dictó la Ley Orgánica Municipal para la Ciudad de Buenos Aires. Esta reprodujo casi literalmente el decreto de Urquiza.<sup>18</sup>

El cuidado de los asuntos locales en una ciudad de las dimensiones de Buenos Aires requería de una atención especial que ni el Congreso ni el presidente podían dedicarle. Se consideró entonces que a ellos se les confiaba el gobierno político de la capital (establecer su régimen orgánico, las contribuciones de los vecinos, el régimen electoral, la ley de procedimientos en sus tribunales, la creación de juzgados, etc.), pero que, a la vez, ellos debían delegar las funciones propias de un gobierno municipal (prestación de los servicios públicos de atención de la higiene, salud, orden, seguridad, moralidad, parques, plazas, etc.). El

---

16. Losa, Néstor, *op. cit.*, p. 291.

17. Dromi, Roberto, *op. cit.*, p. 176.

18. Hernández, Antonio, *La Ciudad Autónoma...*, *op. cit.*, p. 182.

presidente delegó su función municipal en un funcionario ejecutivo unipersonal, a quien nombró: el intendente. Por su parte, el Congreso delegó en un cuerpo colegiado: el Concejo Deliberante. Para el desempeño de la función judicial en cuestiones de carácter local, el Congreso creó juzgados nacionales de primera y segunda instancia. La policía de seguridad y de tránsito fue municipal hasta que la absorbió la Policía Federal. Tanto el presidente como el Congreso conservaron su autoridad de superintendencia sobre los órganos delegados: el presidente, en estrecha relación con el intendente y el Congreso, mantuvo la facultad de retomar tareas delegadas en el Concejo Deliberante, ordenar investigaciones, cambiar o modificar la ley orgánica, entre otras.<sup>19</sup>

La norma sustancial que previó esta delegación fue la Ley Orgánica Municipal N° 1260, de 1882, que rigió por largos años incluso con los avatares propios de la particular situación porteña y su cambiante entorno político. El intendente era designado por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado. Años después este último requisito dejó de requerirse. El Poder Ejecutivo nacional podía remover al intendente.

Con respecto al órgano deliberativo local, esta ley previó un concejo electivo. En cambio, la Ley N° 2675, de 1889, estableció una comisión de vecinos designada por el presidente con acuerdo del Senado hasta que la Ley N° 2760, de 1890, retornó al concejo electivo. El presidente Victorino de la Plaza, en 1915, por decreto, disolvió el cuerpo deliberativo. Posteriormente el Congreso sancionó las Leyes N° 10240, de 1917, y N° 12266, de 1935, con el sistema de concejo electivo. El presidente Castillo, en 1941, volvió nuevamente a disolver el órgano deliberativo.

En 1956 el Gobierno de la Nación restableció la Ley N° 1260, de 1882, cuyo régimen fue modificado por la Ley N° 16897, dictada en 1966. Finalmente, la Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires N° 19987, de 1972, estableció el sistema que rigió hasta la constitución de las autoridades de la flamante ciudad autónoma tras la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994. En sus fundamentos la ley afirma con referencia a Buenos Aires: “Que no es una

---

19. Schinelli, Guillermo, “Reseña histórico-constitucional de la Ciudad de Buenos Aires”, en la revista *El Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Universitas, 2007, p. 278.

creación del legislador nacional sino una entidad socio-cultural que desde 1580 es anterior a todo ordenamiento jurídico”.<sup>20</sup>

Esta ley dispuso que “... la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires como persona jurídica pública estatal, ejerce el gobierno y la administración de la Ciudad de Buenos Aires” (art. 1). También reconoció con amplitud sus competencias (art. 2); estableció como órganos de gobierno al Concejo Deliberante, al Departamento Ejecutivo y a los consejos vecinales (art. 3); reguló la justicia municipal de faltas (art. 50 y ss.) y el Tribunal Fiscal (art. 67 y ss.); y contempló lo atinente a los recursos económicos del municipio (Título III), entre otras disposiciones.

### *La cuestión capital<sup>21</sup>*

Se atribuye a Rivadavia el primer intento por lograr que un territorio sirviera de capital, es decir, de sede de las autoridades nacionales con exclusiva jurisdicción sobre el mismo. Su posición al asumir como presidente fue “dar a todos los pueblos una cabeza, un punto capital que regle a todos y sobre el que todos se apoyen”. Sin embargo, esta posición pronto encontraría sus límites. Rivadavia despertó las críticas de quienes estaban en contra del centralismo y defendían, además, la integridad de la Provincia de Buenos Aires. Dos posiciones que indicaban, a su vez, dos maneras de entender la organización política.

Igualmente, en 1826, fue sancionada la Ley de Capitalización de Buenos Aires<sup>22</sup> que declaró a la Ciudad de Buenos Aires y a una zona contigua capital del Estado. Sin embargo, frente al fracaso de la gestión presidencial y las divergencias entre el propio Rivadavia y el gobernador Las Heras, esta ley no tuvo efectiva vigencia. El conflicto entre quienes abogaban por un poder central fuerte –ya conocidos como

---

20. Losa, Néstor, *op. cit.*, p. 291.

21. Sabato, Hilda, *Buenos Aires en armas. La revolución de 1880*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2008, pp. 263 y ss.; Creo Bay, Horacio, “Situación jurídica de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista del Régimen de la Administración Pública*, N° 194, 1/11/1994, pp. 82-87.

22. Se reproduce el texto de la norma en la obra de Hernández, Antonio, *La Ciudad Autónoma...*, *op. cit.*, p. 20. Su texto disponía, en lo que aquí importa: “Art. 1: La Ciudad de Buenos Aires es la capital del Estado; Art. 2: La capital, con el territorio que abajo se señalará, quedará bajo la inmediata y exclusiva dirección de la legislatura nacional y del presidente de la República...”.

*unitarios*– y quienes lo rechazaban –*fедерales*– desembocó en el fracaso del gobierno de Rivadavia y, poco después, en la conformación de un orden político descentralizado al estilo de una confederación.

La *cuestión capital* volvió a tener protagonismo a partir de la definición por una república federal alcanzada después del triunfo de Urquiza sobre Rosas en 1852 y la sanción de la Constitución Nacional. En efecto, en 1853, esta última estableció la capital de la Confederación en la Ciudad de Buenos Aires (art. 3).<sup>23</sup> Adoptada ya una organización que suponía un compromiso entre un poder central y las soberanías provinciales, resultaba necesario definir la sede del primero. Este tema, aparentemente sencillo, daría lugar a sucesivas disputas a lo largo de casi treinta años.

Debido a la ruptura de Buenos Aires con la Confederación, el gobierno de Urquiza se trasladó a la ciudad de Paraná, que fue declarada capital provisoria. Para ello se federalizó, en 1854, toda la Provincia de Entre Ríos, que recuperó –salvo Paraná– sus poderes provinciales en 1858. Buenos Aires sanciona para sí la Constitución del año 1854, proclamándose Estado independiente.<sup>24</sup> Esta situación duró hasta que, luego de la guerra civil librada en Cepeda en 1859, la Provincia de Buenos Aires –derrotada en el campo militar– se incorporó formalmente a la Confederación.

Los jefes de ambos ejércitos, Urquiza y Mitre, suscribieron el 11 de noviembre de aquel año el pacto de San José de Flores, por el que acordaron que la Constitución sancionada en Santa Fe fuera revisada por una convención provincial –convocada al efecto– que indicaría las reformas necesarias. Estas serían consideradas, a su vez, por una asamblea nacional, a la que concurriría Buenos Aires por un número de diputados proporcional a su población. Una de esas modificaciones consistió, precisamente, en sustraer del texto constitucional la fijación del lugar de asiento de las autoridades federales, cuya decisión se difirió al Congreso Nacional “previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse” (art. 3). Así se gestó y concluyó la reforma de 1860 a la Constitución Nacional de 1853.

---

23. “Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la Ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de Confederación por una ley especial”.

24. De Giovanni, Julio, *La Ciudad de Buenos Aires y la nueva Constitución*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 21.

Durante el transcurso de 1863 se dictaron dos leyes.<sup>25</sup> La primera, que no fue aceptada por la Legislatura provincial, federalizaba todo su territorio y preveía que, al año siguiente, el Congreso determinaría la capital permanente. De este modo, se repetía la línea ideológica de 1826. Ante el rechazo de esta ley, el presidente Mitre resolvió no insistir. Consultó, en cambio, a la Legislatura provincial y la invitó a dar su opinión sobre alguna combinación que hiciera posible la unidad nacional. Como consecuencia de la respuesta se sanciona la segunda ley, que fijaba la residencia de las autoridades nacionales en el municipio de la Ciudad de Buenos Aires bajo los términos y en las condiciones ofrecidas por la Legislatura provincial hasta que se estableciera la capital permanente de la Nación. Es decir que se fijaba la residencia en forma provisoria. La difícil y precaria convivencia de autoridades nacionales y provinciales determinaría nuevos enfrentamientos.

Recién dos décadas después, en 1880, el alzamiento –que fue sofocado violentamente– de Carlos Tejedor contra el presidente Avellaneda permitió el tratamiento legislativo de la *questión capital*. Según las fuentes de la época, en la mañana del lunes 21 de junio de 1880 dos ejércitos de unos 5000 hombres cada uno se enfrentaron en las puertas de la Ciudad de Buenos Aires, en Puente Alsina y los Corrales, y pelearon durante más de diez horas sin descanso. El combate había empezado a las cuatro de la madrugada, con un ataque sorpresa por parte de las fuerzas del Ejército nacional, que aprovecharon la oscuridad de la noche para trasladarse por tren y a caballo desde sus campamentos en los alrededores de la ciudad hasta el lugar donde descansaba un importante destacamento de la Guardia nacional de la Provincia de Buenos Aires. Fuerzas de Infantería, Caballería y Artillería se trenzaron en la batalla, que algunas horas después se desplazó a la meseta de los Corrales, ya dentro de los límites de la ciudad. A eso de las dos de la tarde, todo había terminado. Entre 1000 y 2000 víctimas, entre heridos y muertos, fue el luctuoso saldo del combate. Ambos lados reclamaban la victoria: los nacionales habían avanzado en sus posiciones y apretado el sitio de la ciudad; los rebeldes habían aguantado la carga impidiendo la ocupación del casco urbano. Sin embargo, ese fue un enfrentamiento decisivo y

---

25. Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo, *Poder Judicial y Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1995, p. 26.

pocos días más tarde los contendientes negociaron un acuerdo de paz que constituyó, para los rebeldes, un acta de derrota.<sup>26</sup> Así, ese mismo año, la Ley nacional N° 1029<sup>27</sup> establecía:

Art. 1: Declaráse Capital de la República, al municipio de la Ciudad de Buenos Aires, bajo sus límites actuales.

Art. 2: Todos los establecimientos y edificios públicos situados en el Municipio quedarán bajo la jurisdicción de la Nación, municipales pierdan por esto su carácter;

Art. 3: El Banco de la Provincia, el Hipotecario y el Monte de Piedad, permanecerán bajo la dirección y propiedad de la Provincia, sin alteración de los derechos que a ésta correspondan;

Art. 4: La Provincia mantendrá igualmente la administración y propiedad de sus ferrocarriles y telégrafos, aunque empiece su arranque en el Municipio de la Ciudad, conservando asimismo la propiedad de los demás bienes que tuviese en él;

Art. 5: La Nación tomará sobre sí la deuda exterior de la Provincia de Buenos Aires, previos los arreglos necesarios;

Art. 6: El Gobierno de la Provincia podrá seguir funcionando sin jurisdicción, en la Ciudad de Buenos Aires, con ocupación de los edificios necesarios para su servicio, hasta que se traslade al lugar que sus leyes designen;

Art. 7: Mientras el Congreso no organice en la Capital la Administración de Justicia, continuarán desempeñándola los juzgados y Tribunales provinciales con su régimen presente;

Art. 8: Esta ley sólo regirá una vez que la Legislatura de Buenos Aires haya hecho la cesión competente, prestando conformidad a sus cláusulas, con arreglo a lo dispuesto en el art. 3 de la Constitución nacional.

El gran debate sobre esta trascendente cuestión se dio, no en el Congreso de la Nación, sino en la Legislatura de la Provincia de Buenos

---

26. Sabato, Hilda, *op. cit.*, p. 13.

27. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar/leyes.aspx>. En el mensaje que acompañó a la ley, el presidente saliente, Nicolás Avellaneda, enfatizó que “la Capital en Buenos Aires es el voto nacional, porque es la voz misma de la tradición y la realización bajo formas legales del rasgo más característico de nuestra historia” y “es también la única solución en la verdadera acepción de la palabra, y ante los intereses presentes, porque da estabilidad y crea confianza, mientras que cualquiera otra solución proyectándose con sus consecuencias en lo desconocido, infunde sospechas o recelos y engendra peligros”. Y, concluyendo su discurso, aseveró: “No hay conducta más suicida ni egoísmo peor entendido que el que niega a su Patria los verdaderos remedios de subsistencia o de desarrollo”, citado en el voto del Juez Vázquez, CSJN, *Fallos*: 320:85, “Gauna, Juan Octavio s. acto comicial 29-3-97”, 7/5/1997.

Aires<sup>28</sup> y tuvo como exponentes de posiciones encontradas, nada menos, que a Leandro N. Alem y José Hernández. Alem se oponía a la federalización de la ciudad, señalando los peligros de la centralización del país en los siguientes términos:

La centralización, atrayendo a un punto dado los elementos más eficaces, toda la vitalidad de la república, debilitará necesariamente las otras localidades. La centralización tiene además este gravísimo inconveniente, que como atrae todos los elementos y la vitalidad del país a un sólo punto, cuando ese punto vacila, cuando hay un sacudimiento, toda la nación se commueve profundamente. No tiene fuerzas convenientemente distribuidas: allí está todo; allí está el corazón; allí se da el golpe a toda la nacionalidad.

Por su parte Hernández sostenía que con Buenos Aires capital se cerraba el ciclo abierto en 1810, y expresaba al referirse a la importancia de la capital:

Una capital es el cerebro, es el corazón de la nación. Tengamos un cerebro y un corazón robusto y tendremos una nación poderosa. La capital es el punto donde residen todas las tradiciones, todos los talentos, todos los prestigios, todo el desenvolvimiento moral e intelectual del país.

Así, el 26 de noviembre de 1880 la Legislatura prestó conformidad a la cesión del territorio. De esta manera, la Ciudad de Buenos Aires quedó consagrada como capital federal y la ciudad de La Plata como capital provincial. Se ha resumido este proceso de la siguiente manera:

Es una muestra acabada de los problemas que enfrentó el proceso de institucionalización de nuestro país. El asunto no era la disputa por la poca cantidad de kilómetros cuadrados de nuestra ciudad, sino que ella era el símbolo y asiento ideológico de uno de los bloques que pretendía hegemonizar el dominio de las estructuras del poder y desarrollar su proyecto de país. Para que Buenos Aires fuera Capital, previamente debieron transcurrir casi tres décadas. Y quedar sesgadas miles de vidas por y en conflicto.<sup>29</sup>

---

28. Seguimos aquí a Hernández, Antonio *La Ciudad Autónoma...*, *op. cit.*, pp. 24 y ss.

29. Ferreyra, Raúl, *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Depalma, 1997, p. 32. Ver asimismo Hernández, Antonio, *La Ciudad Autónoma...*, *op. cit.*, p. 21, en lo que refiere a la posición cambiante de Juan Bautista Alberdi respecto del destino de

Cien años más tarde, en 1987, el Congreso nacional dictó la Ley de Traslado de la capital a Viedma-Carmen de Patagones,<sup>30</sup> en el territorio de la Provincia de Río Negro y a la vez se creaba una nueva provincia, correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires. De más está decir que ello nunca se efectivizó: esta ley fue suspendida por otra norma y tiempo después cayó en el olvido.

### Crisis del modelo jurídico institucional

El término *ciudad* implica la estructura física o el espacio edificado que la delimita (es el escenario en el que la vida urbana se desarrolla), pero también incluimos en su conceptualización a la forma de vida o al sistema de relaciones que adopta una determinada población urbana.<sup>31</sup> Como sostiene Jordi Borja:

La ciudad es la realización humana más compleja, la producción cultural más significante que hemos recibido de la historia [...] La Ciudad nace del pensamiento, de la capacidad de imaginar un hábitat [...] La ciudad es pensar el futuro y luego actuar para realizarlo.<sup>32</sup>

Estos conceptos son los que anidan en los proyectos que, desde mucho tiempo antes de la reforma constitucional de 1994, clamaron por esa distinción de la doble identidad de la Ciudad de Buenos Aires que apuntamos al inicio. En efecto, ya en 1881, Carlos Pellegrini, desde el Senado de la Nación, planteó la distinción entre la jefatura política del presidente sobre la capital y la cuestión *municipal* o de naturaleza local que no imposibilitaba la participación de los vecinos de la ciudad en la elección de sus autoridades. Se sucederían así diversos proyectos

---

Buenos Aires como capital de la Confederación Argentina antes y después del rechazo del Acuerdo de San Nicolás por la Provincia de Buenos Aires.

30. Esta ley fue la N° 23512 (BO N°26157, del 12/7/1987) y dispuso en un solo artículo que, una vez efectuado el traslado, la Ciudad de Buenos Aires, con su límite territorial, constituiría una nueva provincia.

31. Dromi, Roberto, *op. cit.*, p. 126.

32. Borja, Jordi, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza, 2003, p. 26. Es interesante siempre seguir a este autor, quien señala que “el derecho a la ciudad integra el conjunto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos que se ejercen, o que se deberían ejercer, en el marco de la ciudad. Unos derechos que se ejercen tanto colectiva como individualmente en la ciudad, y en parte dependen de las políticas públicas de los gobiernos locales” (Borja, Jordi, “Ciudadanía y derechos...”, *op. cit.*, p. 19).

legislativos de reforma que no sólo plantearon el principio de la soberanía popular para el Concejo Deliberante, sino también, en algunos casos, para el intendente.<sup>33</sup> Dichos proyectos incluyeron la posibilidad de incorporar esta elección como parte de una reforma constitucional.

Pensar la Ciudad de Buenos Aires sólo como capital de la República y como si fuera un territorio enteramente federalizado fue una desviación que dificultó la convivencia entre lo nacional y lo local. La federalización de la ciudad –producto de desconfianzas y mezquindades políticas acumuladas en el tiempo– se edificó sobre la base de la expropiación de las legítimas aspiraciones políticas de los vecinos del territorio, que asistieron durante décadas al contrasentido de no poder elegir a la autoridad ejecutiva local (designada por un presidente normalmente provinciano), mientras que cualquier ciudad o aldea del interior, por pequeña que fuera, podía hacerlo libremente.<sup>34</sup>

Efectivamente, no se advirtió que la metrópoli tenía una vida propia y al margen del Gobierno federal. Su dimensión económica, geopolítica y demográfica demandaba que el sistema judicial tuviera vínculos con las necesidades de sus habitantes. Este aspecto es relevante porque el Gobierno federal no tiene mucho vínculo directo con los porteños. No sólo porque pocos presidentes han tenido ese origen, sino porque en el Congreso nacional la representación de la ciudad es mínima frente al número total de integrantes, de manera que las cuestiones vinculadas a los códigos procesales y a las estructuras y diseños del sistema judicial estuvieron desde la federalización bajo el análisis y las decisiones de representantes del resto del país. Esto convirtió a los porteños en ciudadanos de segunda.<sup>35</sup>

Lo cierto es que la vida institucional de la ciudad mostró la insuficiencia e ineeficacia de su modelo jurídico. La insatisfacción de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires excedía con creces el marco de las buenas o malas gestiones municipales. Desde el punto de vista de su estatus constitucional, se trataba de un distrito federal, pero

33. Hernández, Antonio, *La Ciudad Autónoma...*, op. cit., p. 29.

34. Rosatti, Horacio, “Prólogo”, en Basterra, Marcela (dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2016, pp. 17-24.

35. Cevasco, Luis, “Competencias en disputa ¿Cuestión absurda?”, en *Pensar Jusbaires. Revista digital*, N° 10, año III, diciembre de 2016.

tomando como base el volumen de su población, el tipo de servicios, su capacidad de recaudar impuestos o su presencia en la distribución de la coparticipación federal, ya se asemejaba a una provincia. Finalmente, desde su capacidad para recaudar tasas y algunos de los servicios, se advertían funciones estrictamente municipales. De ello resultaba que la Municipalidad de la Ciudad ya se encontraba institucional y funcionalmente montada en distintos niveles jurisdiccionales, dando como resultado un modelo híbrido que tornaba difícil el cumplimiento de sus funciones esenciales.<sup>36</sup> Esta es la realidad institucional que coadyuvaría a la consagración del nuevo estatus porteño.

### Consensos de cara a la reforma: el Pacto de Olivos<sup>37</sup>

La reforma de la Constitución no nació sorpresivamente por obra y gracia individual de nadie. Recorrió un largo y minucioso proceso de diálogos con consensos y disensos parciales que ya se habían insinuado durante la presidencia de Raúl Alfonsín en el seno del Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986).

En efecto, poco tiempo después de la vuelta a la democracia, hacia el año 1985, ya se discutían distintas hipótesis de reforma de la institucionalidad de la ciudad<sup>38</sup> en el marco del diseño de la reforma constitucional.

En lo que aquí importa, el Pacto de Olivos se firmó el 14 de noviembre de 1993 y el Acuerdo de la Rosada el 13 de diciembre siguiente. Entre los puntos del Pacto y los temas habilitados para la reforma estaban incluidos los ejes que, en forma directa o indirecta, modificarían

---

36. Valdés, Eduardo, “Los porteños no somos secesionistas. Nos exigimos tener una visión federal”, en *Pensar Jusbaires: Revista digital*, N° 1, año I, agosto de 2014.

37. Seguimos en este punto y en el siguiente a Pierini, Alicia, “El valor de los acuerdos. La política de la Grandeza”, en Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, *Autonomía porteña: El debate de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2014, pp. 15-32.

38. Molina Quiroga, Eduardo, “Leyes fundamentales de la justicia de los porteños”, en AA. VV., *Justicia en la CABA un modelo en construcción*, Buenos Aires, IBAPE, 2008, p. 43. En sentido concordante, ver Kelly, Elsa, “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires diez años después”, en Zaffaroni, Raúl y Risso, Guido (coords.), *Perplejidades del Constituyente: A diez años de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediar, 2006, p. 153. Una completa reseña de los diferentes proyectos legislativos propiciados desde 1881 se encuentra en Hernández, Antonio, *La Ciudad Autónoma..., op. cit.*, pp. 183 y ss.

la estructura jurídica de nuestra ciudad. Sin embargo, en el Pacto de Olivos sólo consta la elección directa del intendente de la capital. Un mes después, al firmar el Acuerdo de la Rosada, aparece en uno de los puntos de las coincidencias básicas: “Elección directa del intendente y reforma de la Ciudad de Buenos Aires”.

Antonio Cafiero (uno de los principales actores del proceso político en el que se adoptó dicho acuerdo<sup>39</sup>) nos recuerda que el consenso no es una cuestión aritmética sino una forma de hacer política, un estilo, una condición cualitativa de la política y no una condición meramente cuantitativa, por lo que no se mide ni se compra. En tal contexto, afirma que el Pacto no fue obra de dos autócratas, sino de las dos fuerzas que nacieron a la vida política de los argentinos, una hace más de 100 años y la otra hace 50 años (juntas suman casi toda la existencia histórica de la Nación), y han atravesado todas las vicisitudes de la vida política de la república.

Después de dos trabajosos años, el 29 de diciembre, ambas cámaras del Congreso sancionaron la Ley N° 24309<sup>40</sup> que habilitaría la reforma, bajo los requerimientos de aquellos acuerdos que la precedieron. Así, se delimitó en el punto f) del núcleo de coincidencias básicas (La elección directa del intendente y la reforma de la Ciudad de Buenos Aires) lo siguiente:

- a. El pueblo de la Ciudad de Buenos Aires elegirá directamente su jefe de gobierno.
- b. La Ciudad de Buenos Aires será dotada de un *status* constitucional especial, que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción.
- c. Una regla especial garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación (Para llevar a cabo estas modificaciones se aconseja la reforma al art. 67, inc. 27, y al art. 86, inc. 3 de la Constitución Nacional).
- d. Disposición transitoria. Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá sobre la capital de la República las facultades establecidas en el inc. 27, del art. 67.

---

39. Cafiero, Antonio, “El consenso no es una cuestión aritmética” (basado en su discurso del 1 de junio de 1994 en la Convención Constituyente), en *Pensar Jusbaires: Revista digital*, N° 1, año I, agosto de 2014.

40. BO 27798 (31/12/1993).

## La Ciudad de Buenos Aires en la Convención Constituyente<sup>41</sup>

Durante el desarrollo de la Convención Constituyente, la cuestión de la autonomía para la ciudad fue tratada fundamentalmente en la Comisión de coincidencias básicas. Allí estuvo el *tema ciudad* inserto entre medio de otros varios temas que abigarraban los discursos de los convencionales. Se repartió el análisis en dos rubros, tal como invitaba a hacerlo el núcleo de coincidencias básicas. Así, se alcanzaron dos dictámenes de comisión: uno sobre el régimen para la Ciudad de Buenos Aires y otro para la elección directa del intendente.

De las 35 sesiones plenarias de la Convención, sólo una –la sesión vigésimo primera– se abocó al tratamiento específico del nuevo estatus porteño. En otras sesiones diferentes, mientras debatían sobre diferentes asuntos, apareció inserta la cuestión jurídica de la ciudad. La mayoría de los convencionales no expresaron interés sobre el tema: de 305 convencionales que constituyeron el pleno, participaron del debate sobre el régimen para la Ciudad de Buenos Aires alrededor de 20.

En todos los casos, se acordó derivar para una ley posterior, que debía sancionar el parlamento nacional y que desarrollaría la letra fina acerca del estatus jurídico de la capital de la República, así como la cuestión de las garantías para el Estado nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires siguiera siendo el asiento de las autoridades federales.

Entre los proyectos presentados en el seno de la Convención Constituyente de 1994,<sup>42</sup> se distinguen tres cuya característica común era la de conferir a la autonomía de la capital un rango similar al de las provincias. En el otro extremo, otro de los proyectos proponía el rechazo liso y llano de la normativa propiciada por el artículo 2, incisos h), i) y f) de la Ley N° 24309, es decir, no proponía innovar constitucionalmente el estatuto jurídico de la ciudad. Finalmente, en un plano intermedio, se propiciaba un régimen más próximo al municipal que al provincial.

Nos interesa ahora detenernos en el debate de la propia Convención Constituyente.<sup>43</sup> Entre los detractores de la reforma, se sostiene que si la *excusa* era posibilitar la elección directa del intendente

---

41. Pierini, Alicia, “El valor de los acuerdos...”, *op. cit.*, pp. 30 y ss.

42. Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo, *Poder Judicial...*, *op. cit.*, pp. 110 y ss.

43. Consultadas en [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) (disponible en <https://bit.ly/2xb2TZc>). Ver también Gelli, María, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, tomo II, Bue-

municipal, ello podía realizarse “con la Constitución en vigor, porque simplemente se trata de una delegación de facultades administrativas. Aquí se han confundido los poderes políticos con los poderes administrativos del jefe local de la Capital”.<sup>44</sup>

Por su parte, la posición intermedia (ciudad autónoma cercana a un municipio, no a una provincia), se manifestó en los siguientes términos:

A los hombres del interior del país nos resulta muy duro que a la Ciudad de Buenos Aires se le dé la categoría de ciudad-Estado, rompiendo así una tradición de la esencia de nuestra historia. En nuestro proyecto reconocemos el derecho de nuestros hermanos porteños de elegir a su intendente y tener su Concejo Deliberante que gobiernen a través de ordenanzas, pero no aceptamos que el Congreso de la Nación pierda la preeminencia que debe tener sobre la Ciudad de Buenos Aires ni que el jefe superior de ésta deje de ser el presidente de la República.<sup>45</sup>

Resulta absurdo, contrario a la naturaleza propia de los comúnmente denominados distritos federales, otorgar a la Capital Federal atribuciones propias de una ciudad-Estado, equiparable en sus facultades a las de las provincias. En efecto, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, que se configura y complementa con la posibilidad de dictar sus propias leyes, y de crear tribunales que aplicarán a los casos concretos los códigos y leyes

nos Aires, La Ley, 4<sup>a</sup> ed., 2008, pp. 627 y ss.; y ver, en particular, la nota 1463. Ver también Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, *op. cit.*, pp. 33 y ss.

44. De la exposición del convencional Alejandro Vásquez (MODIN). En sentido similar: “Para la elección directa del intendente porteño, sin duda no era necesaria una reforma constitucional, ya que bastaba con modificar la ley orgánica municipal [...] Nos inclinábamos por un régimen legal que permitiera la elección del intendente, manteniendo la atribución del Congreso como legislatura local, aunque delegando a través de la ley orgánica municipal aquellas atribuciones directamente relacionadas con esa esfera, con forma suficientemente amplia como para incluir salud, educación, vivienda, transporte, energía, vialidad, uso de tierras fiscales, regulación de servicios eléctricos, de agua, etc.” (Creo Bay, Horacio, *Autonomía y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Astrea, 1995, pp. 31-32). También: “De la simple lectura del texto de la nueva norma surge claramente que ésta va mucho más allá de la razonable aspiración de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires de elegir a sus propios gobernantes locales –lo cual en nuestro criterio hubiera sido posible sin necesidad de reformar la Constitución, retrotrayendo la llamada *Cuestión Capital*” al estado en que se hallaba con anterioridad a 1880 [...] las autoridades nacionales pasaron a ser *huéspedes* del gobierno de la Ciudad” (Vítolo, Alfredo, “Luces y sombras en la nueva Constitución”, en Cassagne, Juan (dir.), *Estudios sobre la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 396).

45. Convencional Roberto Cornet (UCEDE).

de fondo, equivale a crear una nueva provincia en un territorio cedido por la provincia de Buenos Aires al solo fin y efecto de que sirva como asiento de las autoridades federales, sin intervención de la misma provincia y del Congreso, en contraposición con el art. 13 de la Constitución Nacional.<sup>46</sup>

Otros convencionales se mostraban más propensos a la consagración de la autonomía, aunque sin dejar en claro sus implicancias:

Estamos completamente de acuerdo con la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y con la elección directa del intendente. Somos una provincia que hasta hace tres años era territorio nacional, y nos molestaba muchísimo que el Poder Ejecutivo nos nombrara al gobernador.<sup>47</sup>

También: “... entendemos que es la capital de todos los argentinos. Quizá sea el municipio más importante de la República, por lo que tiene que gozar de autonomía y debe además dictarse su carta orgánica”.<sup>48</sup>

Queda claro que la ciudad autónoma no fue gestada como provincia.<sup>49</sup> Queda en claro también que todos temían por los alcances del estatus constitucional especial que le asignaba la reforma. Así lo reflejaba otro convencional:

¿Cómo no va ser Buenos Aires o la Capital Federal la capital de todos los argentinos? ¿Quién piensa que no es así? Pero la Ciudad de Buenos Aires también tiene derecho a su autonomía [...] Hablamos de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, pero no damos nada”.<sup>50</sup>

Desde esta postura, había que distinguir entre Buenos Aires-Capital Federal y Buenos Aires-Ciudad de Buenos Aires. Respecto de la primera, por interesar a la Nación en su conjunto, una ley del Congreso garantizaría los intereses nacionales; mientras que en lo que atañe a la segunda, se necesitaba de un estatus de autonomía porque “el modelo

---

46. Convencional Tomás Castillo Odena (Pacto Autonomista Liberal de Corrientes).

47. Convencional Elena Rubio de Mingorance (Movimiento Popular Fueguino).

48. De la exposición del convencional Horacio Conesa Mones Ruiz (Fuerza Republicana).

49. Para crear una nueva provincia la Constitución establece un procedimiento que no se utilizó en este caso (art. 75, inc. 15). Ver Zbar, Agustín, “Alcances y limitaciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Sabsay, Daniel, *Colección de análisis jurisprudencial*, Buenos Aires, La Ley, 2002, p. 235.

50. De la exposición del convencional Alfredo Bravo (citado por Ábalos, María, “La Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿Nuevo sujeto del federalismo argentino?”, en Bidart Campos, Germán y Gil Domínguez, Andrés, (dirs.), *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley, 2001, pp. 12-13).

institucional actual –anterior a la reforma– no cuenta con las funciones y capacidades de gobierno indispensables para dar respuesta a los múltiples requerimientos de sus habitantes”.<sup>51</sup>

Como reseñamos más arriba, en la época virreinal se anticipaba este doble orden de necesidades, las de la corona de entonces y las de gobierno puramente local (justicia, higiene, hacienda, policía, urbanismo, salubridad, etc.). Pues bien, en el devenir de la historia de la Ciudad de Buenos Aires, esa dualidad determinaría su destino de ciudad autónoma, a más de sede de las autoridades federales.

### El estatus de ciudad autónoma en la Constitución reformada

Llegados a este punto, es preciso referir la consagración constitucional concreta de la CABA, a resultas de la reforma del año 1994. Reza la norma fundamental:

Art. 129. La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.

A esta disposición se vinculan las siguientes cláusulas transitorias:

Séptima. El Congreso ejercerá en la ciudad de Buenos Aires mientras sea capital de la Nación las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 129.

Decimoquinta. Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente.

El jefe de Gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco.

---

51. Esta es la postura del convencional Eduardo Valdés a la que, además de Alfredo Bravo, adhirieron García Lema, Del Bono, Márquez, Hernández, Ibarra, Romero, Brusca, Laporta, Mestre y Cafiero. Así obtuvieron un total de 177 votos afirmativos, contra 27 negativos y tres abstenciones.

La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 129, deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos setenta días a partir de la vigencia de esta Constitución.

Hasta tanto se haya dictado el estatuto organizativo la designación y remoción de los jueces de la ciudad de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de los artículos 114 y 115 de esta Constitución.

Finalmente, existieron otras modificaciones con las que las normas citadas deben articularse: el agregado del inciso 31 del artículo 75, por el que se faculta al Congreso Nacional a disponer la intervención federal a una provincia o a la CABA; la transferencia de la representación del Senado de la Capital de la República a la misma ciudad, de los artículos 44 y 54; la inclusión específica del derecho de Buenos Aires a designar sus propios diputados, del artículo 45; y la mención de un régimen especial para ella en materia de regionalización y celebración de convenios internacionales, del artículo 124. Entre las mencionadas modificaciones también se destaca la supresión del nuevo texto del antiguo artículo 86, inciso 3, que designaba al presidente de la Nación como jefe inmediato y local de la capital.

En sentido inverso, vale remarcar el mantenimiento del inciso 30 del artículo 75 de la atribución de legislación exclusiva del Congreso Nacional sobre el territorio de la capital; del inciso 4 del artículo 99, de las facultades del presidente de la Nación para designar magistrados federales, si bien limitada parcialmente por el nuevo artículo 114; y, en lo que respecta a las facultades de jurisdicción del nuevo gobierno autónomo, el mantenimiento del antiguo artículo 67, inciso 11 (actualmente art. 75, inc. 12).

Pues bien, con los antecedentes de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires –tan caros a nuestra historia– y los proyectos y debates devenidos en norma constitucional, llegaba el turno de los intérpretes y ejecutores de la autonomía consagrada en la Constitución Nacional.

Los próximos tiempos parecen reservar para la Ciudad de Buenos Aires el tránsito hacia un emplazamiento institucional en el que, sin duda, la prudencia deberá ser la mejor consejera del Congreso Nacional y de los representantes de sus habitantes.<sup>52</sup>

---

52. Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo, *Poder Judicial...*, op. cit., p. 129.

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires es una trascendental ampliación de los horizontes y alcances de nuestra democracia. Por eso considero que no caben las interpretaciones que en la práctica la desdibujen o la nieguen.<sup>53</sup>

### Autonomía porteña, impacto en el federalismo

Tras la declaración de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires contemplada en la reforma constitucional de 1994 se cierra el ciclo histórico federal del territorio argentino.<sup>54</sup> Así, en nuestra relación federal, es posible distinguir cuatro componentes diferenciados: el Estado federal, las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios.<sup>55</sup>

La doctrina ha sostenido que la Ciudad de Buenos Aires es un nuevo sujeto de la relación federal, al que la Constitución le ha asignado una especial fisonomía y un rango propio.<sup>56</sup> Es un caso peculiar en términos jurídicos y políticos respecto de los Estados provinciales y municipales ya que, en principio, no es posible ubicar su régimen en el marco ya

---

53. De Giovanni, Julio, *op. cit.*

54. Basterra, Marcela, “El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad”, en *Revista Pensar en Derecho*, N° 8, año V, Buenos Aires, Eudeba, 2016, pp. 9-30. Agrega la autora que el otro componente del ciclo histórico federal que se cierra es la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur dispuesta por Ley N° 23775.

55. Bianchi, Alberto, *Control de Constitucionalidad*, 2<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 2002, p. 128. El autor destaca la incorporación de los municipios autónomos como nuevos sujetos de la relación federal argentina tras la consagración constitucional del criterio de la Corte Suprema en el fallo “Rivadearia c/ Municipalidad de Rosario” (CSJN, *Fallos*: 312:326). Para un análisis exhaustivo de los atributos institucionales de los municipios, ver Cassagne, Juan, “La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada”, en Linares Quintana, Segundo (dir.), *Derecho Constitucional: doctrinas esenciales 1936-2008* (Revista Jurídica Argentina La Ley), tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2008. También nos remitimos a las obras de Losa, Néstor, *op. cit.*; Hernández, Antonio, *La Ciudad Autónoma...*, *op. cit.*, Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, tomo IV, Santa Fe, Rubinzel-Culzoni, 2<sup>a</sup> ed., 2001. Ver también Lonigro, Félix, “Extraño federalismo”, en *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Buenos Aires, La Ley, 2008.

56. Bidart Campos, Germán, “Autonomía, derechos y políticas especiales en la Ciudad de Buenos Aires”, en Bidart Campos, Germán y Gil Domínguez, Andrés (dirs.), *op. cit.*, p. 24.

aceptado de aquellos.<sup>57</sup> Es una ciudad constitucional federada que integra directamente el sistema federativo argentino.<sup>58</sup> Además, actúa –no como fundadora, pero sí como participante– en la composición del esquema federativo, formando parte del pacto federal argentino.<sup>59</sup> Luego de la mentada reforma aparecen autonomías constitucionales nuevas en relación con el federalismo, ya que, además de la provincial, ahora se consagra la municipal (art. 123) y la referida a la Ciudad de Buenos Aires (art. 129).<sup>60</sup> Finalmente, la existencia de un poder organizativo es la clave o pauta para reconocer el carácter *sui generis* que tiene la Ciudad de Buenos Aires. Este carácter no es equiparable con los municipios de carta o convención, ya que fue creado por el poder constituyente nacional que explícitamente le concede un gobierno autónomo.<sup>61</sup>

Coincide la doctrina en que la Ciudad de Buenos Aires integra una especie que se agota con ella misma, que coexiste con otra especie denominada municipios y que, si bien ambas comparten la nota de autonomía (autonomía que también poseen las provincias), hasta allí

57. Balbín, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, Buenos Aires, Thompson Reuters-La Ley, 2011, p. 192.

58. Reiriz, Graciela, “El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la CSJN”, en *Revista Áida Ciudad*, N° 2, 1/9/2008 [disponible en <https://bit.ly/2VJxA1R>]. Este texto fue leído en la conferencia brindada en ocasión de realizarse la presentación inaugural de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad, en el Centro Cultural San Martín, el 4 de agosto de 2004. Ver también Rosatti, Horacio, *Tratado..., op. cit.*, p. 108; “Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, en *La Ley: Suplemento de Derecho Constitucional*, 18/9/2000, pp. 24 y ss.; “Prólogo” en Basterri, Marcela (dir.), *Constitución de la...*, *op. cit.*, p. 18. En este último texto señala que la ciudad reviste estatus de ciudad constitucional federada como categoría nueva para nuestro sistema constitucional; es ciudad por sus características demográficas y su trayectoria histórica; constitucional porque es la única designada por su nombre en la Constitución, junto con la definición de su esquema organizativo ciudadano que se construye desde el poder constituyente nacional y el poder constituyente local, sin intermediarios; y federada porque integra directamente el sistema federativo argentino. Ver asimismo el ensayo de Ammirato, Aurelio, “Buenos Aires, Ciudad autónoma (Reflexiones a diez años de la reforma constitucional de 1994)”, en *Revista del Régimen de la Administración Pública*, año XXVII, Separata de la edición 316, 2005, p. 59.

59. Ferreyra, Raúl, *La Constitución..., op. cit.* Ver del mismo autor “Autonomía porteña: Un valioso proceso de construcción”, en *Pensar Jusbaires: Revista digital*, N° 5, año II, septiembre 2015, p. 15.

60. Ábalos, María, “La Ciudad de Buenos Aires...”, *op. cit.*, p. 15.

61. Vanossi, Reynaldo, “El art. 32 de la Constitución Nacional y la autonomía porteña”, en *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 2013.

llegan las coincidencias. Esto justifica la construcción de la categoría diferenciada. En síntesis, la Ciudad de Buenos Aires sería un municipio autónomo (art. 129, CN) de características especiales. Y ese carácter especial radica, entre otros factores, en el esquema de delegación en el cual se halla ubicada.<sup>62</sup>

Debemos referirla como un sujeto distinto de las provincias y de los municipios, y no por azar sino porque se trata de una ciudad-Estado, es decir:

... un distrito que posee características parcialmente similares a una provincia pero que aún no lo es, que tendrá una jerarquía superior a la de un municipio, aunque sin alcanzar plenamente la de una provincia. Podemos decir, entonces, que a partir de la autonomía otorgada por la Constitución Nacional a la Ciudad de Buenos Aires, ésta se ubica en una categoría intermedia que no tiene antecedentes y que atraviesa por un régimen de transición de preparación para convertirla en una futura provincia.<sup>63</sup>

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires no es un mero concepto técnico, aplicable a una entidad abstracta, sino una forma de reconocer a sus habitantes sus derechos políticos básicos. De esta manera, se consagra la igualdad de todos los ciudadanos de la Nación en cuanto a su derecho a regirse por sus propias normas; a organizar sus instituciones de gobierno, legislativas, judiciales y policiales; y a elegir sus autoridades, controlarlas y, eventualmente, castigarlas si defraudan sus expectativas.<sup>64</sup>

Interesa, en particular, destacar la posición del juez Raúl Zaffaroni, quien al votar en disidencia en la causa “GCBA c/ Tierra del

62. Sacristán, Estela, “La Ciudad de Buenos Aires como delegataria de poderes de la Nación (a propósito de los controles sobre una empresa estatal)”, en *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Buenos Aires, La Ley, 2007. Sobre este texto volvemos en el apartado del Capítulo IV referido al poder de policía.

63. Gauna, Juan, “Poder central y poder local”, en Linares Quintana, Segundo (dir.), *Derecho constitucional: Doctrinas esenciales 1936-2008* (Revista Jurídica La Ley), tomo II, Buenos Aires, La Ley, 1996. Leemos también que “La idea central fue otorgar a la Ciudad de Buenos Aires un *status constitucional especial* que asemejara su organización interna a una provincia, pero sin transformarla efectivamente en una nueva provincia” (Cayuso, Susana, *Constitución de la Nación Argentina. Claves para el estudio inicial de la norma fundamental*, Buenos Aires, La Ley, 2006, p. 412). También, Carella, Alfredo, *La Regulación de la Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1995, p. 17, que califica a la nueva ciudad autónoma de “comuna de excepción”.

64. Rodríguez, Jesús, “Fin de la marginación y exclusión de los derechos políticos para los porteños”, en *Pensar Jusbaires: Revista digital*, N° 1, año I, agosto de 2014.

Fuego”,<sup>65</sup> sostuvo “que la representación senatorial establecida por la Constitución Nacional confiere a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el carácter de ente federado”.

Lo cierto es que excede el propósito del presente trabajo extendernos en lo que tantas autorizadas voces han debatido: el sentido, la esencia y el alcance de la autonomía porteña. Nos limitamos aquí a dejar sentado un panorama de la cuestión. A tal fin es útil referir la postura, por cierto extrema, del juez Vázquez al fallar en la causa “Gauna”,<sup>66</sup> en donde sostuvo que dicho estatus:

... traduce un verdadero engendro (definido como plan, designio u obra intelectual mal concebidos; conf. Diccionario de la Real Academia Española, 1992). Una demostración de esta calificación –que debe aceptarse sin derivar en interpretaciones equívocas del término– está dada por las dificultades que generan su falta de armonía en su inserción dentro del equilibrio de la organización nacional (federación, provincias, municipios) y de las instituciones (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y por las innumerables discusiones que desde su creación normativa se vienen sucediendo sobre diferentes tópicos: ¿justicia propia?, ¿policía propia?, ¿intendente, gobernador o jefe de gobierno? (art. 95, Estatuto Organizativo), ¿provincia o municipio?

Nosotros no creemos que la autonomía, como atributo institucional de la ciudad, sea susceptible de grados. Se tiene o no se tiene, y lo cierto es que el artículo 129 de la Constitución Nacional la consagra sin cortapisas. Coincidimos así con quien señala:

... no resulta que el concepto de autonomía, en cuanto atributo de los entes institucionales, aparezca como modulable, mensurable, cuantificable, de modo tal que pueda pregonarse la existencia de autonomía mínima o máxima, extendida o restringida, plena o limitada, etcétera. Por lo que expresan los diversos autores, la autonomía se tiene o no se tiene, esto es, se reconoce o no, y carece de graduaciones.<sup>67</sup>

---

65. CSJN, *Fallos*: 330:5279, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Tierra del Fuego, Provincia de s/cumplimiento de contrato y cobro de pesos”, 18/12/2007, Cons. 12. El mismo día, con igual sentido, se resuelve la causa “GCBA c/provincia de Chaco (Ministerio de Salud)”.

66. CSJN, *Fallos*: 320:85, “Gauna, F. Juan Octavio s/acto comicial 29/3/97”, 7/5/1997.

67. Pereyra, Rubén, “La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista del Notariado* (edición especial: 143 Aniversario del Colegio de Escribanos), N° 896, abril/junio 2009, p. 109.

Señala este mismo autor que el primer error que se advierte en la redacción de la cláusula constitucional es técnico jurídico, ya que la autonomía no es un atributo del gobierno, sino de la unidad política Estado. Uno de los elementos del Estado, para un grupo de autores, es el gobierno. La autonomía es, pues, un atributo del Estado y no de uno de sus elementos, ya que no puede hablarse de que se tendrá un territorio autónomo o una población autónoma; esto resulta un absoluto despropósito. En consecuencia, la afirmación “tendrá un régimen de gobierno autónomo” encierra un error técnico que sólo admite interpretarse como que la Ciudad de Buenos Aires, como unidad política y por imperio de la norma constitucional, ha sido investida de autonomía.<sup>68</sup>

Así lo entiende, en el mismo fallo citado, el juez Petracchi al disentir con la decisión de la mayoría:

La autonomía ha sido instaurada por los constituyentes y nada, en la letra o el espíritu de la reforma, autoriza a considerarla sometida a una suerte de “condición”, conforme a la cual existiría una supuesta facultad de los poderes constituidos federales para determinar *per se* en qué medida (total o parcial) y tiempo (cercano o remoto) aquélla funcionaría.<sup>69</sup>

No obstante, sabido es que, mientras persista, la doble condición de ciudad autónoma-capital federal importa la necesaria garantía de los intereses del Estado Nacional a nivel local.

Pues bien, creemos que cualquier interpretación que haga de dichos intereses nacionales la regla, so pretexto de la garantía, atenta lisa y llanamente contra la Constitución, porque la autonomía es atemporal y la calidad de sede de las autoridades federales podría no serlo. De allí que se afirme que “Buenos Aires es una Ciudad Autónoma, preparada por la ley fundamental para ser provincia en el futuro”.<sup>70</sup> Y también:

La ciudad ha sido constitucionalmente preparada para convertirse en una provincia. Por tal razón su régimen autonómico ha sido incluido en el mismo título de la Constitución que los gobiernos de provincia, se ha contemplado la intervención federal a sus instituciones y reconocido su

68. Pereyra, Rubén, “La reforma constitucional de 1994 y la autonomía porteña”, *Pensar Jusbaires: Revista digital*, N° 2, año I, noviembre 2014, pp. 23-24.

69. CSJN, *Fallos*: 320:85, *op. cit.*, Cons. 3.

70. Ferreyra, Raúl, *La Constitución...*, *op. cit.*, p. 30.

representación en el Senado y en Diputados además de otras facultades de modo similar a una provincia.<sup>71</sup>

El texto del artículo 129 de la Constitución Nacional, finalmente, es coherente con la orientación del núcleo de coincidencias y con la postura mayoritaria reflejada en los debates constituyentes. De un lado, en lo que respecta al binomio Buenos Aires-ciudad autónoma, le atribuye un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, más la elección directa del jefe de Gobierno y la convocatoria para una convención local que dicte el estatuto organizativo. Del otro, en lo que respecta a su condición de sede del gobierno federal, la disposición constitucional manda que una ley garantice los intereses del Estado nacional mientras la ciudad siga siendo capital federal.

Por eso entendemos que es en la doble identidad donde residen todas las discusiones vinculadas a los alcances de este gobierno autónomo. En definitiva, lo que entienda el gobierno nacional que son intereses propios que debe garantizar a través de la ley del Congreso es, en concreto, lo que limitará la autonomía local. Salvo que la norma como tal, o alguna de sus disposiciones, sea declarada inconstitucional por el Poder Judicial.

De allí que cuando nos preguntamos en qué consiste en realidad la autonomía, cualquiera sea la posición que adoptemos (provincia, híbrido, engendro, estatus especial, más que un municipio, menos que una provincia), lo que debemos tener en cuenta es esta tríada normativa: Constitución Nacional (artículo 129 y ccdtes.), Ley de Garantías Nº 24588 y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que son las que, en su dinámica, definen el real alcance.<sup>72</sup>

### La Ley Nº 24588 y los declarados intereses federales en el territorio

Luego de la consagración del artículo 129 de la Constitución Nacional, fueron dos los ejes del proceso de institucionalización de la ciudad autónoma: la Ley de Garantías y el dictado del Estatuto Organizativo.

---

71. García Lema, Alberto, en el diario *La Nación*, 6/8/1996, p. 9.

72. Para ampliar sobre los alcances de la autonomía y sus perspectivas actuales, nos remitimos a Salvatelli, Ana, *La autonomía de la Ciudad...*, op. cit.

Por un lado, la ciudad debía respetar los intereses nacionales –y cooperar en su consecución y eficaz desempeño– sobre la base de una atribución válida de los mismos por el Congreso. En estas condiciones, las normas federales podían tener primacía. Del otro, en procura de mantener su permanente resguardo, la autoridad federal habría de observar los antedichos límites y abstenerse de reglar o asumir materias que carezcan de una definida funcionalidad federal. Ambos factores operan sobre el contenido posible de las normas en juego.

El Congreso de la Nación no podía sobrepasar la habilitación constitucional, transformándola en una vía de reasunción –o una fuente de desconocimiento– de materias propias de carácter local. Tampoco el gobierno federal habría de ser tan sólo un huésped de la ciudad, ya que ésta también es el lugar de todos y el símbolo de la unión nacional.<sup>73</sup> El desafío consistía entonces en definir el *quantum*<sup>74</sup> de la potestad nacional para garantizar sus intereses en la ciudad mientras ésta sea capital de la Nación.

Las diferencias entre la Ciudad de Buenos Aires y las provincias son solamente las que marca el propio texto constitucional y las que nacen de la facultad conferida al Congreso para sancionar una “ley que garantice los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación” (art. 129, párr. 2). Las restricciones provenientes de esta ley deben respetar el principio de que la autonomía es la regla fijada en el artículo 129 y su restricción, la excepción que debe justificarse en cada caso concreto. La misión del Congreso se limita a individualizar los intereses del Estado nacional –es decir, las facultades enumeradas en el art. 75 de la Constitución– a ser garantizados en el territorio de la ciudad y el modo de esa garantía. Las competencias de la ciudad están establecidas en la Constitución y comprenden la totalidad de los atributos del poder estatal. Todos los poderes locales de la Ciudad de Buenos Aires (de gobierno, de jurisdicción y de legislación) que no entren en colisión con los intereses del

---

73. Soria, Daniel, “Consideraciones jurídicas generales sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Administración local y Derecho”, en *Revista del Régimen de la Administración Pública*, suplemento especial N° 8, p. 7.

74. Expresión tomada de Sabsay, Daniel y Onaindia, José, *La Constitución de los porteños*, Buenos Aires, Errrepar, 1995, p. 6.

Estado nacional han de ser ejercidos por las autoridades de la ciudad. Toda restricción adicional es contraria a la Constitución.<sup>75</sup>

Resulta ilustrativo remitirse a los debates en el seno del Congreso. Ellos dan cuenta del espíritu restrictivo que campeaba para evitar darle más poder a la ciudad del que históricamente ha tenido. La Ciudad de Buenos Aires era claramente una joya reluciente que nadie quería perder y, en tren de no producir vencedores o vencidos, se intentaba minimizar los alcances que el nuevo estatus podría otorgarle a este nuevo actor federal. La puja se concentraba entre asimilarla a una municipalidad o elevarla al rango de provincia:<sup>76</sup>

¿Qué puede esperar la periferia del país frente a la situación de enorme jerarquía y peso que tendrá la Ciudad de Buenos Aires? De allí deviene entonces un marco de federalismo imperfecto. Esta situación es reconocida y aceptada, y de alguna manera avala los fundamentos de nuestra aprobación a lo que se ha de llamar proyecto de ley de autonomía restringida. No nos referimos a los derechos políticos de los ciudadanos de la ciudad de Buenos Aires sino que estamos viendo como una verdadera amenaza el hecho de sentarse a la mesa de la legalización de la Ciudad de Buenos Aires como un elemento más dentro de la distribución del ingreso nacional en los distritos.<sup>77</sup>

En el boletín oficial del 30 de noviembre de 1995 fue publicada la Ley N° 24588, que “garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, para asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del Gobierno de la Nación” (art. 1).

El principio que establece en materia de distribución de competencias es que “... la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones”.

---

75. Alfonsín, Raúl, “No limitar la autonomía”, en el diario *Clarín*, nota publicada en la sección Opinión el día 19 de diciembre de 1994, pp. 20-21, reproducida por *Pensar Jusbaires: Revista digital*, N° I, año I, agosto de 2014, Buenos Aires, Editorial Jusbaires.

76. Argüello, Jorge, “Transcurridos diez años de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es oportuno analizar el impacto que la norma tuvo sobre la Ciudad”, en Zaffaroni, Raúl y Risso, Guido (coords.), *op. cit.*, p. 11.

77. Ídem, en cita debates Ley N° 24588, diputado Pellín por Neuquén.

Dispone la derogación de la vieja Ley Orgánica de la Municipalidad (art. 16):

El Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires dispondrá la fecha a partir de la cual quedará derogada la Ley 19.987 y sus modificatorias, así como toda norma que se oponga a la presente y al régimen de autonomía para la Ciudad de Buenos Aires.

Y establece que la CABA es su continuadora en todo (art. 5):

La Ciudad de Buenos Aires, será continuadora a todos sus efectos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La legislación nacional y municipal vigente en la Ciudad de Buenos Aires a la fecha de entrada en vigencia del Estatuto Organizativo al que se refiere el artículo 129 de la Constitución Nacional, seguirá siendo aplicable, en tanto no sea derogada o modificada por las autoridades nacionales o locales, según corresponda.

En orden a las competencias, esta norma contiene disposiciones específicas referidas a la jurisdicción federal sobre los inmuebles que sirven de asiento a los poderes de la Nación así como sobre cualquier otro bien de propiedad de la Nación o afectado al uso o consumo del sector público nacional (art. 3); a las funciones y facultades en materia de seguridad (art. 7);<sup>78</sup> a la jurisdicción y competencia de la justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires, que continua a cargo del Poder Judicial de la Nación (art. 8); a la competencia y fiscalización de los servicios públicos cuya prestación excede el territorio de la Ciudad de Buenos Aires (art. 9); y, por último, a las funciones del Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia (art. 10).

Lo cierto es que, bajo el mecanismo de los convenios de transferencia de competencias entre la Nación y el gobierno de la Ciudad previstos en el artículo 6, es ciertamente mucho lo que se ha avanzado en la autonomía local. Por eso, en una mirada retrospectiva, coincidimos con quienes sostienen que la Ley Cafiero –criticada como cercenamiento a una autonomía imaginada como total– fue sólo la apertura de una puerta para una construcción institucional que debía desarrollarse en armonía con su pueblo y con el pueblo de todas las provincias. Ninguna demanda de autonomía se había gestado en la sociedad porteña y la oportunidad que implicaba no había generado ninguna algarabía

---

<sup>78</sup>. Texto conforme art. 1 de la Ley N° 26288 (BO 7/9/2007).

popular ni expectativa particular. Recién a partir de la Convención Constituyente porteña –que tuvo lugar en 1996, es decir, dos años después de la convención nacional y con la Ley Cafiero vigente– el destino de la ciudad comenzó a estructurarse y a tomar fuerza y contenidos.<sup>79</sup>

### La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la cláusula de subordinación<sup>80</sup>

Frente al avance que significó la Ley N° 24588 sobre las previsiones constitucionales, la asamblea convocada para el dictado de la Constitución formuló una expresa “Declaración de Autonomía”, el 2 de agosto de 1996. Por su intermedio: *a)* reconoció sólo las limitaciones impuestas a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires por el artículo 129 y sus concordantes de la Constitución Nacional; *b)* rechazó por inconstitucionales las limitaciones dispuestas por las Leyes N° 24588 y N° 24620 a las facultades de legislación y jurisdicción de la ciudad autónoma; *c)* reivindicó las facultades de la Asamblea constituyente local a fin de fijar los modos y plazos de convocatoria a elecciones legislativas de la ciudad; y *d)* dispuso dirigirse al Congreso Nacional solicitando la urgente modificación de la Ley N° 24588.<sup>81</sup>

No obstante, a pesar de esta declaración, la constituyente local incluyó como cláusula transitoria segunda la denominada *Cláusula de subordinación*,<sup>82</sup> a través de la cual dejó en suspenso la aplicación de las disposiciones del estatuto que no pudieran entrar en vigor en razón de las limitaciones de hecho impuestas por la Ley N° 24588, hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia.

Es así que ambas normas (Constitución porteña y Ley de Garantías), partiendo del mismo mandato (artículo 129, Constitución Nacio-

79. Pierini, Alicia, “El valor de los acuerdos...”, *op. cit.*, p. 31.

80. En palabras del convencional Zaffaroni: “Hoy a medianoche culmina nuestro mandato legal. En efecto, a la hora de la Cenicienta perderemos el zapatito y nacerá la pequeña Constitución de Buenos Aires. Y esta será la primera vez que la Ciudad de Buenos Aires realice un aporte original al resto de nuestras provincias”, en *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, versiones taquigráficas y textos sancionados, ed. Comp., ordenada y sistematizada*, año 2002, 19° reunión, 2ª sesión especial, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Taquígrafos, 1/X/1996, pp. 2371-2374.

81. Gelli, María, *op. cit.*, p. 631.

82. Cayuso, Susana, *op. cit.*, p. 412.

nal), han resuelto la relación entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado nacional de manera disímil. De un lado, la constitución porteña plantea el “principio de regla y excepción” a partir de una transferencia del poder originario de la ciudad al gobierno central que no es posible, porque su estatus autonómico –que convalidaría tal transferencia– se registra en 1994. Del otro, la Ley N° 24588, formuló una declaración genérica que desborda el cometido constitucional de fijar puntualmente los intereses del Estado nacional en territorio local.<sup>83</sup>

Por eso se ha dicho que, más allá de la voluntad soberana de la asamblea estatuyente de 1996 plasmada en el Preámbulo y en los artículos antes reseñados, lo cierto es que en la actualidad el ejercicio de las atribuciones previstas por la Constitución local es sólo posible hasta los límites de hecho impuestos por la Ley N° 24588. Ha sido el propio estatuyente el que, mediante la cláusula transitoria segunda antes mencionada, dispuso que no tendrán aplicación hasta que se habilite su vigencia por una reforma legislativa o por los tribunales competentes.<sup>84</sup>

En definitiva, cabe sincerar, han puesto de manifiesto una fuerte puja de poder entre ambas jurisdicciones. Ésta ha quedado declarada en las *reservas* de prerrogativas federales sobre la ciudad y en la autoatribución por parte de la Ciudad de grandes franjas *adicionales* de potestades autonómicas.<sup>85</sup>

Nuestro interés aquí –producto de este recorrido histórico que llevó a la consagración de la ciudad como autónoma– es que las comunas porteñas son la herramienta concebida por el constituyente local para un poder cuyo ejercicio es, como veremos a continuación, descentralizado y participativo.

---

83. Rosatti, Horacio, “*Status jurídico...*”, *op. cit.*

84. Paz, Marta “A veinte años de la reforma, la Ciudad todavía no consiguió ser autónoma”, en *Pensar Jusbaires: Revista digital*, N° 2, año I, noviembre de 2014.

85. Soria, Daniel, *op. cit.*, p. 6.

# Descentralización territorial y democracia participativa

## El derecho constitucional a la participación

En el núcleo del ejercicio democrático del poder impacta el reconocimiento del derecho de los particulares a participar en la toma de decisiones que los afectan. Hoy resulta consustancial a la democracia que los principios de representación política se complementen con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública que permiten la expansión y la profundidad de aquella y su gobernabilidad.<sup>86</sup> En este sentido, la democracia, como forma de organización social, ubica en el centro a la persona humana y su potencialidad de participar, en igualdad de condiciones, en las decisiones colectivas que le atañen. La democracia comprende algo más que un sistema político: se presenta como una forma de vida que adquiere sus contenidos desde la persona, en quien, además, se realiza.

Se ha definido la *participación* como el “involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos”<sup>87</sup> o, más ampliamente:

El proceso mediante el cual se integra al ciudadano, en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental.<sup>88</sup>

---

86. “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, aprobada en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2009), punto 3, citado por Juzg. Cont. Adm. y Trib. N° 13, a/c CABA, “García Elorrio, Javier M. c/GCBA y otros s. amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 35421/O (21/11/2013).

87. Asenjo, Rafael, “Consideraciones sobre participación ciudadana”, en Astorga, Eduardo y Cubillos, Gonzalo (eds.), *Memorias del Seminario Nacional de Derecho Ambiental: Aspectos jurídicos de la gestión ambientalmente adecuada de residuos*, Santiago de Chile, CEPAL/Fundación Friedrich Ebert, 1993. Este último texto aparece citado en el siguiente documento, que seguimos en muchos de los conceptos vertidos en este capítulo: Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, *Implementando la Ley de Comunas*, Buenos Aires, Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, 2007.

88. Araya Dujisin, Rodrigo (ed.), *Ecología de la Información: Escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*, FLACSO Chile/Nueva Sociedad, 2001.

La importancia de esta participación viene unida nada menos que a las garantías elementales del debido proceso adjetivo o, más modernamente, la tutela administrativa efectiva.<sup>89</sup> Desde una perspectiva individual, la participación del interesado en el procedimiento de que se trate, con carácter previo a que se adopte una decisión sobre sus derechos, pone en juego su derecho de defensa y con él la garantía de la que forma parte el debido proceso adjetivo.<sup>90</sup> En paralelo, este mismo derecho tiene una faceta social amparada en la misma garantía: el derecho a la participación colectiva con carácter previo a la toma de decisiones estatales trascendentales, instrumentada en procedimientos de audiencias, foros, consulta, difusión y esclarecimiento.<sup>91</sup> Este derecho humano a la participación tiene anclaje a nivel convencional, constitucional y local.

#### Reconocimiento convencional

En primer lugar, el derecho a la participación en los asuntos públicos, como todo derecho, ya no puede ser leído sino en clave supranacional, es decir, indagando sus alcances en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que integra nuestra Constitución Nacional y es fuente principal y directa de la protección de derechos.

Así, la participación social o ciudadana constituye una obligación estatal conforme lo prevén la Convención Americana de Derechos Humanos que, en su artículo 23, establece que todos los ciudadanos tienen derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o a través de sus representantes libremente elegidos; la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 21 prevé el derecho de toda persona de participar en el gobierno de su país, direc-

---

89. La incorporación de los tratados sobre Derechos Humanos a nuestra Constitución y la interpretación del artículo 18 de la Constitución importaron la constitucionalización del procedimiento administrativo y, a través de ello, de la garantía a la tutela administrativa efectiva receptada por la CSJN en “Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER –dec. 310/98 amparo ley 16986–”. Ver Canosa, Armando, *Procedimiento Administrativo: recursos y reclamos. Actualizada y ampliada*, tomo I, 3<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Astrea/Ediciones RAP, 2017, pp. 86, ss. y sus citas.

90. Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo I, XI-2, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013.

91. Cám. Apel. Cont. Adm. y Trib., CABA, Sala I, “Baldiviezo, Jonatan Manuel y otros c/ GCBA por apelación–Amparo”, Expte. N° 24068/2016-2, 20/4/2017.

tamente o por medio de representantes libremente escogidos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece similar garantía en el artículo 25; y, finalmente, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XX.

Este conjunto de disposiciones reconocen expresamente los derechos de participación de los particulares en la vida política –con un alcance que excede ampliamente la limitación a los derechos de elegir y ser elegidos– colocándolos en un rol activo en el manejo de las políticas públicas, sea mediante su participación indirecta (sufragio) o directa (a través de los mecanismos que permiten su intervención activa en la toma de decisiones).<sup>92</sup>

También en el plano convencional se destaca la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública,<sup>93</sup> que define la participación como el proceso de construcción social de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social. Por este principio los ciudadanos y las ciudadanas, individualmente o agrupados en colectivos, contribuyen al bien común o interés general de la sociedad. En este sentido, establece que los Estados –con el fin de garantizar la participación individual y colectiva– deben propiciar: *a)* el acceso a la información de interés general; *b)* la respuesta en tiempo y forma adecuada a toda consulta, solicitud o propuesta presentada; y *c)* la gestión transparente de intereses a instancias de colectivos ciudadanos para manifestar reclamos, propuestas o consultas en el marco de las políticas y normas vigentes.

#### Reconocimiento en la Constitución Nacional

A su turno, la Constitución Nacional contiene cláusulas vinculadas con técnicas de participación y su justificación en los artículos 18, 33, 41, 42 y 43.<sup>94</sup> En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Na-

---

92. Cam. Apel. Cont. Adm. y Trib. Sala I, “García Elorrio Javier M. c/GCBA y otros s/ Amparo (Art. 14 CCABA)”, Expte. N° 35421/0, 30/6/2014, del voto del juez Balbín.

93. Balbín, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Thompson Reuters-La Ley, 2015, p. 411.

94. En contra de lo así expuesto, calificada doctrina sostiene que nuestra CN, antes y después de la reforma de 1994, no proclama este derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, ya que, al adoptarse la forma representativa de Gobierno en el art. 1 (no impactada por la incorporación de los instrumentos

ción sostuvo que el texto constitucional –con referencia, en particular, al art. 42– reconoce la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas con un contenido amplio. De esta forma, traduce una faceta de control social que puede manifestarse de maneras distintas y cuya ponderación ha sido dejada en manos del legislador, a quien corresponde prever el mecanismo que mejor asegure aquella participación en cada caso.<sup>95</sup> Señaló también que ese derecho es operativo porque se trata de un derecho humano y su reglamentación no puede perseguir otra finalidad que la de darle la plenitud que le reconoce la Constitución, esto es, conferirle la extensión y comprensión prevista en el texto que los enunció y que manda a asegurarlos.<sup>96</sup>

## Democracia participativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la participación tiene un protagonismo singular; es un principio que impregna todas las instituciones locales.<sup>97</sup> Así aparece en el artículo 1 de la Constitución, como uno de los elementos que definen su régimen político: “La Ciudad de Buenos Aires, conforme el principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”.

Este modelo se condice con el derecho de todo ciudadano de participar en la gestión de gobierno en forma directa o a través de sus representantes.<sup>98</sup> Por lo cual la conexión entre democracia y participa-

internacionales en el art. 75, inc. 22), se excluiría el sistema directo de participación pública en las decisiones estatales (legislativas o administrativas), salvo los supuestos previstos en la propia Constitución (iniciativa privada –art. 39– y consulta popular vinculante –art. 40, primer párr., entre otros) (Cassagne, Juan Carlos, *Los grandes principios del Derecho Público Constitucional y Administrativo*, Buenos Aires, Thompson Reuters-La Ley, 2015, pp. 321 y 322).

95. CSJN, *Fallos*: 339:1077, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministro de Energía y Minería s/amparo colectivo”, 18/8/2016, Cons. 15.

96. Ídem, Cons. 16.

97. Cám. Apel. Cont. Adm. y Trib., Sala 2, CABA, “Desplats, Gustavo s/amparo”, 6/4/2004.

98. Del voto del juez Balbín en Cam. Apel. Cont. Adm. y Trib. Sala I, “García Elorrio...”, *op. cit.*

pación conforma la base de la hermenéutica constitucional y de su régimen político,<sup>99</sup> e importa la remoción de los obstáculos de cualquier orden que impidan la participación efectiva en la vida política, económica o social de la comunidad.<sup>100</sup>

Así, en el esquema de democracia participativa diseñado por el constituyente hay poderes representativos y un sistema político basado en los partidos políticos (art. 61, CCABA). También se incluyen los mecanismos típicos de democracia semidirecta como la iniciativa (art. 64) y la consulta. Pero a estas cualidades se le agregan otras que enfatizan la participación popular: la realización de audiencias públicas (arts. 63, 89 y 90), la revocación de los mandatos (art. 67) y la acción declarativa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia, que puede ser iniciada por cualquier habitante y dar lugar, eventualmente, a la derogación de la regla general considerada inconstitucional (art. 113, inc. 2, L. N° 402). Junto a estos institutos la Constitución de la ciudad incorporó el típico mecanismo financiero de la democracia participativa: el presupuesto participativo (art. 52, CCABA).<sup>101</sup>

En lo que aquí importa, el ámbito de realización por excelencia de esa democracia participativa es el de las comunas. Porque, en definitiva, las razones que justifican estas técnicas participativas tienen que ver con el modelo democrático, en cuanto evitan la concentración de decisiones inconsultas y sin control social; garantizan el ejercicio del derecho de defensa en el marco de los procedimientos y del debido proceso adjetivo del que forma parte; procuran la motivación fundada de las decisiones estatales; y contribuyen a la eficacia, eficiencia y economía de estas últimas, y a la publicidad y transparencia de los actos de gobierno.<sup>102</sup>

La historia de la democracia cuenta que los sistemas con escasa participación se asocian a sociedades desiguales. El problema es, entonces, cómo llegamos a la democracia participativa. Si logramos

99. Sabsay, Daniel “Principios fundamentales para la interpretación, aplicación y cumplimiento de la Constitución Porteña”, en Basterra, Marcela (dir.), *Constitución de la Ciudad..., op. cit.*, p. 34.

100. CCABA, art. 11, *in fine* “... la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”.

101. Corti, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, pp. 390-391.

102. Balbín, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2<sup>a</sup> ed., *op. cit.*, pp. 400 y ss.

hacerlo, el camino recorrido hasta llegar allí nos habrá dado la capacidad para hacer que funcione o, por lo menos, nos habrá hecho menos incapaces de lo que somos hoy en día. La pregunta es si se puede llegar a la democracia participativa a través las comunas.<sup>103</sup>

En este sentido, la Convención Constituyente de 1996 creó un sistema de democracia participativa al dotar a la ciudadanía con garantías de implicación en la generación de las políticas públicas y en la descentralización administrativa. Así, la ciudad fue concebida en comunas, elementos esenciales de ese engranaje jurídico-institucional.<sup>104</sup> Se ha resuelto que tal calificación no es en absoluto menor o inocua, 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* y que el principio de participación impregna todo el texto constitucional.<sup>105</sup>

El constituyente ha profundizado la democracia semidirecta como forma gubernamental que posibilita la participación directa del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del poder en el Estado,<sup>106</sup> a partir del elenco de institutos participativos que consagra la propia Constitución (Libro Segundo, Título Segundo, arts. 61 a 67).

Desde esta perspectiva, el espacio local es el más adecuado, por su cercanía al ciudadano, para las experiencias participativas. En este sentido, las comunas son un instrumento clave de democratización de la relación Estado-sociedad<sup>107</sup> ya que son un ámbito de desenvolvimiento y efectivización de estas técnicas participativas.

Así, la finalidad del constituyente al consagrarse el ejercicio descentralizado del poder es la realización de esta democracia participativa,

103. Ferreyra, Leandro, “La Ciudad de Buenos Aires y las comunas. Autonomía y descentralización”, en Revista *La Ley*, N° 4, año VIII, agosto 2015, p. 257.

104. Muñoz, María Rosa, *Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Legislatura de la CABA, 2016, p. 13.

105. Cám. Apel. Cont. Adm. y Trib., Sala 2, CABA, “Comercio de Maderas SA y Denali SA c/GCBA s/amparo”, 8/11/2001.

106. Fayt, Carlos, *Derecho Político*, tomo I, 12<sup>a</sup> ed. Actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2009. Señala este autor que la democracia semidirecta combina la idea de democracia directa con la idea de democracia representativa, y sin llegar a sustituir por entero a ésta, satisface el requerimiento de participación directa que caracteriza la vida política contemporánea y consagra el derecho del pueblo a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los representantes u órganos del poder en el Estado.

107. Expresiones de la diputada Suppa en Legislatura de la CABA, 12<sup>a</sup> sesión especial, 30/4/2004, VT N° 69, Apéndice I, p. 4.

la cual debe tenerse siempre presente como criterio ordenador de la gestión comunal.

## La descentralización territorial

La descentralización territorial es una técnica por la cual se transfiere poder desde un ente central hacia otro u otros para evitar su ejercicio concentrado y así, entre otros objetivos, democratizarlo.

El concepto de *descentralización* admite distintas perspectivas, cuyo denominador común es que se trata de un modo o técnica de distribución de competencias que reconoce personalidad jurídica al ente estatal sobre el que recaen las facultades, con la consecuente capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.<sup>108</sup> Siempre lleva implícita la idea de un núcleo de poder político que se esparce, separándose del centro y constituyendo nuevas unidades con personalidad jurídica propia.<sup>109</sup>

Esta técnica<sup>110</sup> puede presentarse de distintas formas,<sup>111</sup> por ejemplo, a modo de transferencia de poder político (“descentralización política”) que importa 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; o como la transferencia de responsabilidades y funciones de administración (“descentralización administrativa”), en la que se limita la toma de decisiones administrativas en condiciones de delegación política a un ente local; o también simplemente por medio de la ruptura de la cadena jerárquica de una organización estatal.

---

108. Balbín, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2<sup>a</sup> ed., op. cit., p. 97.

109. Christe, Graciela, “La problemática institucional de las comunas de la Ciudad de Buenos Aires”, en AA. VV., *Organización administrativa, función pública y dominio público: Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral*, Buenos Aires, 19, 20 y 21 de mayo de 2014, Buenos Aires, RAP digital, 2005. Disponible en <https://bit.ly/2v7pjdz> [consultado el 9/3/2020].

110. Ver Cassagne, Juan, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, p. 265. Ver, asimismo, para profundizar el análisis, las obras citadas por este autor, cuyo abordaje aquí excede los alcances de la obra.

111. 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. 48-49.

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. Como opuesta a la descentralización territorial –y sin la carga política que ella trasuntaba– aparece en Francia y en España la denominada descentralización por servicios, funcional o institucional. Esta última comprende no sólo a los órganos que se separan de la administración central mediante la técnica de atribución de personalidad a entidades institucionales, sino también la creación de personas jurídicas públicas estatales a las cuales se les asignan cometidos que no estaban reconocidos anteriormente a los órganos de la administración central.

Nos interesa hacer hincapié en que en los entes territoriales (regiones, provincias, municipios) el territorio es algo más que el espacio físico en el que pueden ejercer válidamente sus competencias. Es propiamente un elemento constitutivo sin el cual no cabe imaginar la existencia del ente como tal. En este sentido, sus características son las siguientes: que su poder se extiende sobre la totalidad de la población existente en el territorio, incluidos los extranjeros; que poseen una universalidad de fines, esto es, nada de lo que pueda afectar a las personas que habitan su territorio les es ajeno; tienen atribuciones de poderes públicos superiores como el poder reglamentario, tributario y expropiatorio, y capacidad de ser titular de dominio público; les corresponde calificar una necesidad como necesidad pública, asumir actividades nuevas, autodeterminar los fines públicos a perseguir y organizar su realización o prestación.<sup>112</sup>

Esto es algo distinto de la descentralización meramente burocrática. Esta es regida por el principio de jerarquía que conduce al establecimiento de divisiones o circunscripciones administrativas al modo de delegaciones de la autoridad central, sin que se originen nuevas entidades con personalidad pública estatal.<sup>113</sup>

---

112. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás, *Curso de Derecho Administrativo I*, Buenos Aires, Thomson Civitas-La Ley, 2006, pp. 384 y ss. Cabe anticipar que las comunas porteñas, si bien son entes territoriales, no poseen todas las atribuciones que se enuncian en el texto.

113. Veremos luego que este es el esquema de los Centros de Gestión y Participación creados por D. N° 1958/98.

Finalmente, podemos señalar, como notas particulares, que los entes descentralizados poseen las siguientes características:

- Personalidad jurídica propia: esto implica que actúan por sí mismos, pueden estar en juicio como actores o demandados y celebran contratos en su nombre.
- Asignación legal de recursos: perciben impuesto o tasa por ley o fondos regulares de presupuesto.
- Su patrimonio es estatal.
- Capacidad de autoadministrararse: tienen competencia específica para resolver todos los asuntos que plantea la actuación del ente sin recurrir a la administración central.
- Creados por el Estado: las comunas porteñas fueron creadas por la Constitución de la ciudad y delimitadas por la Ley Orgánica de Comunas (también LOC).
- Sometidos a control: desde el presupuesto, la inversión, la designación de personal, los organismos de control e intervención (en casos graves).
- Relaciones con la administración central (GCABA): se rigen por normas derecho público.
- Fin público: la realización de la democracia participativa concebida en el artículo 1 de la Constitución de la CABA.

Fuera de estos conceptos, se advierte como ventaja del proceso de descentralización el compromiso de la comunidad con las metas de desarrollo focalizadas, que fortalecen los intereses locales al promover una mayor autonomía institucional y una distribución diferente de los recursos económicos e institucionales. Todo ello sin promover un nuevo tipo de localismo, dado que no puede desconocerse la responsabilidad del poder central en la planificación de políticas que hagan a una visión global de la comunidad.<sup>114</sup>

Se destaca en ese sentido que la proximidad permite una mayor y más constante intervención y acceso a la información en todos los procedimientos y decisiones políticas de importancia para el ámbito de la comuna. Esto incrementa la transparencia y enriquece el intercambio de opiniones. También existe una relación más directa con el

---

114. Legislatura de la CABA, 12º sesión especial, 30/11/2004, VT N° 69, de los considerandos del Proyecto de Ley Orgánica de Comunas elevado por la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana y la Comisión de Asuntos Constitucionales.

representante del gobierno comunal y la legitimidad de sus actos.<sup>115</sup> Las desventajas se resumen en la potencial duplicación de servicios administrativos y el aumento consecuente del gasto público.

Así, siguiendo el modelo y la tendencia imperante en la mayoría de las grandes ciudades del mundo –como luego veremos–, el constituyente de la CABA decidió crear una instancia descentralizada de gobierno.<sup>116</sup> Estos conceptos se reflejan en los debates de la constituyente local al momento de discutir el diseño de ejercicio del poder,<sup>117</sup> donde se sostuvo:

... 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.

Y existió coincidencia en sindicar lo siguiente:

... el modelo estatal vigente en nuestra ciudad como centralista y burocrático [...] 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.<sup>118</sup>

La ciudad se constituye como una *macrocomuna* que, “acarrea la pérdida del control social de las decisiones urbanas, con muy restringidas posibilidades de participación vecinal. Configura una estructura fuera de escala para el abordaje de lo local y de la vida y las necesidades barriales”.

Efectivamente la CABA, con sus casi tres millones<sup>119</sup> de habitantes, conforma una diversidad de situaciones territoriales, socioeco-

<sup>115</sup> Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan Martín, *op. cit.*

<sup>116</sup> Salvatelli, Ana y Scheibler, Guillermo, “Las comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa”, en Basterra, Marcela (dir.), *Constitución de la...*, *op. cit.*, p. 1267.

<sup>117</sup> *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, versiones taquigráficas y textos sancionados*, ed. Comp., ordenada y sistematizada, tomo. 2, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Taquígrafos, 01/10/1996, p. 140.

<sup>118</sup> Ibídem, p. 127. Ver también Cormick, Hugo, “La descentralización y el Modelo de Gestión Comunal”, en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo y Frederic, Sabina (eds.), *op. cit.*, pp. 250-251.

<sup>119</sup> Los resultados definitivos del censo de 2010 estiman la población de la ciudad en 2.890.151 habitantes.

nómicas y culturales que deben ser tenidas en cuenta al elaborar y aplicar las decisiones que la afectan. 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 de escasa eficiencia para la solución de múltiples conflictos y necesidades de los ciudadanos.<sup>120</sup> Como reseñamos más arriba, hasta la reforma constitucional del año 1994, el gobierno local era una mera delegación del nacional que funcionaba bajo una estructura centralizada y burocrática. Ello había provocado el alejamiento del habitante de la ciudad de lo público, la crisis de representatividad y deslegitimación de los partidos políticos y del gobierno. Como se afirmaba en el seno de la convención:

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 entorno.<sup>121</sup>

Podemos afirmar entonces que la respuesta del constituyente porteño a la necesidad de rescatar las identidades barriales, promover la descentralización funcional y ampliar la participación zonal –sin resquebrajar la unidad de sentido de la gran ciudad<sup>122</sup> fueron las comunas.

Por ello, si el sentido político profundo de esta forma de descentralización ha sido llevar el gobierno al ciudadano, la Ley de Comunas no es una ley más, ni se trata de una particular forma de organización burocrática, sino que tiene un profundo trasfondo filosófico, una

---

120. Sabsay, Daniel y Onaindia, José, *op. cit.*, p. 255. Agregan estos autores: “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”.

121. Zaffaroni, Raúl. “Prólogo”, en *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Consejo de la Magistratura de la Ciudad, 2010, p. 6.

122. Rosatti, Horacio, *Tratado de...*, *op. cit.*, p. 156.

concepción del ciudadano y del gobierno distinta y, nosotros creemos, superadora, de todo lo que hemos conocido hasta el presente.<sup>123</sup>

## Antecedentes locales de descentralización

### Los consejos vecinales de la Ley N° 1998<sup>124</sup>

La Ley Orgánica Municipal –vigente hasta la instauración de las autoridades locales de conformidad con el nuevo estatus de autonomía consagrado en la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, en su art. 129– preveía, entre los órganos institucionales del gobierno municipal, a los consejos vecinales (art. 3). Su funcionamiento se distribuía en 14 zonas delimitadas en el artículo 39 de la ley. Cada uno estaba compuesto por nueve vocales elegidos en forma directa por los ciudadanos domiciliados en la zona con una residencia inmediata, anterior a la elección, no inferior a dos años.

Las funciones de estos consejos (enumeradas en el art. 44 de la ley) eran, entre otras, las siguientes:

- a. estimular la actividad cívica y la participación comunitaria;
- b. informar y asesorar respecto del estado y necesidades del vecindario, colaborando en la formulación de programas de interés comunal;
- c. proponer al Departamento Ejecutivo anteproyectos de obras, servicios y trabajos que consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los planes señalados en el inciso precedente;
- d. emitir opinión sobre los programas y proyectos que las autoridades municipales pongan en su conocimiento o sean sometidos a su consideración;
- e. realizar la ejecución de obras dentro de su jurisdicción, cuando éstas cuenten con la financiación directa del vecindario y mediara conformidad previa del Departamento Ejecutivo [...]
- f. prestar servicios de conformidad con las ordenanzas y reglamentaciones que sancione o expida el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo. Tales actividades se desarrollarán, en particular, respecto de la conservación y mantenimiento de plazas y paseos, cercos y veredas;

---

123. Eseverri, Esteban, “Una justicia comunal autonómica: un imperativo constitucional y ciudadano”, en *La Ley Sup. Act.*, 14/6/2007, p. 1.

124. BO 6/12/1972.

la recolección de residuos, barrido y limpieza; la inspección de higiene y la policía de moral y buenas costumbres;

[...]

- h. realizar el contralor de gestión de los servicios, y obras a que se refiere el inciso e) y que se ejecuten dentro de su jurisdicción. [...]
- i. Elevar al intendente municipal, antes del 1 de julio de cada año, su presupuesto de gastos y recursos. [...]

Estos concejos fracasaron por la escasa desconcentración de servicios y el poco poder político que tenían. Nunca gozaron de prestigio ni reconocimiento alguno.<sup>125</sup> La experiencia recogida al respecto –electivos pero sin competencias ejecutivas ni presupuesto– entre 1983 y 1995 influyó en el modo en que se diseñaron las comunas durante la Convención Constituyente.<sup>126</sup>

#### Los Centros de Gestión y Participación del Decreto Nº 1958/98 y los Centros de Gestión y Participación Comunal del Decreto Nº 816/2006

Por conducto del primero de los mencionados decretos se diseñó un programa de descentralización administrativa. Los 16 Centros de Gestión y Participación (CGP), de conformidad con lo previsto en el artículo 1, tenían a su cargo: "... mediante la identificación de problemas y acciones prioritarias, la programación de la ejecución local de sus políticas específicas y de las sectoriales, conforme a los lineamientos generales de la autoridad competente".

Su responsabilidad primaria consistía en "programar, coordinar y controlar los servicios prestados por las unidades organizativas centrales, propendiendo a la unificación de criterios de gestión". Esto se podía hacer porque el CGP era el encargado de "canalizar los reclamos, quejas y denuncias de los vecinos. Brindar el soporte administrativo para llevar a cabo las acciones conjuntas con las asociaciones

---

125. Villagra, Facundo; Santiago, Julián y Covarrubias Jurado, Mariano, "Las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires", en *Derecho Constitucional: Suplemento de Derecho Constitucional de elDial.com*, Buenos Aires, Abremática SA, 13/12/2006.

126. 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, citado en Salvatelli, Ana y Scheibler, Guillermo, "Las comunas: el desafío...", *op. cit.*, p. 1267.

sin fines de lucro de la zona tendientes a la formación institucional y a la participación comunitaria”.

Posteriormente, por el Decreto N° 816/2006, fueron suprimidos los CGP y creados en su lugar los 15 Centros de Gestión y Participación Comunal, cuya delimitación territorial se adecua a la división establecida por el artículo 5 de la Ley Orgánica de Comunas. Estos centros, conforme el artículo 2, asumieron las responsabilidades primarias y mantuvieron la misma estructura organizativa de los viejos CGP. Se encontraban a cargo de un funcionario con rango de director general, designado por el jefe de Gobierno, que podía ser removido por la misma autoridad y que no tenía un período determinado de mandato.

Así, el delegado político del Gobierno central tenía autonomía para tomar decisiones referidas a cursos de acción determinados o a la programación y planificación para la ejecución de actos administrativos en el área de su responsabilidad funcional y competencia territorial (poder de jurisdicción), pero siempre en el marco de los objetivos y propuestas políticas de quien ha sido el sujeto de su designación.<sup>127</sup>

Finalmente, en lo que respecta a las competencias que ejercían, vale aclarar que eran de tipo desconcentradas, es decir, que tenían dependencia administrativa y funcional del Gobierno central<sup>128</sup> y se remitían a trámites de rentas e infracciones, pedidos de mediaciones comunitarias, asesoramiento jurídico gratuito y gestiones en cada una de las delegaciones del Registro Civil existentes en los centros, así como también realizaban ayudas sociales o daban información relativa a programas de este tipo.

### Las comunas en las provincias argentinas

Recordemos que el artículo 123 de la Constitución Nacional establece: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su

---

127. Escolar, Marcelo, “Descentralización política...”, *op. cit.*, p. 49.

128. Gramajo, Sebastián, “La democracia participativa en las comunas: en busca de la descentralización y la participación ciudadana”, en *Jurisprudencia Argentina*, N° 3, 2007, pp. 1181-1186.

alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".<sup>129</sup>

Luego, por ejemplo, el artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Tucumán ha determinado:

En cada municipio los intereses comunitarios de carácter local serán confiados a la administración de un número de vecinos elegidos directamente por el pueblo, que funcionará con un departamento Ejecutivo y un Concejo Deliberante. Esta Constitución consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios. Podrán dictar su Carta Orgánica mediante una Convención convocada por el Intendente en virtud de una norma dictada por la Legislatura. Ésta podrá disponer la creación de Tribunales de Faltas previendo las vías recursivas ante el Poder Judicial. La Provincia no podrá vulnerar la autonomía que por esta Constitución se consagra, ni limitar las potestades que para asegurar la misma se confiere. La ley establecerá las categorías de municipios y las condiciones para su erección, los que sólo podrán establecerse en los centros urbanos.

La misma disposición, en su inciso 3, establece:

En el área de proyección rural y en el resto de la Provincia, la ley podrá autorizar al Poder Ejecutivo a erigir Comunas en los centros urbanos que no alcancen la categoría de municipio. Cada comuna será administrada por un Comisionado elegido directamente por el pueblo de la misma de entre sus propios vecinos, el que durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelecto bajo las mismas condiciones establecidas para el Poder Ejecutivo. Tendrá sólo facultades de ejecución de las prescripciones de la ley y sus decretos reglamentarios, careciendo en consecuencia, de la facultad de crear contribuciones o tasas de ninguna especie.

En la Provincia de Entre Ríos, establece el artículo 232 de la Constitución que "las comunidades cuya población estable legalmente determinada no alcance el mínimo previsto para ser municipios constituyen Comunas, teniendo las atribuciones que se establezcan". Concordantemente, la Ley Provincial N° 7555<sup>130</sup> regula el funcionamiento de Juntas de Gobierno de los Centros Rurales de Población que alcanzan a 1500 habitantes por centro.

---

129. Respecto de los alcances de esta disposición ver Gelli, María, *op. cit.*, p. 603; Hernández, Antonio, *op. cit.*, pp. 136 y ss.

130. BO 03/05/1985 y modificatorias.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe, al organizar su régimen municipal, prescribe en el artículo 106 lo siguiente:

Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como Comunas. La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y Comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten.

El artículo 5 de la Ley de Municipios N° 8102 de la Provincia de Córdoba establece que “serán reconocidos como Comunas los asentamientos estables de hasta 2000 habitantes”. Asimismo, dentro de la ciudad de Córdoba, el proceso de descentralización se ha encaminado en la labor desempeñada por los Centros de Participación Comunal, espacios donde funcionan oficinas de la Municipalidad que brindan servicios demandados por los propios vecinos. Estas dependencias comunales organizan actividades culturales, educativas y de capacitación, así como programas sociales y ámbitos destinados especialmente para que los vecinos desarrollen encuentros barriales y participen en la búsqueda de soluciones para los problemas comunes.

La Constitución de la Provincia de Santa Cruz establece, en cambio, en el artículo 148, que “en aquellos centros de población que no alcancen el número de mil habitantes, los intereses y servicios de carácter comunal estarán a cargo de Comisiones de Fomento cuya integración y atribuciones serán fijadas por ley”.

En Chaco, la Carta Fundamental consagra tres categorías de municipios, según la cantidad de habitantes (art. 183). Así, los de primera categoría son aquellos centros de población de más de 20.000 habitantes, segunda categoría de 5000 hasta 20.000 y tercera categoría hasta 5000.

Un régimen similar encontramos en la Provincia de Santiago del Estero. El artículo 202 establece que “esta Constitución reconoce al municipio como una entidad jurídico-política y como una comunidad natural, con vida propia e intereses específicos y asegura la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Se organiza teniendo en cuenta el número de habitantes de cada población, o su desarro-

llo y posibilidades económico financieras, dictándose una ley especial que reconozca la categoría del o de los municipios. Así, estas últimas son las mismas tres contempladas en la Constitución de Chaco.

Por otro lado, cabe reseñar que el regionalismo es un proceso histórico de decisión política en el que se unen voluntades institucionales en pos de objetivos compartidos, que pueden ir desde la resolución de problemas comunes hasta la integración. En este sentido se crean órganos de la región en los que participan, en alguna instancia, representantes de los entes jurídicos que llegaron al acuerdo. Ese proceso supone la existencia de una región territorial, con elementos suficientemente comunes, homogéneos, complementarios o susceptibles de armonización, más allá de los límites políticos de las unidades autónomas o soberanas que se regionalizan. Los elementos básicos que pueden constituir una región son físicos, poblacionales, económicos y culturales.<sup>131</sup>

Así, el artículo 124 de la Constitución Nacional autoriza a las provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines. En dicho marco, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires elevó, en el 2011, a la Legislatura bonaerense, un Proyecto de Ley Marco para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires.

Conforme el artículo 2 de dicho proyecto, el plan de regionalización tiene por finalidad:

... impulsar su desarrollo institucional, económico y social mediante el despliegue de las capacidades de cada una de las regiones, para disminuir desequilibrios en materia de desarrollo socioeconómico, crecimiento poblacional e infraestructura, mejorando el tejido social con políticas públicas adaptadas regionalmente y para lograr un mayor acercamiento del Estado Provincial a sus habitantes, a través de un proceso de transformación del Estado Provincial profundo y abarcativo. En particular, se determinan los siguientes fines específicos:

1. Crear regiones, como instrumento de desconcentración y descentralización de la Administración Central;
2. Fortalecer y ampliar la autonomía municipal, fomentando su asociatividad;
3. Institucionalizar una gestión integrada de la Región Metropolitana;

---

<sup>131</sup> Gelli, María, *op. cit.*, p. 609.

4. Implantar un modelo de gestión basado en soluciones tecnológicas;
5. Reestructurar la administración, simplificando trámites y procedimientos.

Vale destacar, en lo que a nuestra temática interesa, que en el mensaje de elevación se indica que la concentración de responsabilidades en la administración central resta eficacia a su accionar, ya que las funciones de planificación y control han ido cediendo espacio a la resolución de innumerables cuestiones de tipo operativo, que bien podrían ser delegadas en niveles ejecutivos inferiores. A ello se suma la creciente demanda de los ciudadanos de mayor cercanía del Estado, mejor calidad de los servicios públicos y mayores expectativas de crecimiento y desarrollo personal. Todo esto obliga a pensar una instancia de articulación y mediación entre el Estado provincial y los requerimientos locales que permita acortar las distancias entre los problemas y las soluciones, sin alterar la unidad política provincial.

Por ende, este proyecto sirve de ejemplo como respuesta a una situación de centralización y concentración que, como decíamos más arriba, es el inicio de una política de descentralización.

### La descentralización en grandes ciudades del mundo<sup>132</sup>

La organización municipal surgida a partir de la Revolución francesa y consolidada posteriormente con Napoleón fue resultado de un plan de gobierno impuesto desde la cúspide. Este plan habría de hacer efectivos los principios de igualdad y uniformidad en la organización de todo el territorio. Como consecuencia, habrían de brotar varias decenas de miles de comunas contemporáneamente a la consolidación de una poderosa administración pública central. En este modelo, las comunas eran las organizaciones locales que pasaron a ejercer el poder municipal conjuntamente con las nuevas funciones delegadas por el poder central.<sup>133</sup>

En la ciudad de París<sup>134</sup> coexisten dos colectividades territoriales distintas. La comuna y el departamento de París. Ambas son regidas

<sup>132.</sup> Agradecemos muy especialmente a la Dra. Anabel Papa su colaboración en la redacción de este punto.

<sup>133.</sup> García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Civitas, 1998, citado por Christe, Graciela, *op. cit.*

<sup>134.</sup> Seguimos aquí a Sabsay, Daniel “Principios fundamentales...”, *op. cit.*, p. 262.

respectivamente por el Código de Comuna y el conjunto de textos legales aplicables a los departamentos.

El Consejo de París –que gestiona los asuntos de la comuna del departamento<sup>135</sup> está compuesto por 173 miembros<sup>136</sup> elegidos por sectores mediante el sistema de lista mayoritaria a dos tercios y por el término de seis años. Para la comuna tiene las competencias ordinarias de un Consejo municipal y para el departamento, las de un Consejo general con las funciones del órgano deliberativo.<sup>137</sup>

El alcalde o *maire* es elegido por el Consejo entre sus miembros y su mandato es de seis años.<sup>138</sup> Debe presidir el Consejo, cualquiera sea la naturaleza que este adopte, y ejercer las competencias ordinarias de gobierno local, con excepción del poder de policía. Es a la vez agente del Estado y agente municipal. Está asistido por adjuntos elegidos en el seno del Consejo (26 como máximo).

Según el reglamento del Consejo de París, se crean siete comisiones compuestas con representación proporcional para permitir la expresión pluralista de los representantes elegidos (al menos 20 miembros titulares). Todo asesor es titular de una de las siete comisiones y tiene acceso a todas las demás. Éstas tienen funciones consultivas<sup>139</sup> referidas a las siguientes materias: primera comisión: finanzas, comercio, empleo y recursos humanos; segunda comisión: cultura,

---

135. Disponible en <https://bit.ly/2xtvwwX> [consultado el 10/3/2020].

136. Disponible en <https://bit.ly/2W3HKdM> [consultado el 10/3/2020].

137. Durante las sesiones del 7 al 9 de julio de 2014 se adoptó el Reglamento Interno del Consejo de Estado de París. Éste fue luego modificado durante las sesiones del 14 al 16 de diciembre de 2015 y las del 4 al 6 de febrero de 2019. Cada uno de sus ocho títulos regula las siguientes temáticas: las sesiones; los proyectos y propuestas de deliberación, comunicaciones, enmiendas y votos; las comisiones del Consejo de París; las consultas de los consejeros de París; los grupos que pueden constituir los miembros de la asamblea del Consejo de París; los problemas actuales; las consultas de los consejeros municipales o de distrito (*Conseils d'arrondissement*); y sobre la presencia de los funcionarios electos.

138. Anne Hidalgo fue elegida alcaldesa de París el 5 de abril de 2014 como candidata por el Partido Socialista Francés. Así se convirtió en la primera alcaldesa de Paris. El 15 y 22 de marzo del corriente año fueron las próximas elecciones y se presentó para renovar la candidatura.

139. Por ejemplo, el art. 12 dice que el alcalde presenta al Consejo de París proyectos, propuestas de deliberación, comunicaciones escritas o votos previamente revisados por las comisiones competentes según las modalidades definidas por el art. 19.

patrimonio, historia; tercera comisión: espacio público, calidad de vida, política de la ciudad y seguridad; cuarta comisión: acción social y salud; quinta comisión: urbanismo, vivienda, *Grand Paris*, desarrollo económico; sexta comisión: escuelas, universidades, familias y pequeña infancia; y séptima comisión: juventud, asociaciones, deportes, relaciones internacionales y turismo.

En Bélgica, de conformidad con lo dispuesto por el Pacto de Egmont, del 24 de mayo de 1977, y reforzado por la Declaración Gubernamental del 7 de junio del mismo año llamada de Stuyvenberg, la Constitución consagró el principio de la descentralización política y otorgó ciertas competencias a las comunidades culturales y a las regiones lingüísticas, con impacto en las instituciones Estado nacional, comunidad cultural, región, provincia, conglomerado o federación de comunas y la comuna.<sup>140</sup>

Respecto de estas últimas, volverían a adquirir rango propio, manteniendo sus órganos de gobierno y las competencias acordadas por la Constitución de entonces, en tanto espacio donde se ejerce la democracia en su grado más elevado y donde los ciudadanos toman contacto, en la forma más directa, con los problemas funcionales del lugar donde habitan.<sup>141</sup>

---

140. No debe perderse de vista que el federalismo belga es un caso paradigmático y *sui generis* por sus características propias. A diferencia de Suiza, en el que diferentes entidades soberanas originarias decidieron unirse voluntariamente para luego constituir un Estado federal, Bélgica, junto con Austria, son ejemplos de un proceso inverso llamado *centrifugo de disociación*. El federalismo belga “fue el resultado de las reivindicaciones de determinados grupos sociales, culturales y políticos internos a favor de la autonomía en el seno de un Estado unitario. A raíz de estas demandas, en Bélgica se inicia un proceso de federalización de un Estado unitario preexistente y el poder político se reparte entre el poder federal y las entidades federales –comunidades y regiones– disponiendo cada nivel de gobierno de instituciones políticas propias y de un paquete de competencias exclusivas que le han sido asignadas para ser ejercidas dentro de su territorio”. De Cueto Nogueras, Carlos, “Federalismo y democracia consociacional en la política belga”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 24, Madrid, UNED, 2009, pp. 545-563. Disponible en <https://bit.ly/3aHUR8p> [consultado el 10/3/2020]. Los dos tipos de federalismo a los que alude De Cueto Nogueras coinciden con los referidos por Stepan (*hold together o come together*). Stepan, Alfred, *Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations*, [documento presentado en la Conferencia sobre Federalismo, Democracia y Políticas Públicas], Ciudad de México, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, 1999, pp. 99 y ss.

141. Pereira Pinto, Juan, “La actual encrucijada constitucional y la solución regionalista: el modelo belga”, en *Revista La Ley*, 1979.

En este contexto, la ciudad de Bruselas<sup>142</sup> presenta un estatus complejo, pues la realidad social y económica de la aglomeración que la rodea excede los límites estrechos de su comuna. Para administrar la totalidad de la ciudad se creó, en 1971 la llamada *aglomeración de Bruselas* y luego fue instituida, en 1974, la *región de Bruselas*.

La comuna de Bruselas abarca sólo un pequeño porcentaje de la población de la aglomeración. Jurídicamente no presenta diferencias con las restantes comunas belgas.<sup>143</sup> Ella ejerce una competencia general y exclusiva en los intereses comunales, tal como está previsto en la Constitución y en la ley. Sus órganos son el Consejo y el Colegio de Burgomaestres.<sup>144</sup> El primero regula todas las cuestiones concernientes al interés común, dicta los reglamentos de administración y las ordenanzas de policía comunal. El Burgomaestre y los siete funcionarios son los que aseguran colegiadamente la ejecución de las decisiones del Consejo. Cada comuna está sujeta a la supervisión de las autoridades superiores que corresponden a su territorio, esto es, el Estado federal, las comunidades, las regiones y las provincias.<sup>145</sup>

La aglomeración de Bruselas reagrupa 19 comunas<sup>146</sup> y fue instituida por ley el 26 de julio de 1971. Ella se encarga de la coordinación de sus actividades y especialmente de la coordinación técnica

---

142. Seguimos aquí a Sabsay, Daniel “Principios fundamentales...” *op. cit.*, p. 258.

143. En la actualidad, en Bélgica existen 581 comunas, pero éstas son preexistentes al Estado belga. Cuando éste fue creado en 1831 había un total de 2739 comunas. Las 300 ciudades y comunas flamencas están repartidas en cinco provincias (Antwerp, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant, Limburg y West-Vlaanderen). Las 292 ciudades y comunas de Valona están repartidas en cinco provincias (Hainaut, Liège, Luxembourg, Namur and Walloon Brabant). La Capital-Región de Bruselas cubre 19 comunas. Disponible en <https://bit.ly/2IzUJMa> [fecha de consulta 10/3/2020].

144. Esta estructura se repite en cada comuna, en las que existe un Consejo comunal que consta de 7 a 55 miembros dependiendo del número de habitantes. Esta institución se encarga de los asuntos de interés comunal por medio de reglamentos comunales. Este Consejo elige al concejal, quien, junto con el alcalde (*bourgmeestre*), forman el Colegio de Alcalde y Concejal. Disponible en <https://bit.ly/3cNoya3> [fecha de consulta 10/3/2020].

145. Disponible en <https://bit.ly/2TSX769> [fecha de consulta 10/3/2020].

146. Brunfaut, Victor, “Bruselas: ciudad, región, capital”, en Balbo, Marcello (coord.), *Europa: La Ciudad central en el sistema urbano*, Quito, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, 2012, pp. 105-142. Según el autor: “La comuna es, en Bélgica, la entidad administrativa de base, cuyo peso político continúa estructurando fuertemente una vida política marcada por un localismo”. Ibídem, p. 107 (nota a pie de p. 2). Disponible en <https://bit.ly/38EVkXB> [fecha de consulta 10/3/2020].

de los servicios de policía. La mencionada ley le otorga importantes atribuciones en materia de urbanismo, medio ambiente, expansión económica, transportes, etcétera. A pedido de las comunas que la componen, la aglomeración puede atribuirse otras competencias, enumeradas limitativamente por la ley. Los órganos de la aglomeración son el Consejo y el Colegio, con competencias legislativas y ejecutivas respectivamente. La región de Bruselas fue instituida por ley del 1 de agosto de 1974 y su territorio coincide con el de la aglomeración.

En Uruguay, su capital –Montevideo– se dividió<sup>147</sup> en 18 zonas denominadas *centros comunales zonales*. Cada uno de estos centros brinda servicios desconcentrados vinculados con el alumbrado, el mantenimiento de áreas verdes y espacios públicos, la inspección general, la implementación de programas sociales, el inicio de trámites y la información para el vecino. La superintendencia política de cada centro la ejerce una junta local, según planes quinquenales elaborados con la participación de los consejeros vecinales.

Las competencias de los centros se desarrollan a partir de los lineamientos dispuestos en el Plan de Reordenamiento Territorial que se elabora luego del Plan Estratégico (que cuenta con la aprobación en mayoría en los consejos vecinales).

En España, Barcelona<sup>148</sup> es la capital de Catalunya, es decir, la capital de una de las 17 comunidades autónomas en que se estructura el Estado español a partir de las previsiones de la Constitución de 1978.

El municipio de Barcelona ocupa una superficie de nueve kilómetros cuadrados y tiene, según datos de enero de 1998, una población de poco más de un millón y medio de habitantes. Ahora bien, es el corazón de una conurbación cuya extensión es de 429 kilómetros cuadrados, en la que viven casi la mitad de los seis millones de habitantes de Catalunya.<sup>149</sup>

---

147. Villagra, Facundo; Santiago, Julián y Covarrubias Jurado, Mariano, *op. cit.*

148. Ver el trabajo de Gallo, Orlando, “Las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Sabsay, Daniel (dir.), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias: Análisis doctrinal y jurisprudencial*, tomo IV, Buenos Aires, Hammurabi, 2010, pp. 1026-1033. Para este autor, el modelo de Barcelona sirvió de base para nuestro diseño comunal.

149. Seguimos aquí a Castells, Joan, “Estado autonómico y grandes ciudades en España: el caso de Barcelona”, en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo y Frederic, Sabina (eds.), *op. cit.*, p. 33.

El primer gobierno municipal democrático posterior al franquismo impulsó el proceso descentralizador desde el inicio mismo de su mandato en 1979. En 1984, el Plan del Ayuntamiento aprobó el nuevo mapa de la ciudad –que sigue actualmente vigente– con diez distritos. Su espíritu fue el de racionalizar la actuación administrativa municipal de modo que redunde en un incremento de la eficacia y la calidad en la prestación de los servicios, a la vez que en la potenciación de la participación democrática como consecuencia del acercamiento de los centros de decisión a los ciudadanos.

En términos de población, los distritos reúnen entre 90.000 y 280.000 habitantes y, en cuanto a superficie, van de cuatro a 20 kilómetros. Los distritos ejercen funciones en materia de servicios generales (padrón de habitantes, registro general, tarjetas de transporte gratuito, información y atención al ciudadano), servicios técnicos (licencias de actividades industriales y comerciales, licencias de obras, notificación de obras menores, ocupación de la vía pública) y servicios personales (prevención sanitaria, promoción deportiva, centros cívicos culturales, vacaciones para jóvenes, urgencias sociales, ayudas domiciliarias). Las competencias traspasadas no suponen una pérdida de la capacidad de decisión de los órganos centrales del Ayuntamiento en lo relativo a la potestad normativa o a la definición de políticas públicas, es decir, las instancias centrales del Ayuntamiento diseñan los diversos programas sectoriales, aprueban las normas jurídicas correspondientes cuando procede y elaboran los protocolos generales de actuación. Los distritos, por su parte, adaptan al territorio los programas y los implementan, prestan los servicios y aportan sus puntos de vista para que los órganos centrales elaboren las diversas políticas públicas para la ciudad.

El consejo de distrito está integrado por quince miembros designados por los partidos políticos en proporción a los resultados electorales. Éste es el órgano de representación política con funciones predominantemente de carácter consultivo, deliberante, de propuesta y de control de los otros órganos del distrito, que son el concejal y el presidente, ambos nombrados por el alcalde. Finalmente, destacamos también que, para asegurar la actuación de los distritos, el presupuesto municipal debe garantizar que cada año el 15 % de sus recursos ordinarios, como mínimo, sean gestionados por los distritos.

En Brasil, el gobierno local es una importante institución política, la más antigua que sobrevivió a la colonia. Más allá de eso, los municipios brasileños, especialmente después de la Constitución de 1998, poseen un margen relativo de libertad para financiarse y asignar sus propios recursos, que se refleja en la autonomía tributaria. Esos municipios forman parte del pacto federativo junto con los Estados y tienen constituciones propias (las leyes orgánicas), lo que les otorga una relativa autonomía política jurídica, especialmente si se los compara con otros municipios en países en desarrollo. No obstante, a pesar de su importancia como institución política y su relativa autonomía, no todos los municipios brasileños poseen condiciones económicas capaces de proveer a las condiciones de vida de sus habitantes y necesitan, por lo tanto, de ayuda financiera externa<sup>150</sup>.

Dentro de Brasil hemos de destacar el caso de la ciudad de Porto Alegre en donde, de la mano de la instauración del presupuesto participativo, desde 1989, se dio un caso interesante de participación ciudadana. Este proceso se abrió a partir de distintas reuniones preparatorias entre funcionarios del gobierno municipal y representantes de las organizaciones comunitarias. En aquellas, y en otros encuentros posteriores, se fueron delineando los aspectos a tratar y ampliándose a temas vinculados no sólo con lo presupuestario, sino también con los servicios de salud y educación. Mediante la conformación de distintos espacios y canales de negociación, el presupuesto se ha convertido en el fruto de un proceso de participación ciudadana. Entre sus impactos se destacan la mejora en la infraestructura y provisión de servicios que reciben los ciudadanos, además una la reducción de las prácticas clientelistas, una mayor participación ciudadana, la concreción de nuevas prácticas democráticas y el incremento de los niveles de control de los recursos públicos por parte de los vecinos.<sup>151</sup>

Finalmente referimos el caso de Roma, que es una de las grandes municipalidades de Italia. Si bien es la más poblada, no posee un estatus particular. Cada cuatro años se elige un consejo municipal de 80 miembros, mediante el procedimiento de sufragio universal, sobre la

---

150. Souza, Celina, "Notas sobre las instituciones políticas del federalismo y procesos de descentralización en grandes ciudades", en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo y Frederic, Sabina (eds.), *op. cit.*, p. 27.

151. Villagra, Facundo; Santiago, Julián y Covarrubias Jurado, Mariano, *op. cit.*

base de listas presentadas por los partidos políticos y mediante el sistema de representación proporcional.

El Consejo elige su intendente y un Consejo colegiado de 18 adjuntos que tienen a su cargo la dirección de los grandes servicios comunales. Este Consejo municipal tiene competencia en todas las cuestiones que afectan a la comuna (higiene, seguridad, planes de urbanismo, presupuesto, etc.).

# Capítulo II

## ¿Qué son las comunas? Ideario y génesis

### Los debates de la Convención Constituyente

Surge del *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* que se trataron los proyectos de texto producidos por la Comisión de descentralización y participación vecinal en la sesión del 19 de septiembre de 1996.<sup>1</sup>

Al Dictamen de mayoría –suscripto por los convencionales miembros de dicha comisión: Eugenio Zaffaroni, María J. Lubertino, María E. Barbagelata, Susana Carro, Aníbal Ibarra, Eduardo Jozami, Elsa Kelly, Raúl Puy y Osvaldo Riopérez– se oponían dos en minoría, el de los convencionales Alfredo Carella y Jorge Castells y el de Enrique Rodríguez y Patricia Bullrich.

El proyecto de la primera minoría diseñaba la descentralización político-administrativa de la ciudad a través de la creación de entre siete y diez alcaldías con competencias ejecutivas, exclusivas o concurrentes, sólo en materia de articulación de políticas barriales y atención de los proyectos zonales (mantenimiento de la red vial y espacios verdes a escala vecinal; mantenimiento de la infraestructura edilicia a cargo de la alcaldía; fiscalización del cumplimiento de las normas sobre uso y ocupación del espacio público; usos del suelo, habilitaciones y permisos; obras particulares, contaminación y protección ambiental; y protección al usuario y al consumidor) más las que le sean delegadas por el jefe de Gobierno o por ley de la Legislatura. En forma concurrente, la competencia comunal se refería a los programas de atención primaria de la salud, de promoción y de desarrollo social; planes de vivienda, rehabilitación y desarrollo urbano; proyectos culturales, deportivos y recreativos; y control de la prestación de servicios públicos; más las que le sean delegadas.

---

1. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, tomo II, Buenos Aires, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, 2004.

Los órganos de gobierno, en este diseño institucional, eran el alcalde y el Consejo zonal. La designación del primero era a propuesta del jefe de Gobierno con acuerdo de la Legislatura. Con una ley sancionada por mayoría de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura podían establecer la elección directa del alcalde. Por su parte, el Consejo zonal se integraba con siete miembros elegidos por el voto directo de los electores de la alcaldía. Los vecinos residentes en la zona, pertenecientes o no a una organización política o social, podían, con el uno por ciento de las formas del padrón local, presentar sus candidatos para integrar el Consejo.

Por otra parte, el proyecto de la segunda minoría postulaba que la atención de los asuntos que resultaran de interés exclusivo o primordial de los barrios de la Ciudad de Buenos Aires estuvieran a cargo de las alcaldías, definidas como “unidades de gestión político-administrativa descentralizadas de base territorial que ejercen las competencias que se establecen en esta Constitución, en consonancia con el marco normativo que fijen los órganos de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”.<sup>2</sup>

Difería de la ley (aprobada con mayoría de 2/3) en los límites territoriales de las alcaldías, las que podían integrarse con un único barrio o por varios barrios agrupados de acuerdo a su continuidad geográfica y su afinidad histórica, cultural, social y económica. Este proyecto permitía que las alcaldías percibieran las tasas y contribuciones que la Legislatura determinara, en estricta relación con los servicios que ofrecieran y estableciendo un régimen de coparticipación interna de los gravámenes. Para aquellas alcaldías que registraran mayor déficit de equipamiento urbano, se proponía que el Gobierno de la Ciudad destinara parte de sus recursos a un Fondo de reparación histórica, con destino a la ejecución de obras públicas.

Finalmente, el gobierno de la alcaldía estaba a cargo de una junta de cinco miembros y el alcalde, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional y a un sistema abierto de preferencias, tachas y sustituciones. En lo que respecta al debate, debemos destacar algunas de las palabras de la presidenta de la Comisión,

---

2. Ibídem, p. 121.

que presentó en primer término el dictamen de la mayoría. Señaló la convencional constituyente Kelly:<sup>3</sup>

... la idea central de este proyecto 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. Esta inadecuación de los modelos de gestión a la realidad concreta de la gente generó la imposibilidad de dar soluciones a sus problemas cotidianos, provocando una deslegitimación y crisis de representatividad de los partidos políticos y del Gobierno en esta Ciudad. [...] Esta reforma hacia un estilo de gobierno más participativo, donde el ciudadano encuentre canales concretos de participación y espacios para volcar sus problemas o reclamos sociales y políticos es el objetivo prioritario de esta Convención Constituyente. Una de las herramientas fundamentales para lograrlo es establecer un régimen de descentralización viable, que a la vez que garantice un manejo más participativo de gestión política y administrativa, no rompa la unidad esencial que debe tener el Gobierno de la Ciudad para garantizar los intereses comunes de ella.

El convencional Barreiro<sup>4</sup> expuso sobre el primer proyecto en minoría en los siguientes términos:

... desarrollamos nuestro proyecto de descentralización porque entendíamos que debíamos sumar a las atribuciones, a las competencias de un jefe de Gobierno tradicional, que son las de planeamiento urbano, de diseño del transporte, etcétera, la de ver cómo dotar a una estructura obsoleta de manera tal de poder convertir a la Ciudad de Buenos Aires en una ciudad a la altura del Mercosur; es decir, las de un jefe de Gobierno que tiene que reflexionar sobre el perfil productivo de la ciudad [...] Hemos visto a más de un intendente tener que responder sobre cuestiones de planeamiento global y por otro lado acerca de qué ocurre en tal calle, con tal bache o en tal escuela, con una dispersión de esfuerzos muy grande y seguramente sin poder controlar esa gestión en los términos que demandan los vecinos. Lo que intentamos fue desarrollar un esquema que permitiera la creación de unidades de gestión más pequeñas, que distribuyera competencias y atribuciones hacia las unidades de gestión local; un escenario propicio donde los vecinos pudieran participar, pudieran involucrarse con la ciudad, considerar a la ciudad como propia.

---

3. Ibídem, p. 123.

4. Ibídем, p. 130.

En cuanto a las singularidades del proyecto (el alcalde como delegado del gobierno central, el rol del Consejo zonal), sostuvo el mismo convencional:

Cuando planteábamos la creación del alcalde delegado y trajinábamos las calles, los barrios y las asambleas públicas, más de una vez un miembro de una entidad intermedia, o algún vecino nos preguntó: por qué nos boicotean la participación, por qué no profundizan el marco democrático y hacen que ese alcalde delegado sea electo. Contestábamos que era muy difícil apriorísticamente tener en claro cuáles son las atribuciones y competencias que debían quedar en el gobierno central y cuáles las que había que descentralizar. Es muy difícil elegir un alcalde y no fijarle un presupuesto con el que pueda llevar adelante su gestión, porque seguramente quien resulte electo lo primero que hará es preguntar dónde están las herramientas como para poder iniciar su gestión, ya que para algo lo han elegido los vecinos; con qué recursos cuenta. A su vez, cómo hacemos apriorísticamente para fijarle un presupuesto [...] hablamos de un ejecutivo unipersonal, que seguramente facilitará la ejecución y concentrará las decisiones, porque no hay por qué deliberar para solucionar un bache o asfaltar una calle, sino que necesitamos respuestas rápidas para la dimensión de los problemas que pueden producirse en los barrios.

Asimismo:

... nos parecía conveniente la no proliferación de unidades de gestión, que iban del orden de doce a veintidós, porque veíamos que el costo de descentralizar lo llevábamos a puntos inimaginables. Toda unidad de gestión seguramente debe tener un soporte en cuanto a la infraestructura administrativa, en recursos humanos, en empleados, técnicos y profesionales, así como también un soporte físico, con edificios, mobiliario y equipamiento.<sup>5</sup>

Finalmente, el convencional constituyente José María Argüello,<sup>6</sup> al sostener el otro dictamen en minoría, señaló lo siguiente:

La descentralización no es un concepto estático; es un proceso en marcha. Por eso en el dictamen de la minoría se advierte la señalización del llamado proceso de fortalecimiento institucional, que consiste en una secuencia de etapas que deberá recorrer el proceso de descentralización

---

5. Ibídem, p. 134.

6. Ibídем, p. 143.

[...] La primera es la división territorial de la ciudad en alcaldías; la segunda, la desconcentración de servicios; la tercera, la designación de delegados zonales en las alcaldías; la cuarta, la organización territorial y administrativa de las alcaldías; la quinta –seguramente la más sustancial–, la transferencia gradual de los servicios y recursos a las alcaldías y la sexta, la elección de los órganos de gobierno. [...] No compartimos las aseveraciones conceptuales y dispositivas del dictamen de la mayoría. No entendemos el concepto de comuna: nos resulta extraño a nuestra propia historia.<sup>7</sup> Lo limitado de las competencias que muestra el dictamen de la mayoría nos lleva a concebir a esa descentralización como una ilusión; todo queda sujeto a la ley de la Legislatura.

Nos resta sumar algunas de las expresiones del convencional Jorge Daniel Argüello:<sup>8</sup>

Para que estas instituciones verdaderamente tengan sentido se deben producir tres condiciones indispensables y complementarias que constan en el dictamen de mayoría. Ellas son: legitimidad institucional, proveniente de la elección popular de estas juntas [...] el ejercicio de competencias, a fin de procesar, encauzar y resolver las demandas sociales [...] es importante remarcar este trípode esencial –legitimidad, recursos y competencias– [...] además decimos que ese trípode es una condición necesaria pero insuficiente [...] Porque estas instituciones deben ser capaces de promover efectivamente la participación.

---

7. Más avanzado el debate, se lee en respuesta a esta consideración: “¡Claro que fue importante la comuna en Francia, porque la comuna de París fue una revolución! No está tan mal que se la llame *comuna* porque de alguna manera reivindica ese nombre y de alguna manera reivindica las posibilidades de lo que puede ser el futuro de la democracia” (exposición del convencional Rodríguez, ibidem, p. 166). Por su parte el convencional Carella se sumó a la crítica del término *comuna*: “A mí no me parece tan atractiva porque me hace acordar a la comuna de París de 1871, que fue sangrientamente reprimida provocando 40 mil muertes, y que dio lugar a que en 1884 una ley que reconoció a los consejos municipales la facultad de reglar por deliberación los asuntos de las comunas excluyese expresamente a la ciudad de París, transformándola en lo que se llamó un *comuna de excepción*, castigándola por haberse levantado contra el gobierno central de Francia” (ibidem, p. 171).

8. Ibidem, p. 147.

Más allá de estas diferencias en los proyectos y en el debate, queremos rescatar, para terminar, las palabras del convencional constituyente Carella:<sup>9</sup>

...hay una realidad que muestra que existen tres dictámenes, dos en minoría y uno en mayoría. Los dictámenes en minoría demuestran preocupación; el dictamen en mayoría demuestra interés. La gran diferencia entre preocupación e interés consiste en que la persona preocupada es la que ve el problema, mientras que la persona que se interesa es la que lo soluciona. Esto es lo que estamos haciendo. Con este despacho en mayoría estamos sembrando los cimientos de una sólida y duradera descentralización.

## El dictado de la Ley de Comunas como resultado de un fallo judicial

Tras definirlas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial, al inicio del artículo 127, la Constitución de la CABA prevé en la misma disposición:

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.

Concordantemente, 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 (inc. 3)”.

Finalmente, la Disposición transitoria 17 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”. Por esta razón, como condición necesaria para poder efectivizar el llamado a elecciones, la ley orgánica debía ser dictada no más allá del 2001, en que se cumplían los cinco años de la sanción de la Constitución local de 1996.

---

9. Ibídem, p. 168.

Lo cierto es que la Ley Orgánica de Comunas N° 1777<sup>10</sup> fue sancionada el 1 de septiembre de 2005, es decir, una vez vencido con holgura el plazo previsto por el constituyente. Justamente en razón de esta demora se iniciaron acciones judiciales en reclamo de los derechos que conculcaba la omisión del legislador, al no sancionar dicha ley en los plazos previstos.<sup>11</sup>

Estas acciones se acumularon en una causa principal: “García Elorrio, Javier M. c/GCBA s/Amparo (art. 14, CCABA)”,<sup>12</sup> que dio lugar a una decisión por demás trascendente para la vida institucional de la ciudad,<sup>13</sup> tanto desde el encuadre jurídico –al calificarse la omisión legislativa como un caso de inconstitucionalidad por omisión,<sup>14</sup> con el significado que ello trasunta en materia de control entre las distintas funciones estatales–, como desde sus efectos, porque se sancionó la Ley Orgánica de Comunas y con ella se inició el tránsito firme y seguro hacia el momento en que nos situamos hoy.

Por la indicada trascendencia debemos destacar algunos párrafos de la sentencia de la Cámara de Apelaciones:

Hay una omisión (no dictar una ley), de una autoridad pública (la Legislatura), que lesiona un derecho político-electoral (elegir y ser elegido en las

10. BOCABA N° 2292 del 07/10/2005.

11. Autos “March Zambrana, Carlos c/GCBA s/Amparo”, Exp. 3636/2001 y “Acevedo, José Luis c/GCBA s/Amparo (Art. 14 CCABA)”, Exp. 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.

12. Exp. N° 3586/2001, que trató 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.

13. El caso fue comentado por Grigera, Florencia, “Un fallo jurídicamente sencillo y políticamente complejo: el caso de las comunas porteñas”, en *La Ley: Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, 30/3/2004, pp. 24-28; y Hermida, Roberto, “La utopía de las comunas en Buenos Aires”, en *La Ley: Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, 30/3/2004, pp. 28-32. Ver también Mertehikian, Eduardo, “El caso ‘García Elorrio’ y las comunas porteñas: Un caso judicial de inconstitucionalidad por omisión”, en AA. VV., *Quince años, quince fallos. En conmemoración de la creación del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2014, pp. 35-52.

14. Así lo hace el Juez de primera instancia con cita de Bidart Campos, Germán, “Algunas reflexiones sobre las omisiones inconstitucionales”, en Bazán, Víctor (coord.), *Inconstitucionalidad por omisión*, Bogotá, Temis, 1997, pp. 1-6, reseñado por Sabsay, Daniel, “La cuestión ambiental en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *La Ley: Revista Jurídica Argentina*, 2006, pp. 1081-1092.

juntas comunales) con arbitrariedad manifiesta (pues surge de una lectura sumaria del texto constitucional). Dado que la ley de organización de las Comunas es imprescindible para ejercer el derecho, hay una relación de causalidad entre el no dictado de la ley y la lesión del derecho.<sup>15</sup>

Y leemos en otro de los votos:

Un supuesto especial de omisión ilegítima ocurre cuando la efectiva vigencia de un derecho o garantía reconocida en el plexo constitucional requiere necesariamente la sanción de una ley reglamentaria y, pese a la existencia de un claro mandato constitucional en tal sentido, el legislador mantiene una actitud morosa. El carácter ilegítimo de este tipo de abstenciones se torna aún más evidente si, como ocurre en el *sub lite*, la Constitución ha fijado en forma expresa un plazo para el dictado de la norma [...] Así las cosas, el incumplimiento de la manda constitucional es una omisión ilegítima imputable a las autoridades locales. Se trata de un incumplimiento palmario, toda vez que surge del simple cotejo entre las normas constitucionales aplicables y las conductas estatales, circunstancia que torna innecesaria toda prueba en relación con la antijuridicidad de la omisión. Por su parte, tal circunstancia permite tener por configurado el presupuesto de procedencia de la acción intentada, esto es, la existencia de una ausencia de actuación real y concreta, por parte de la demandada, que exhibe en forma manifiesta los vicios de ilegalidad y arbitrariedad.<sup>16</sup>

En cuanto a los alcances de la decisión judicial, se señala:

Tampoco le corresponde al Poder Judicial suplir la omisión. La sentencia puede, y debe, condenar a la Legislatura, pero es potestad exclusiva de ella determinar qué proyecto tratar, de qué forma, bajo qué trámites parlamentarios y con qué contenidos, sin perjuicio de las reglas, formales y sustanciales, que ya se hallen en la Constitución. No es preciso indicar contenidos, referirse a proyectos existentes o a alguna de las comisiones parlamentarias. Tampoco puede el Ejecutivo suplir la omisión legislativa.<sup>17</sup>

Para finalizar agregamos, según surge del fallo, “que la omisión cuestionada no cesa con la sanción de la ley reglamentaria que establece el artículo 127 de la Constitución de la CABA [...] sino con la ulterior

---

15. Del voto del juez Corti, Cons. VIII.

16. Del voto del juez Balbín, Cons. XII.1.

17. Del voto del juez Corti, Cons. XII. Coincide en el punto el juez Balbín (ver Cons. XIV de su voto, al que nos remitimos).

convocatoria a la elección de las autoridades comunales".<sup>18</sup> Cabe advertir que la sanción de la ley se produjo en el 2005 y que recién en el 2011 se hizo efectiva la elección de las dichas autoridades.

## La participación vecinal en la elaboración de la Ley Orgánica de Comunas

Un hecho que debemos destacar vinculado a la sanción de esta ley es que fue generada, con los aportes de los vecinos, en los distintos espacios participativos que se articularon al efecto. Así fue proyectada y aprobada desde la Legislatura, en la sesión del 15 de abril de 2004,<sup>19</sup> en la que se debatieron los despachos propuestos por los diputados Daniel Betti y Sergio Molina, y los de autoría de Roy Cortina, Rodríguez Herrera Bravo, Paula Bertol, Marina Pérez, Alicia Bello, Fernando Cantero, Ariel Schifrin y María Estensoro.

En ellos se consideraba necesario no sólo contar con un consenso mayoritario entre los distintos bloques que componen la Legislatura, sino también generar espacios en los cuales las vecinas y vecinos puedan, sin restricciones ni condicionamientos, ser informados, discutir, proponer y expresar sus inquietudes, sugerencias y críticas.

La Resolución N° 35/2004, aprobada en esa fecha, dispuso:

Art. 1º.- Dar tratamiento y aprobar la LOC prevista en el Art. 127 y siguientes de la Constitución de la Ciudad durante el transcurso del corriente año para que pueda ser prevista en la elaboración presupuestaria para el ejercicio 2005.

Art. 2º.- Promover por intermedio de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana un efectivo debate entre la población, posibilitando la real participación popular de los vecinos. A estos efectos, se faculta a dicha comisión a realizar, juntamente con organizaciones intermedias y el Poder Ejecutivo de la Ciudad, actividades complementarias de difusión y debate referidas al proceso implementado para la sanción de la LOC. Durante la vigencia de este proceso de consulta, con finalización el 17 de septiembre del corriente año, la Legislatura no abordará el tratamiento de ningún proyecto de LOC.

---

18. Voto del juez Balbín, Cons. XV.

19. Legislatura de la CABA, Acta de la 7ª sesión ordinaria, VT N° 14, 15/4/2004.

Art. 3º.- Garantizar la participación de los vecinos y sus organizaciones en la elaboración, revisión, actualización y seguimiento de dicho proceso. Las ideas fuerza y los contenidos básicos, que surjan del mismo, deberán tenerse en cuenta para arribar a los consensos en los que se funde la sanción de la LOC.

De las expresiones vertidas en el recinto, surge que ese proceso ya se encontraba en marcha.

Se ha elaborado un cronograma de visitas [...] a los 47 barrios porteños, en reuniones que se realizan todos los lunes y miércoles, de 19 a 22 y 30 horas, en colegios y escuelas públicas ubicados estratégicamente, desde el punto de vista del territorio de cada uno de los barrios. En ellas se analizan metodologías que vamos perfeccionando reunión tras reunión. Todo queda registrado, ya que grabamos o contamos con la generosa colaboración del Cuerpo de Taquígrafos. A su vez, contamos con la ayuda de los facilitadores de la comisión, que hacen una síntesis de todo lo dicho. Al día siguiente, un representante vecinal y el director de la comisión suscriben un acta en la que se va acumulando todo lo dicho por las organizaciones vecinales, por los vecinos y por los legisladores. Luego, apenas comienza la reunión siguiente, se entrega una copia a cada vecino [...] Se trabaja sobre cinco ejes temáticos o ideas fuerza que propusieron las organizaciones: el marco legal, el presupuesto, la organización y el gobierno comunal, las competencias y la territorialidad. Además, hemos aprovechado la oportunidad para agregar un sexto punto: ya que estamos concurriendo a cada uno de los 47 barrios, los vecinos tienen la oportunidad de hacer todos los reclamos, las críticas y las propuestas referidas a las problemáticas de sus barrios.<sup>20</sup>

Tiempo después, al momento de aprobarse en general, se haría mención del alcance de esta participación<sup>21</sup>:

... se han realizado 46 reuniones barriales, a las cuales se han invitado a más de 4.000 organizaciones y unas 700 organizaciones tuvieron una participación activa en este proceso. A las Asambleas Barriales concurrieron más de 5.000 vecinos y organizaciones y han dejado su opinión cerca de 900 vecinos y participantes. De todas estas reuniones, se elaboraron actas y se cuenta con las desgrabaciones de los debates man-

---

20. Expresiones del diputado Cortina, en Legislatura de la CABA, Acta de la 7<sup>a</sup> sesión ordinaria, VT N° 14, 15/4/2004, pp. 76 y ss.

21. Legislatura de la CABA, Acta de la 12 sesión especial, VT N° 69, 30/11/2004, pp. 6 y 25.

tenidos. También se habilitaron Espacios Autónomos de Debate, en donde los vecinos y organizaciones podían acercar sus ideas y propuestas. Se entregaron 283 carpetas, de las cuales se devolvieron completas 108 carpetas con 2800 adhesiones. Que una vez concluido el proceso de discusión barrial, se conformó la Comisión Sistematizadora y Sintetizadora de las ideas fuerza de la LOC integrada por 55 representantes de distintas organizaciones barriales. Dicha comisión realizó 4 reuniones plenarias, de las cuales surgió un documento final con las propuestas elaboradas por los vecinos.

## Definición constitucional y legal

Artículo 127 [CCABA] 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.

Artículo 2 [LOC] Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia.

De las disposiciones transcriptas resulta que la comuna es una unidad territorial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que gestiona política y administrativamente la satisfacción del interés público de su comunidad.

El término *comuna* viene del latín *communia/communis* y está vinculado al autogobierno dentro de un pequeño territorio<sup>22</sup> o de un segmento urbano.<sup>23</sup> Las comunas porteñas, como vimos al comienzo de este capítulo, son descentralizaciones geográficamente delimitadas.<sup>24</sup> En ese territorio determinado o unidad territorial se desenvuelve la vida comunal y quedan circumscripciones las facultades de la

---

22. Villagra, Facundo; Santiago, Julián y Covarrubias Jurado, Mariano, *op. cit.*

23. Sabsay Daniel y Onaindia, José, *op. cit.*, p. 256.

24. En el Cap. III de la presente obra abordaremos la delimitación territorial de las 15 comunas porteñas.

junta como gobierno local, es decir, como centro político de deliberación y toma de decisiones.

Las comunas porteñas poseen una personalidad jurídica propia y distinta a la del Gobierno central y a la de las restantes jurisdicciones, organismos y entes que conforman el sector público de la ciudad.<sup>25</sup> Toda descentralización, como ya señalamos, implica la creación de una persona jurídica. Estas últimas son definidas por el Código Civil y Comercial (art. 141): “Son personas jurídicas todos los entes a los cuales el ordenamiento jurídico les confiere aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones para el cumplimiento de su objeto y los fines de su creación”. El mismo código distingue las personas jurídicas privadas (sociedades, asociaciones civiles, simples asociaciones, fundaciones, entre otras) de las públicas que, en cuanto a su reconocimiento, comienzo, capacidad, funcionamiento, organización y fin de su existencia, se rigen por las leyes y ordenamientos de su constitución (art. 147, CCyC). Dentro de esta última categoría se encuentran las comunas, definidas como entes territoriales de la CABA creados y regulados por la Constitución local, primero, y por la Ley Orgánica de Comunas, después.

El reconocimiento de la personalidad jurídica supone a su vez ciertos atributos,<sup>26</sup> a saber: nombre (denominación de la comuna), capacidad (competencias de las comunas ejercidas desde la junta comunal bajo garantías de participación ciudadana a través de los consejos consultivos), domicilio (sede comunal), representación (presidente de la junta por mandato de los restantes jefes comunales) y patrimonio (presupuesto y recursos propios). Más específicamente, el patrimonio es el conjunto de bienes –objetos inmateriales y materiales susceptibles de valor– que pertenecen a la comuna. El tema es abordado en el Capítulo V de este libro, referido al patrimonio y los recursos.

En relación con la gestión política, a las comunas les está confiado gestionar, en su respectivo ámbito territorial, la política legislativa y ejecutiva definida y regulada desde las autoridades centrales.<sup>27</sup> Creemos

---

25. Ley N° 70.

26. Balbín, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2<sup>a</sup> ed., *op. cit.*, p. 5.

27. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, Santa Fe, Rubinzel-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 dise-

que también pueden determinar y gestionar políticas propias, dentro de la órbita de sus competencias. Por otro lado, las comunas implementan la gestión y ejecución administrativa de las regulaciones centrales, dentro de los ámbitos territoriales de sus propias jurisdicciones.<sup>28</sup>

Es importante destacar que los actos y las relaciones de la administración pública, en este caso de las comunas, siempre, necesariamente, tienden a satisfacer el interés público creado por necesidades públicas o colectivas. La satisfacción del interés siempre será para la colectividad, aún si lo es para ciertos particulares determinados (estos se beneficiarán en forma inmediata y como elemento de la colectividad).<sup>29</sup>

Este esquema de descentralización está motivado por la democracia participativa como forma de organización de las instituciones (art. 1, CCABA), que ha sido adoptada por el constituyente local. Así aparece precisado el interés público al que debe aspirar la gestión comunal. Parece lógico que un distrito que cuenta con aproximadamente tres millones de habitantes posea un grado de descentralización política y gestión que contribuya a una mayor participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos.<sup>30</sup>

Por último, en relación a la comunidad, debemos pensar en un nuevo tipo de ciudadano: activo, participante y 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 esporádicas.<sup>31</sup> La participación consiste en

ño 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 Enríquez en Legislatura de la CABA, 2<sup>a</sup> sesión especial, 8/6/2005, VT N° 21).

28. Ibídem, p. 359.

29. Fiorini, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968, p. 57.

30. García Lema, Alberto, “Etapas de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Aportes para una valoración actual”, en *Revista Argentina Jurídica La Ley*, 1/11/2006, pp. 1004-1015. El autor revisa así su criterio anterior, que veía que esta creación podría incrementar notablemente la estructura burocrática de la ciudad, con los costos adicionales que ello implica.

31. Genro, Tarso, “El presupuesto participativo y la democracia”, en Genro, Tarso y de Souza, Uribatan, *Presupuesto Participativo: La Experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 21, citado en CCAYT CABA, Sala II, “Desplats, Gustavo María c/GCBA

construir escenarios en donde las instituciones y los colectivos sociales puedan deliberar, negociar, confrontarse y llegar (o no) a acuerdos.<sup>32</sup>

En vez de *en el vecino*, como comunidad debemos pensar en 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.<sup>33</sup>

Antes de finalizar es del caso referir que para la Procuración General de la CABA es opinión reiterada en sus dictámenes que las comunas son entes descentralizados, que no gozan de autonomía. En este sentido, son personas jurídicas públicas estatales, con una asignación legal de recursos, a quienes el Estado central reconoce competencias sobre todo administrativas para el cumplimiento de los cometidos expresamente regulados en la Constitución: además, están sometidas al control del ejecutivo.<sup>34</sup>

En conclusión, por las características expuestas y las limitaciones que conlleva la tarea de indagar en la *naturaleza* de una institución,<sup>35</sup> nos parece oportuno resaltar lo que las comunas, según la doctrina, no son.

---

s/Amparo (art. 14 CCABA)", 6/4/2004, Expte. 8279-0, Cons. 7. También en las expresiones vertidas por la convencional constituyente 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" (*Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 1996, tomo II, Buenos Aires, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, 2003, p. 126).

32. Borja, Jordi, *op. cit.*, p. 79.

33. Christe, Graciela, *op. cit.*

34. Dictamen IF-2016-09242903-PG que remite a otro anterior de fecha 23/7/2012. No estamos de acuerdo con esta definición puesto que no es el "estado central" quien le reconoce competencias a las comunas porteñas sino la propia Constitución de la CABA y la LOC, en forma directa. Tampoco estamos de acuerdo en que estén sometidas al control del ejecutivo, ya que la LOC establece al respecto la competencia de los organismos de control del sector público local previstos en la Ley N° 70.

35. Para Gordillo, al formular una definición estipulativa debemos buscar una lista de las características de la cosa considerada sin las cuales la palabra no podría aplicársele. Para este mismo autor, no se trata de averiguar la esencia o naturaleza de las cosas o las instituciones, porque ello se vincula a "la creencia de que las palabras representan objetivamente conceptos o ideas dados cuyo significado debe ser descubierto y descripto" (Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 10<sup>a</sup> ed., 2009, p. I-19).

En primer lugar, ellas no configuran una nueva fuente de poder autónomo, 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 (en las democracias representativas contemporáneas, la fuente primordial del poder político). Carecen, por lo mismo, de potestad tributaria. Su integración depende de la ley que determina su número, organización y competencias, es decir, los elementos configurativos de su personalidad, de su *comuneidad*.<sup>36</sup>

En segundo lugar, las comunas no son municipios. 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.<sup>37</sup> Las comunas no guardan, respecto de la ciudad, el mismo grado de descentralización que los municipios tienen con relación a las provincias. Se trata, en definitiva, de dos niveles disímiles o dos modelos diferentes de descentralización del poder en relación al territorio.<sup>38</sup>

En tal sentido, recordemos que, conforme el artículo 123 de la CN: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en 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 “Rivadear”,<sup>39</sup> en el que se tocó el punto neurálgico de la autonomía municipal vinculado a las atribuciones en materia tributaria.<sup>40</sup>

---

36. Christe, Graciela, *op. cit.*

37. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, *op. cit.* No obstante haber sido calificadas de *municipios barriales* por este mismo autor (Sabsay, Daniel, “La cuestión ambiental...”, *op. cit.*).

38. Basterra, Marcela y Herrera Bravo, Dante, “El status jurídico de las Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *La Ley Online*, diciembre 2011, p. 599.

39. CSJN, “Rivadear, Ángela D. B. Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario”, *Fallos* 312:326.

40. Gelli, María, *op. cit.*, p. 605.

También se ha señalado<sup>41</sup> –y nosotros coincidimos– que la sumatoria de algunos elementos característicos de las comunas impide asimilarlas a los entes descentralizados tradicionales del Derecho Administrativo. Estos elementos son: *a)* su carácter de entes originarios en cuanto su existencia deriva en forma directa de la Constitución de la ciudad y no de la voluntad de los poderes constituidos;<sup>42</sup> *b)* el elemento representativo que rige la elección directa de sus integrantes, también dispuesta por el constituyente; y *c)* el innegable mandato presente en su regulación constitucional y legal de constituirse en portavoz de los intereses generales de la población del territorio a su cargo.

En definitiva, se trata de una entidad básica de la organización territorial del Estado –en este caso, la CABA–, cauce inmediato de la participación ciudadana en los asuntos públicos, a través de la cual se institucionalizan y gestionan los intereses propios de esa colectividad.<sup>43</sup>

## Finalidades de la Ley Orgánica de Comunas

Artículo 3 [LOC] 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.

---

41. Scheibler, Guillermo, “Buenos Aires, ciudad de Comunas”, en *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 1/11/2006, p. 1035. Ver, asimismo, Salvatelli, Ana y Scheibler. Guillermo, *op. cit.*

42. Recordemos que la CCABA prevé que el jefe de Gobierno es competente para proponer la creación de entes descentralizados o reparticiones autárquicas (art. 104, inc. 10, CCABA) y que a la Legislatura le atribuye la creación mediante ley formal (art. 80, inc. 17 CCABA). De esta manera se da lugar a un procedimiento secuencial en el que las competencias del legislador y del ejecutivo concurren a la formación de un acto complejo (TSJ CABA, “Arguello, Jorge M. c/GCBA s/Acción declarativa de inconstitucionalidad”, 21/11/2001, citado por Christe, Graciela, *op. cit.*, p. 734). En nuestra opinión, la circunstancia de que no se haya seguido este itinerario para la creación de las comunas, no resulta un obstáculo para concebir las como descentralizaciones administrativas del Gobierno de la ciudad, rama del Ejecutivo. Nosotros coincidimos con el autor citado en el sentido de que las comunas no representan un típico ente descentralizado de la administración por la sumatoria de elementos que él destaca.

43. Adaptamos este concepto de Colás Tenas, Jesús, “El funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales: las sesiones”, en *La administración al día*, 20/4/2012, disponible en <https://bit.ly/2Q9k9EQ> [consultado el 12/3/2020].

- 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.

En primer lugar, es importante insistir en la unión indivisible que existe entre la institución comunal y la democracia participativa. Así lo reflejan los distintos incisos de la disposición citada.

En este tipo de democracia, la participación se inmiscuye en todas las técnicas de organización del Estado como valor político central, sin dejar de lado su aspecto representativo, es decir, que el sistema de partidos políticos continúe siendo el vehículo de acceso a los cargos políticos, ejecutivos y legislativos.<sup>44</sup> Así, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires constituye una pieza jurídica que se distingue por definir a las instituciones de la ciudad como una democracia participativa (art. 1), lo que importa propiciar “la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad” (art. 11, *in fine*).<sup>45</sup>

Bajo tales principios, 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 pro-

---

44. Corti, Horacio, *op. cit.*, pp. 390-391.

45. CCAYT CABA, Sala 2, “Confederación General Económica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/GCBA y otros s/Amparo (art. 14 CCABA)”, 11/9/2007, Expte. N° 17813-0, Cons. 13, con cita de fallos “Comercio de Maderas SA y Denali SA c/GCBA s/Amparo (art. 14 CCABA)”, 8/11/2001, Expte. N° 240; “Desplats”, *op. cit.*; y, de la Sala 1, en “García Elorrio”, *op. cit.*

fundizar los consensos a través de la creación de espacios locales de interacción entre vecinos y gobierno.<sup>46</sup>

En segundo lugar, la cuestión de las competencias y funciones consideradas como *descentralizables* desde el gobierno central a las comunas –según fue tratado en el seno de la constituyente<sup>47</sup> podría regirse por los siguientes criterios: *a)* todo aquello que se pueda gestionar desde un nivel inferior (comuna) sin un aumento significativo de los costos, no debe gestionarse desde un nivel superior (ejecutivo central); *b)* es conveniente transferir al nivel inferior aquellas competencias y funciones originadas en dicho ámbito; *c)* la descentralización se justifica cuando la gestión más próxima a los ciudadanos supone, además, una sensible mejora en la calidad del servicio que se presta; y *d)* es conveniente descentralizar aquella competencia mediante cuyo ejercicio se desea potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

Veremos en el Capítulo III cómo ha sido delimitado por la LOC lo referido a las competencias exclusivas y concurrentes. Asimismo, veremos que, de conformidad con el artículo 12, aquellas podrán ampliarse por vía de delegación desde el Gobierno central consensuada con las Comunas, además de las normas referidas a políticas especiales que también les asignan competencia.

Respecto de la necesidad de implementar medidas de equidad y compensación de diferencias estructurales entre comunas, un ejemplo actual de lo que no le corresponde hacer al Gobierno central es la decisión de remover las estaciones del sistema de *ecobicicletas*<sup>48</sup> en las comunas 1, 4, 7, 8 y 9 aduciendo “baja demanda” o “hechos de vandalismo y robos”.

## Principios generales de la gestión comunal

Artículo 4 [LOC] La descentralización de la gestión pública se rige por los siguientes principios generales:

---

46. Balbín, Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2007, p. 702.

47. Expresiones del convencional Arguello, Jorge, *Diario de sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, tomo II, *op. cit.*, p. 141.

48. Ver el Proyecto de Resolución de la legisladora Claudia Neira, quien pidió informes al Ejecutivo local (Expte. 3108-D-2019, 23/1/2020).

- 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.

Debemos tener presente que la gestión comprende todas las actividades de una organización (en este caso, las comunas): *a)* el establecimiento de metas, *b)* el análisis de los recursos disponibles, *c)* la apropiación económica de los mismos, *d)* la evaluación de su cumplimiento y desempeño institucional, y *e)* la adecuada operación que garantice el funcionamiento de la organización.<sup>49</sup>

Estas acciones vienen orientadas por principios que la misma LOC se encarga de definir y que deben servir de guía para interpretar todas aquellas situaciones dudosas o conflictivas de la gestión comunal. Lo atinente a la gestión descentralizada de los programas presupuestarios que tengan impacto local específico en materia de desarrollo social, cultura, deportes y defensa de consumidores y usuarios (cuestión prevista en el inciso *a*) debe ser analizado conjuntamente con el artículo 13, que analizaremos en el próximo capítulo.

Veremos que la planificación en materia de políticas sociales es una facultad concurrente entre el Gobierno central y las comunas. Su efectiva ejecución descentralizada depende de las transferencias de competencias y, junto a ellas, de los recursos presupuestarios correspondientes.

---

49. Ivanega, Miriam, “La administración pública del siglo XXI: Entre la utopía y la realidad”, en *La Ley Online*, 2/3/2011.

En ese marco, la previsión que comentamos es por demás trascendente porque no fija límites a la descentralización de dichas competencias.

Otro principio igualmente importante es el de subsidiariedad (inc. c). La idea es que toda gestión que pueda ser desarrollada a nivel comunal resulte de competencia de la comuna. Frente a ella, el Gobierno central se reserva un rol subsidiario, es decir, limitado a aquello que la comuna no pueda hacer por sí misma con el presupuesto asignado. Esto tiene sustento en la llamada *mejor situación*, es decir, que se ocupa de la competencia aquella administración –Gobierno central o comuna– que se encuentre en las mejores condiciones para desempeñarla.<sup>50</sup>

También debe destacarse el equilibrio que tiene que existir en una concepción integradora entre la preservación de la unidad y el interés general de la ciudad, mediante un obrar descentralizado –preferente– en todas aquellas cuestiones que así lo permitan. No hay que pensar en forma fraccionada, sino integrando ambas gestiones: la central y la local o comunal.<sup>51</sup>

La eficacia y la eficiencia son principios recogidos en el artículo 22 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la CABA<sup>52</sup> y tiene plena aplicación en el ámbito comunal.<sup>53</sup> Mientras la eficacia se relaciona con la consecución de la finalidad prevista en la norma, la eficiencia importa alcanzar dicha finalidad al menor costo posible.<sup>54</sup> Resulta una obligación<sup>55</sup> para los órganos que integran la administración, en el caso las

50. Sabsay, Daniel y Calógero, Pizzolo (h), “Directrices de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en materia de Comunas”, en *Informe de la Comisión consultiva del Programa de descentralización y modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, noviembre de 1999.

51. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan Martín, *op. cit.*, p. 15.

52. LPA CABA, aprobada por D. N° 1510/97 (BOCABA 310, 27/10/1997, con las modificaciones de las L. N° 32, N° 104 y el D. N° 1572/97).

53. El art. 1 de la LPA CABA establece que “las disposiciones de esta ley se aplicarán a la Administración Pública centralizada, desconcentrada y descentralizada, y a los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires, en ejercicio de la función administrativa; también a los entes públicos no estatales en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes de la Ciudad de Buenos Aires”.

54. Lupetti, Gustavo, “Los principios de eficacia, celeridad, economía y sencillez”, en Tawil, Guido (dir.), *Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, p. 174.

55. Canosa, Armando, *op. cit.*, p. 238. Ver, asimismo, Comadira Julio y Monti, Laura (colaboradora), *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Adminis-*

juntas comunales y sus áreas dependientes, la aplicación de este principio y de los restantes del procedimiento administrativo. En términos de la Auditoría General de la CABA,<sup>56</sup> la eficacia corresponde al logro de las metas previstas en planes, programas, proyectos, operaciones y actividades, así como su adecuación a los objetivos del organismo auditado.

Por su parte, la eficiencia se refiere al uso productivo de los recursos tendiendo a maximizar el producto por recurso utilizado o minimizar los recursos empleados por cantidad y calidad de producto obtenido.

Finalmente, se ha dicho que la modernización no significa que se deba llevar adelante una transformación compulsiva de lo preexistente ni un abandono de todo precedente. Por el contrario, es un proceso de adaptación de las instituciones, las normas y los funcionarios. La materia debe analizarse desde diversos ángulos, respetando su complejidad social, económica, jurídica, histórica y técnica, bajo el prisma que impone la hipermodernidad, cuyas consecuencias sociopolíticas son, por ejemplo, la novación del poder y la soberanía y la participación de sujetos no estatales en la gestión y el control públicos.<sup>57</sup>

---

trativos, anotada y comentada, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2007, pp. 64 y ss.; y Gordillo, Agustín y Daniele, Mabel (dirs.), *Procedimiento administrativo, Decreto ley 19.549/1972 y normas reglamentarias: Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comentados y concordados*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2<sup>a</sup> ed., 2010, p. 22.

56. AGCBA, *Informe Final: Centro de Gestión y Participación N° 3*, agosto 2005, punto 4. Disponible en <https://bit.ly/2TWlbow> [consultado el 13/3/2020].

57. Dromi, Roberto, *Modernización del control público*, Buenos Aires, Hispania Libros, 2005, p. 8.

# Capítulo III

## División territorial

Bajo el título “Territorialidad e identidad” (Capítulo 3, Título I), la Ley Orgánica de Comunas define geográficamente las 15 comunas en las que se divide actualmente la Ciudad de Buenos Aires. También establece que los vecinos podrían asignarle un nombre distinto a la numeración que viene impuesta por la ley, en consonancia con la identidad de los barrios que la componen, bajo el procedimiento de consulta popular. Por último, fija el criterio para localizar tanto la sede comunal como las eventuales subsedes. A continuación, abordamos estas disposiciones.

### Las quince comunas

Artículo 127 [CCABA] [...] esa ley establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

Artículo 5 [LOC] La descentralización de la Ciudad se realiza a través de Comunas bajo el agrupamiento de barrios, conforme el número y delimitación establecidos en el Anexo<sup>1</sup> de esta ley.

La discusión en torno al mapa de la LOC fue muy álgida.<sup>2</sup> Desde la aprobación de la ley en general –realizada en la sesión de la Legislatura del 30 de noviembre de 2004– al despacho de mayoría, seguían numerosas disidencias parciales generalmente referidas a este capítulo de la delimitación territorial.<sup>3</sup> Tras sucesivas sesiones en las que se intentó resolver esta cuestión, recién pudo avanzarse el 1 de septiembre de 2005.

---

1. Ver apéndice normativo.

2. 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.), *op. cit.*, p. 275.

3. La mayoría (Rebot, Helio; Cortina, Roy; Talento, Francisco; Bello, Alicia; La Ruffa, Silvia; Betti, Daniel; Borrelli, Martín; Cantero, Fernando; De Giovanni, Julio; Herrera Bravo, Rodrigo; Etchegoyen, Susana; Estenssoro, María; Pérez, Marina; Polimeni, María; Schifrin, Ariel y Moresi, Laura postulaba como Anexo de la ley (VT N° 69, p. 15): “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se divide en 10 Comunas cuya delimitación se ajusta al siguiente detalle, de acuerdo a los límites de barrios establecidos por el Art. 1º de la Orde-

Ese día se modificó la propuesta original del despacho de mayoría llevando el número de comunas a quince: Comuna 1 (Retiro, San Nico-

---

nanza N° 26.607/72 y sus modificatorias: Comuna del Norte: Saavedra, Coghlan, Núñez y Belgrano; Comuna del Nordeste: Colegiales y Palermo; Comuna del Puerto Nuevo: Recoleta, Retiro y San Nicolás; Comuna del Casco Histórico: Balvanera, San Cristóbal, Montserrat, Constitución, San Telmo y Puerto Madero; Comuna del Sur: Boca, Barracas, Parque Patricios, Boedo y Nueva Pompeya; Comuna del Suroeste: Villa Soldati, Villa Riachuelo, Villa Lugano, Mataderos y Parque Avellaneda; Comuna del Centro: Almagro y Caballito; Comuna del Oeste: Liniers, Versalles, Villa Real, Villa Devoto, Villa del Parque, Montecastro, Villa Luro y Vélez Sarsfield; Comuna de las Flores: Parque Chacabuco, Flores, Floresta, Villa Santa Rita y Villa General Mitre; Comuna del Noroeste: Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Villa Ortúzar, Agronomía, Paternal, Chacarita y Villa Crespo". Por otro lado, con el fundamento de que la población de las comunas fuera más reducida para favorecer la participación efectiva de los habitantes y la gestión sobre el territorio, a más de alcanzar agrupaciones de barrios con un grado mayor de relación histórica y cultural entre sí, una de las disidencias (diputada Alicia Bello) proponía la división territorial en 12 comunas: Comuna 1 (Constitución, San Telmo, La Boca y Barracas), Comuna 2 (Nueva Pompeya, Parque Patricios, San Cristóbal, Boedo y Parque Chacabuco), Comuna 3 (Villa Soldati, Villa Lugano, Villa Riachuelo, Parque Avellaneda y Mataderos), Comuna 4 (Liniers, Villa Luro, Versalles, Villa Real, Montecastro, Vélez Sársfield y Floresta), Comuna 5 (Villa Devoto, Villa Pueyrredón, Villa del Parque y Agronomía), Comuna 6 (Villa Urquiza, Villa Ortúzar, Paternal, Chacarita, Villa Crespo y Colegiales), Comuna 7 (Saavedra, Coghlan, Núñez y Belgrano), Comuna 8 (Palermo), Comuna 9 (Retiro y Recoleta), Comuna 10 (Balvanera, San Nicolás, Montserrat y Puerto Madero), Comuna 11 (Caballito y Almagro) y Comuna 12 (Flores, Villa Mitre y Villa Santa Rita). Otra de las disidencias (diputado Betti) estuvo 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" y sostuvo que, respecto del art. 5, 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° 26.607, 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 y facilitación de la adaptación de las distintas delimitaciones administrativas actuales como, por ejemplo, los distritos escolares. Finalmente, se proponía (posición del diputado Cantero, acompañado por Schifrin) la división de la ciudad en 15 comunas teniendo en cuenta los barrios establecidos en la ordenanza N° 26607 y sus modificatorias, de la siguiente manera: Comuna 1 (Mataderos, Liniers y Parque Avellaneda), Comuna 2 (Vélez Sarsfield, Villa Luro, Floresta, Monte Castro, Villa Real y Versalles), Comuna 3 (La Boca, Barracas, Pompeya y Parque Patricios), Comuna 4 (Flores y Parque Chacabuco), Comuna 5 (Caballito), Comuna 6 (Constitución, San Telmo, Montserrat, Retiro, San Nicolás y Puerto Madero), Comuna 7 (Boedo y Almagro), Comuna 8 (Villa Devoto, Villa Mitre, Villa del Parque y Villa Santa Rita), Comuna 9 (Villa Crespo, Paternal, Chacarita, Villa Ortúzar y Agronomía), Comuna 10 (Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Saavedra y Coghlan), Comuna 11 (Núñez, Belgrano y Colegiales), Comuna 12 (Palermo), Comuna 13 (Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo), Comuna 14 (Recoleta) y Comuna 15 (Balvanera y San Cristóbal).

lás, 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)<sup>4</sup>.

Este fue el anexo finalmente sancionado con el voto afirmativo de 52 diputados el día 1 de septiembre de 2005. Por otra parte, los límites comunales fueron precisados en la Leyes Nº 2094,<sup>5</sup> Nº 2329<sup>6</sup> y Nº 2650.<sup>7</sup>

## El nombre de la comuna

Artículo 6 [LOC] Las Comunas se identifican de la manera consignada en el Anexo de la presente ley, hasta tanto los electores de cada una definan su denominación mediante consulta popular convocada por la Junta Comunal.

Se hace referencia aquí al procedimiento participativo previsto para que los ciudadanos establezcan el nombre de su propia comuna. Hasta tanto ello ocurra, la identificación continúa siendo la numérica que prevé la ley en su anexo.

El objetivo de este artículo es lograr una mayor identificación entre los ciudadanos y su comunas, a través de la convocatoria a una consulta

---

4. Legislatura de la CABA, Acta de la 3<sup>a</sup> Sesión Especial, 1/9/2005, VT Nº 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 la página web de la Legislatura. También, para profundizar sobre los criterios que orientaron las propuestas, resulta ilustrativa la VT Nº 26 correspondiente al Acta de la 3<sup>a</sup> Sesión Especial de la legislatura, que tuvo lugar el 28/6/2005.

5. BOCABA Nº 2558 (3/11/2006).

6. BOCABA Nº 2700 (7/6/2007).

7. BOCABA Nº 2910 (16/4/2008).

popular<sup>8</sup> en el ámbito de cada una. Concluido el procedimiento, la Junta comunal remitirá un proyecto de ley<sup>9</sup> con la denominación propuesta para su tratamiento por la Legislatura de la ciudad.

Así sucedió en la Comuna 9.<sup>10</sup> Nació como propuesta inicial de su Junta comunal y luego prosperó con el impulso y acompañamiento de la Comisión de descentralización y participación ciudadana de la Legislatura bajo la presidencia de la legisladora María Rosa Muiños.

Mediante la Declaración Nº 143/2015 (4/6/2015), la Legislatura expresó su apoyo a la convocatoria a la consulta popular resuelta por la Junta comunal 9 el día 19 de diciembre de 2014, en los términos del artículo 6 que venimos comentando, con el objeto de someter a la opinión del electorado la nueva denominación. El proyecto fue aprobado por unanimidad por el Tribunal Superior de Justicia, como autoridad electoral, a través de la Acordada Electoral Nº 18/2015 en la que se aprobó el procedimiento y la fórmula para realizar la consulta popular de manera simultánea con la elección general que tendría lugar en julio de ese mismo año. A partir de ese momento, se difundió por medios gráficos, digitales y radiales la convocatoria a la consulta que tuvo lugar bajo la modalidad de Boleta Única Electrónica.<sup>11</sup> Finalmente, celebrados los comicios, con el 94,6 de los votos escrutados, la aprobación del nombre propuesto alcanzó el 79,80 % de acompañamiento, esto es, unos 62.246 vecinos estuvieron de acuerdo con la denominación. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia, a través de la Declaración Nº 376/2015, confirmó este resultado afirmativo a la consulta popular convocada.<sup>12</sup>

De esta forma, los electores de los barrios de Mataderos, Liniers y Parque Avellaneda pudieron elegir la denominación Lisandro de la

8. La consulta popular como mecanismo participativo está establecido en el art. 66 de la CCABA y fue reglamentado por la Ley Nº 89 BOCBA Nº 585 del 3/12/1998. A él nos referiremos más adelante, cuando tratemos conjuntamente los procedimientos de participación.

9. Se trata de una manifestación de la competencia de iniciativa legislativa que tiene la Junta conforme el art. 10 de la LOC (ver Cap. V del presente libro).

10. Seguimos aquí a Muiños, María Rosa, *op. cit.*, pp. 59 y ss.

11. Respecto de esta modalidad y de los alcances de su implementación, ver nuestro trabajo Salvatelli, Ana, “El control Judicial de los Procedimientos Electorales”, AA. VV., *Control público y acceso a la justicia*, Buenos Aires, Astrea/Editiones RAP, 2016, p. 37.

12. Declaración del TSJ Nº 376, 26/8/2015, en autos “Comuna 9 s/consulta popular (cf. Art. 66 CCBA) s/denominación, art. 6 Ley 1777 s/electoral – otros”, Expte. Nº 11774/2015.

Torre como nombre para ese distrito del sur, que así se convirtió en pionero respecto de la implementación de este tipo de convocatorias y mecanismos de democracia participativa.

## Sede y subsedes comunales

Artículo 7 [LOC] La sede de cada Comuna se establece en el centro barrial más accesible para los vecinos de la misma. Su primera localización se determina durante el proceso de transición. La Junta Comunal puede disponer el funcionamiento de subsedes, para cuya ubicación se deben tener en cuenta las centralidades de la Comuna, las identidades barriales y el interés vecinal.

En lo que respecta a las sedes de las comunas, cabe señalar que por Ley N° 3587<sup>13</sup> se dispuso que su ubicación fuera establecida por la Subsecretaría de atención ciudadana. Sin embargo, esta ley fue vetada por el Decreto N° 828 del 2 de noviembre de 2010<sup>14</sup> porque, al mencionar a la Subsecretaría como encargada de establecer la ubicación de las sedes de las quince comunas –y no a la autoridad de aplicación en forma genérica–, la ley remitía en forma directa a una estructura administrativa cuya organización y eventual modificación compete al Poder Ejecutivo.

El decreto de veto también dejó sentado que, entre las funciones establecidas en el artículo 35 de la LOC (Consejo consultivo), no se encontraba la de participar en la elección de la localización de las sedes de las 15 comunas,<sup>15</sup> y que tampoco poseían dicha atribución los Preconsejos consultivos comunales. Finalmente, afirmó que “la implementación del proceso de transición hacia las Comunas es una atribución del Poder Ejecutivo”. Así, en lo que aquí importa, señaló:

... entre la fecha de elección de autoridades comunales y su asunción existe un extenso lapso, durante el cual el proceso de transición se encuentra plenamente vigente, pudiendo el Poder Ejecutivo determinar la ubicación de las sedes de las quince Juntas Comunales.

---

13. BOCABA N° 3541 del 10/11/2010.

14. BOCABA N° 3541 del 10/11/2010.

15. La ley vetada establecía que con ellos –o con los Preconsejos consultivos– debían acordarse las sedes.

En cuanto a las subsedes, podemos destacar el espíritu que animó el debate en el recinto.<sup>16</sup>

Se señaló allí:

... la Ciudad de Buenos Aires tiene una miríada de organizaciones no gubernamentales que silenciosamente, desde hace tiempo, vienen colaborando y trabajando junto al Gobierno de la Ciudad y estarían perfectamente en condiciones de conformar una red que permita una mejor atención al vecino por parte del Gobierno de la Ciudad –insisto– con la colaboración de estas redes. Me imagino a las sedes y subsedes del gobierno comunal colaborando y trabajando conjuntamente, y estableciendo ventanas de atención al público y formas de acceso a la información del Gobierno de la Ciudad en cada uno de los clubes, asociaciones vecinales y sociedades de fomento que existen en los barrios.<sup>17</sup>

También se señaló lo siguiente:

... el art. es muy claro, y se atiene a las demandas que, de alguna manera, se formularon durante todo el proceso de participación vecinal acerca de si las Comunas son agrupamiento de barrios, de dos o tres barrios. Es importante que frente a una extensión de territorio importante y superlativa la Junta Comunal pueda tener espacios de atención a la ciudadanía y de deliberación en cada uno de los barrios que componen la comuna. Está hecho con este criterio.<sup>18</sup>

A ello se agregó, con sentido concordante:

Cuando se pensó en las subsedes, en realidad se pensó en delegaciones, atendiendo a que si cualesquiera de nosotros estuvieron observando las propuestas que hay de división territorial de las Comunas –en algunos casos, de 10 a 15– sabe que abarcan territorios muy amplios. Eso, de alguna manera, amerita la posibilidad de que haya algunas delegaciones para recibir y para agilizar algunos trámites.<sup>19</sup>

---

16. La disposición fue debatida en la Legislatura de la CABA, 2<sup>a</sup> Sesión Especial, 8/6/2001, VT N° 21.

17. De la exposición del diputado Herrera Bravo, ibídém, p. 23.

18. De la exposición del diputado Cortina, ibídém, p. 23.

19. De la exposición de la diputada Bello, ibídém, p. 23.

Para finalizar se puntuó que el artículo:

... establece que la Junta Comunal “puede disponer” el funcionamiento de subsedes. No es taxativo, es opcional; cada Junta Comunal verá si necesita establecer subsedes [...] me parece que es cada Junta Comunal la que va a decidir si necesita o no una subsede, y si va a funcionar en un edificio propio, o cedido por el Gobierno de la Ciudad, o en un club de barrio: eso ya se verá.<sup>20</sup>

---

20. De la exposición de la diputada Estenssoro, ibídem, p. 25.

# Capítulo IV

## Competencias comunales

En el presente capítulo vamos a analizar la serie de atribuciones que constituyen el núcleo objetivo de competencias que las comunas porteñas deben ejercer a través de su órgano de gobierno, la Junta comunal. Creemos que la enunciación detallada de estas competencias en el artículo 128 de la Constitución local es una fortaleza de su diseño institucional,<sup>1</sup> pues sólo podría ser modificada a través de una reforma, previa conformación de una Convención Constituyente. Al mismo tiempo, la rigidez que implica ese detalle se complementa con la atribución de funciones que hacen la Ley Orgánica de Comunas y demás normas especiales.

### Concepto, caracteres y clasificación<sup>2</sup>

La *competencia* es un concepto jurídico muy importante para el Derecho Administrativo porque define lo que los órganos que integran una persona estatal pueden o no hacer. Es un principio jurídico fundamental de toda organización, ya que delimita las atribuciones y funciones de cada uno de los que la integran.

Es así que las comunas porteñas –como personas jurídicas (entidades territoriales descentralizadas)– poseen las atribuciones y funciones que, como dijimos más arriba, le otorgan la Constitución de la CABA, la

---

1. Salvatelli, Ana, “Las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires: fortalezas y debilidades de su institucionalidad”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, N° 443, 16/9/2005, p. 93.

2. Seguimos aquí principalmente a Balbín, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2<sup>a</sup> ed., op. cit.; Gordillo, Agustín, *El derecho administrativo de la economía: Parte general*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1967; Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, disponible en [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com) [fecha de consulta 13/3/2020]; Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, op. cit.; Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008; Comadira, Julio, *Acto administrativo municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1992; Ivanega, Miriam “Los principios de la organización administrativa”, en *Documentación Administrativa*, N° 267-268, año 2003-2004, Madrid, INAP, pp. 189-204; entre muchos otros.

LOC y las demás normas especiales. Ese conjunto de acciones recibe el nombre técnico de *competencia*, esto es, la aptitud legal de obrar<sup>3</sup> de la comuna. Las funciones, actividades, poderes, potestades, atribuciones y facultades que los agentes comunales pueden ejercer, y también la medida y órbita de su actuación legal y legítima.<sup>4</sup>

El artículo 2 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la CABA en su parte pertinente establece: “La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia”.

Es decir que la competencia sólo puede surgir de una norma (constitución, leyes y reglamentos). No hay atribuciones y funciones extra-legales. Por eso es objetiva: es una norma quien la define y delimita. El órgano<sup>5</sup> debe actuar en consecuencia. Los restantes caracteres de la competencia, definidos en el artículo 2, son los siguientes:

Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieran expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario, o cuando el órgano inferior se halle investido de una especial competencia técnica.

---

3. Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, tomo I, Buenos Aires, Astrea, 1985, p. 87. La competencia es a los entes estatales lo que la capacidad a las personas físicas (art. 52 del Código Civil y sig.) y jurídicas de Derecho Privado (arts. 31 y 33 segunda parte del Código Civil). Respecto de las personas físicas la regla es la permisión, ellas pueden realizar todo aquello que no esté expresamente prohibido; la capacidad de las personas jurídicas de Derecho Privado se define bajo un criterio de especialidad, esto es, el objeto en concreto que ha sido definido al momento de su constitución. Los órganos que ejercen la función administrativa, en cambio, sólo pueden hacer lo que esté expresamente previsto en la norma o razonablemente implícito en ella, guiado por un criterio de especialización (Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes, 270:169).

4. Gordillo, Agustín y Daniele, Mabel (dirs.), *op. cit.*, p. 78.

5. El órgano es una ficción legal que se utiliza para poder imputar la actuación de los funcionarios o agentes comunales, en este caso, a la persona jurídica *comuna*. Así, el concepto refiere a dos elementos: el conjunto de atribuciones o competencias –órgano jurídico u órgano institución–, de un lado, y la persona física –órgano físico– que ejerce dichas competencias, del otro. De tal manera que los órganos carecen de personalidad jurídica propia, y su actuación es siempre imputada al ente al que pertenecen, que es el único sujeto de derecho (ver las obras referidas en la cita anterior, también Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes, 251:413).

Decimos entonces que es un deber de los órganos administrativos resolver las peticiones de los particulares –fundadamente<sup>6</sup> y desempeñar las funciones que le ha atribuido la norma. No se puede prorrogar su ejercicio, es decir, ser renunciada o diferida, salvo los casos de sustitución<sup>7</sup>, avocación<sup>8</sup> o delegación.<sup>9</sup> También es de orden público, por lo cual es indisponible por los particulares interesados.

En cuanto a su clasificación, la competencia puede estar determinada en razón del territorio, de la materia, del tiempo y del grado. Las comunas encuentran limitado el ejercicio de su competencia al espacio territorial (espacial) que le es propio, esa es su jurisdicción. En este sentido, cualquier decisión que se adopte e incida más allá de ese límite físico, será inválido. La materia refiere al tipo de asuntos sobre los cuales tendrá decisión, al contenido u objeto de los actos que pueden válidamente dictarse. En razón del tiempo, la competencia puede

---

6. El art. 22, inc. f, de la LPA CABA, establece, entre los principios del procedimiento administrativo, el debido proceso adjetivo, que comprende el derecho del particular a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y a una decisión fundada, es decir, a que haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso. Por ello, el ejercicio obligatorio de la competencia y el debido proceso adjetivo se encuentran estrechamente ligados y expanden sus efectos al elemento esencial de los actos administrativos. Los órganos administrativos deben, al adoptar una decisión, explicitar las razones que inducen al dictado del acto, de hecho y de derecho, para que el particular pueda conocerlas y, en su caso, impugnarlas.

7. Consiste en un cambio en la persona del funcionario sustentado en las prerrogativas de control del órgano superior respecto del inferior y basado en una deficiente administración o en el abandono de funciones.

8. Se trata de una técnica en virtud de la cual un funcionario se hace cargo del conocimiento de cuestiones que están sometidas a un inferior por razones del grado dentro de la misma línea de competencia política. El instituto de la avocación se funda en razones de orden jerárquico administrativo sobre la base de que la competencia del órgano superior comprende o contiene a la del órgano inferior. A su vez, encierra una técnica de transferencia de competencia, válida entre órganos de una misma persona jurídica pública estatal, que hace a la relación de jerarquía. La avocación se basa entonces en la existencia de una relación jerárquica entre el órgano que tiene la competencia y el que la asume (conf. Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes, 254:118; 259:388).

9. Es una decisión del órgano administrativo, a quien legalmente aquella le corresponde, por la cual transfiere el ejercicio en todo o en parte a un órgano inferior. Se produce desde un órgano superior a otro inferior que ha sido autorizado al efecto por la ley y que retiene el poder de delegar o no. El órgano que recibe la competencia es quien de hecho va a ejercerla, pero no le pertenece sino a su superior, que es el responsable de cómo habrá de ejercerla. El delegante puede siempre y en cualquier momento retomar la competencia que él ha conferido al órgano inferior y atribuirla a otro órgano o ejercerla él mismo (Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 245:174).

estar conferida en forma permanente, transitoria o accidental, según como esté establecido en la norma respectiva. Finalmente, el grado tiene que ver con la distribución de funciones dentro de la organización vertical de la administración y alude así al otro gran principio –junto a la competencia– que es la jerarquía.<sup>10</sup>

## Principios generales

Abordaremos a continuación la competencia atribuida a las comunas por la CCABA y la LOC.

Artículo 128 [CCABA] 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.

Artículo 8 [LOC] Dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, las Comunas ejercen las funciones y competencias que surgen del art. 128 y concordantes de la Constitución de la Ciudad, conforme lo establecido en la presente ley.

La función de planificación implica la adopción de todas las medidas conducentes al plan o proyecto de acción en la administración comunal. Se planifica el programa de acción, el anteproyecto de presupuesto consecuente y su ejecución en la iniciativa legislativa y presentación de proyectos de decretos al Ejecutivo de la ciudad.<sup>11</sup> En otras palabras, consiste en el diseño y la elaboración de las políticas públicas y los programas que se llevan adelante en el ámbito territorial de la comuna.<sup>12</sup>

La función de ejecución, en cambio, alude a que las autoridades comunales se encuentran habilitadas para dictar –dentro de su exclu-

---

10. Los órganos que conforman la organización administrativa se encuentran ordenados por vínculos de subordinación y coordinación. Hay un poder superior jerárquico que se corresponde con los deberes del inferior. Así, la organización no está concebida con todos los individuos –funcionarios y empleados– en igual rango, sino antes bien, en una estructura piramidal. En la cúspide de encuentra el órgano jerárquicamente superior. Veremos cómo se manifiesta la jerarquía en la estructura comunal al tratar los órganos de gobierno en el Capítulo VI.

11. Sabsay, Daniel y Pizzolo, Calógero (h), *op. cit.*, p. 9.

12. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan Martín, *op. cit.*

sivo ámbito territorial– todos los “actos administrativos de ejecución”<sup>13</sup> necesarios para llevar adelante su plan de acción. La comuna como jurisdicción<sup>14</sup> ejecuta, administra y dispone las partidas presupuestarias que se le han asignado.

La función de control es el diseño del ejercicio descentralizado del poder volcado hacia la participación popular e 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, dentro del territorio comunal, tanto por parte de los particulares como de las acciones desarrolladas por el Gobierno central.

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, es decir, cuando tanto la comuna como el Gobierno central tienen decisión al respecto.

Se ha postulado que, además de las potestades mencionadas expresamente, existen otras que resultan implícitas en el ordenamiento, por ejemplo, la facultad de dictar actos de alcance general –como el plan de acción o la resolución de distribución de gastos y recursos presupuestarios– o la potestad reglamentaria reducida a los servicios que presta por sí o por terceros de manera exclusiva (en materia de mantenimiento de vías secundarias y de espacios verdes) o en forma concurrente con la ciudad. También podrán emitir los actos administrativos necesarios para convocar los procesos de selección de los contratistas de las obras públicas de impacto local y los servicios que resuelvan prestar.<sup>15</sup>

Finalmente, debemos señalar una idea fuerza que fue abordada en el debate de la Convención Constituyente y que surge del artículo 128 de la CCABA: 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

13. En el Cap. VI nos referiremos en particular a la definición de estos actos administrativos y sus requisitos esenciales al tratar las funciones de la Junta comunal y su competencia para el dictado de resoluciones y suscripción de contratos.

14. Ley N° 70, art. 6. Ver nuestro comentario referido al patrimonio y los recursos en el Cap. V.

15. Christe, Graciela, *op. cit.*

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.<sup>16</sup>

Artículo 9 [LOC] 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.

Este es el principio interpretativo que debería orientar los conflictos sobre la extensión o alcance de las competencias comunales, definiendo como *in dubio pro comuna*, es decir que, en caso de duda, hay que dar validez de la competencia comunal antes que a la del gobierno central.

Se sostuvo en el debate que esta disposición precisaba la norma del artículo 4 que establece, en el inciso c, la subsidiariedad de la actuación del Gobierno central en relación con las competencias de las comunas.<sup>17</sup>

Por eso se ha dicho que, para ambos principios, de subsidiariedad e *in dubio pro comuna*, debía utilizarse la interpretación que algunos neoconstitucionalistas proponen como *interpretación conforme*, es decir, interpretación de la LOC conforme a la CN y a la CCABA.<sup>18</sup>

También se indicó que se trataba de un principio hermenéutico para resolver las dudas acerca de la extensión y alcance de las competencias exclusivas y concurrentes de las comunas, inspirado en el criterio que a nivel federal rige la interpretación de las competencias entre las provincias y el Gobierno federal, pero circunscrito a la gestión política y administrativa del Poder Ejecutivo de la CABA.<sup>19</sup>

Se refuerza el criterio de interpretación con la prohibición presente en la última parte de la norma, dirigida al Poder Ejecutivo, para que no reasuma competencias que ya fueron descentralizadas en las comunas de modo exclusivo.

---

16. Expresiones de la convencional Kelly, en *Diario de sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, op. cit., p. 124.

17. Se sostuvo en el debate que esta disposición precisaba la norma del artículo 4 ya tratado en esta misma obra cuando establece, en el inciso c, la subsidiariedad de la actuación del gobierno central en relación con las competencias de las comunas.

18. María Gelli en la exposición transcripta en Muiños, María Rosa, op. cit., p. 154.

19. Exposición del diputado Enríquez en Legislatura de la CABA, Acta de la 2<sup>a</sup> sesión especial, 8/6/2005, VT N° 21, de la p. 28.

## Competencias exclusivas

Las competencias exclusivas comprenden aquellas áreas de gestión pública en las que la responsabilidad básica recae sobre la comuna<sup>20</sup> y, como anticipamos, vienen enunciadas en la propia Constitución de la CABA complementada por la LOC.

Artículo 128 [CCABA] Son de su competencia exclusiva: 1-El mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto.<sup>21</sup>

Artículo 10 [LOC] Las Comunas tienen a su cargo en forma exclusiva:

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

Esta competencia de las comunas porteñas tiene muchas implicancias y es quizás en la que más ampliamente se manifestó la vida comunal hasta el presente. Vamos entonces a abordarla por separado para poder advertir mejor sus alcances.

Previo a ello, resulta ilustrativo mencionar el proyecto de ley<sup>22</sup> que, en su momento, propuso la modificación de estos incisos *a* y *b*, bajo la siguiente fórmula:

- a. La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de aceras. Asimismo, de las calzadas que no se co-

20. Groisman, Enrique, "Ley orgánica de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista Argentina Jurídica La Ley*, N° 215, 7/11/2006, p. 1204.

21. Los proyectos que se debatían en la constituyente eran los siguientes: el texto presentado como Dictamen de Mayoría por la Comisión de Descentralización y Participación vecinal (que incluía dentro de esta competencia "El mantenimiento urbano, la fiscalización y el control del cumplimiento de las normas sobre uso de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley"); el que proponía incluir el mantenimiento de la red vial y los espacios verdes a escala barrial; y, finalmente, una tercera posición, de mayor detalle, que incluía el mantenimiento urbano de las vías secundarias y el mantenimiento del arbolado público y de los espacios verdes de superficie inferior a una hectárea (*Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, op. cit.*, pp. 117-121).

22. Proyecto N° 2010-2907 (Antonio Campos, Sergio, Abrebaya, Claudio Presman y María Lubertino Beltrán de los bloques de la UCR, Coalición Cívica y Encuentro Popular para la Victoria).

rrespondan a la definición de autopistas o avenidas, las que a los efectos de la presente ley se entenderán como las vías secundarias, en los términos del art. 128, inc. 1, de la Constitución de la Ciudad, con excepción de las calzadas de las arterias que sirvan de límite entre cada una de las Comunas; las calzadas de la Red de Tránsito Pe-sado, las calzadas de los accesos a puentes, pasos bajo nivel y barre-ras ferroviarias hasta una distancia de 200 metros de los mismos, las aceras y calzadas comprendidas dentro de Áreas de Protección Histórica (APH) con protección ambiental y las aceras y calzadas comprendidas por el Distrito de Zonificación C1.

- b. La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los parques, plazas, plazoletas, canteros, paseos parqui-zados, espacios verdes bajo autopistas, baldíos públicos y en general el arbolado y los jardines existentes en los espacios públicos cuya superficie no exceda los 20.000 metros cuadrados, excepto los ca-talogados como Áreas de Protección Histórica (APH), los del Área Central de la Ciudad y los espacios verdes costeros al Río de la Plata, con presupuesto propio. En aquellos espacios verdes que superen los 20.000 y hasta los 100.000 metros cuadrados, pero con un uso comunal, la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento estará a cargo de la Comuna, pero con presupues-to de las áreas centrales de la administración de la Ciudad. A este último efecto, el Consejo de Coordinación Intercomunal elaborará un cronograma plurianual de inversiones que contemple espacios verdes de todas las Comunas de la Ciudad.

## Vías secundarias

En lo que respecta a su delimitación, consideramos útil recurrir al nuevo código urbanístico<sup>23</sup> que, en función de las características morfo-lógicas y operativas dentro de la red vial, distingue tres vías:

- a. Vías Primarias: Ejes de escala metropolitana compuesta por auto-pistas y avenidas de tránsito rápido. En cuanto a la función de trán-sito cumple el rol de canalizar los movimientos de larga distancia y de conexión y distribución de viajes de ingreso, egreso o pasantes que atraviesan la Ciudad sin detenerse.
- b. Vías Secundarias: Ejes de escala local integradas mayoritariamente por avenidas de mano única o doble mano, y calles o pares de calles

---

23. Ley N° 6099, sancionada el 6/12/2018 (BOCBA N° 5526 del 27/12/2018).

de distribución. En cuanto a la función de tránsito están dedicados principalmente a los corredores de transporte público y la posibilidad de acceder a él, brindan conexión a los puntos no alcanzados por las vías primarias y distribuyen el tránsito urbano e interurbano hacia otras vías secundarias y terciarias.

- c. Vías Terciarias: Ejes de escala barrial donde la capacidad de tránsito debe adaptarse a los requerimientos de las demás funciones; comprendidas por todas las calles de la Ciudad que no integran las redes primarias y secundarias. En cuanto a la función de tránsito su principal rol es la de canalizar predominantemente movimientos internos cortos, con escasa o nula presencia de tránsito pasante.

Creemos que, atendiendo a la previsión constitucional que comentamos, tanto las vías secundarias como terciarias caen bajo la órbita de la competencia exclusiva de las comunas. En cuanto a las vías terciarias, por su incidencia directa sobre lo estrictamente local, la interpretación debe ser a favor de las comunas.

En nuestra anterior edición, tomamos como referencia para comprender los alcances de esta disposición al documento elaborado para el Plan Estratégico de la CABA,<sup>24</sup> en el que se definen como vías secundarias:

... 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 216), las calles adyacentes y de acceso a terminales ferroviarias o de ómnibus.

Por otra parte, 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.

---

24. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan Martín, *op. cit.*

Debe advertirse aquí la responsabilidad civil vinculada al mantenimiento de las calles, plazas, caminos, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común. Se trata de medios de vialidad urbana, se encuentran afectados al uso público y forman parte del dominio público de la ciudad. Al respecto, y conforme reiterada jurisprudencia de los Tribunales de la CABA –si bien se delegó por medio de la Ordenanza N° 33.721 de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la responsabilidad primaria y principal de la construcción, mantenimiento y conservación de las veredas a los propietarios frentistas– el Estado local (en esta caso, las comunas), según la escala de vía de que se trate, guarda para sí el ejercicio del poder de policía que le impone el deber de asegurar que tengan una mínima y razonable conformación para evitar que su deficiente conservación se transforme en fuente de daños para terceros. Por esta razón, la comuna puede ver comprometida su responsabilidad concurrentemente con el propietario frentista o, lo que es lo mismo, cualquier accidente que suceda en las calles o aceras, si encuentra como factor determinante el riesgo o vicio que ellas contengan, necesariamente generará la responsabilidad civil de la comuna, en tanto que a ésta le corresponde su guarda jurídica.<sup>25</sup>

También son interesantes los procedimientos establecidos en la ordenanza citada en lo que respecta al recupero de gastos –realizados por la autoridad comunal– en mano de obra y materiales necesarios para la reparación de veredas. Desde la Ley N° 2069,<sup>26</sup> modificatoria de dicha ordenanza, se deslinda de obligaciones a los frentistas y al GCBA.<sup>27</sup>

Por otra parte, resaltamos como antecedente el caso<sup>28</sup> de un grupo de vecinos que 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

---

25. Ver Cam. Apel. Cont. Adm. y Trib., Sala I, “Suárez, Mónica A. c/GCBA s/daños y perjuicios”, Expte. 9169/0, 14/11/2008; Sala II “Proto, Olga Leonor c/GCBA s/ daños y perjuicios (excepto resp. médica)”, Expte. 25507/0, 5/5/2014; y “Belloto, Gerónimo Américo c/GCBA y otros s/daños y perjuicios (excepto resp. médica)”, Expte. N° 26466 I O, 22/4/2014, entre muchos otros.

26. BOCBA N° 2538 del 5/10/2006.

27. Ver en tal sentido Dictamen PG IF-2014-08028378-PGAAPYF.

28. 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, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017, pp. 243-265.

de los adoquines en la totalidad del barrio de Palermo. En este caso, los vecinos adujeron que la comuna respectiva no había intervenido en la decisión. La Sala III de la Cámara de Apelaciones hizo lugar –por mayoría– al amparo interpuesto.<sup>29</sup> En primer lugar, valoró la sanción de la Ley N° 4806 (que declara a las calles adoquinadas parte del patrimonio cultural de la ciudad) en el ínterin del transcurso del proceso y, en tal sentido, sostuvo que hasta que no esté conformado el catálogo definitivo (que debía realizarse a propuesta de las Juntas comunales) “no es posible continuar con las obras cuestionadas”.<sup>30</sup> En segundo lugar, 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 como el mantenimiento de vías secundarias y espacios verdes o las concurrentes con el Gobierno central referidas a la decisión, control y ejecución de obras públicas y planes de impacto comunal.<sup>31</sup>

Al tratarse de una obra de claro impacto local (porque la remoción de los adoquines necesariamente modifica vías secundarias y espacios públicos), no podría el Gobierno central avanzar en la obra sin la previa intervención de la comuna sin violar sus competencias exclusivas, tanto constitucionales como legales. Tampoco podría, en virtud de las facultades concurrentes, soslayar su deber de coordinación de la obra con la Junta comunal.

### Espacios verdes y arbolado

Se ha señalado<sup>32</sup> que los espacios verdes comunales comprenden las plazas, plazoletas, jardines, canteros, paseos parquizados, patios

29. Cam. Apel. Cont. Adm. y Trib., Sala III, “Travi, Federico y otros c/GCBA s/Amparo”, Expte. A20782/0, 23/6/2014.

30. Posición de la jueza Gabriela Seijas. Expuso una posición similar al resolver en autos “Cuello, Jorge Walter y otros c/GCBA”, Expte. A57551/2, el 16/12/2014, respecto a la remoción de adoquinado y asfaltado de diversas arterias de la comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco).

31. Posición del juez Hugo Zuleta. Expuso una posición similar al resolver en autos “Cuello, Jorge Walter y otros c/GCBA”, Expte. A57551/2, el 16/12/2014, respecto a la remoción de adoquinado y asfaltado de diversas arterias de la Comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco).

32. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, ”*op. cit.* El Código de Planeamiento Urbano define el espacio verde público como el área destinada a uso público parquizado o agreste

recreativos, espacios verdes bajo autopistas y todo otro que, mediante los respectivos convenios y dada sus características, se asimile a los anteriormente enunciados.

Este criterio excluye expresamente los clasificados como *parques* por el código urbanístico, los espacios verdes que integren Áreas de Protección Histórica, 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. Según surge de los debates en la Legislatura al momento de sancionarse la LOC, en el 2005, en la CABA existían, aproximadamente, 210 espacios verdes. Los entonces Centros de gestión y participación administraban aquellos cuya superficie era menor a dos hectáreas.<sup>33</sup>

La LOC prefirió no adoptar un criterio restrictivo basado en la dimensión del parque. El límite a la competencia comunal, en sus inicios, estaba unida a lo que determinara la Ley de Presupuesto porque, por la voluntad mayoritaria, se definían los alcances del mantenimiento y los recursos para hacerlo.<sup>34</sup> Obviamente, también de esta manera se definía la descentralización de las competencias que, hasta la fecha de inicio de la vida comunal, detentaba el Gobierno central.

En cuanto a las tareas a cargo de las comunas son todas aquellas necesarias para la preservación y la mejora de la calidad de dichos espacios (limpieza; plantación, poda, desrame, mantenimiento y riego de árboles en la vía pública; servicio de guardianes; reparación y preservación de todas sus instalaciones; relevamiento sanitario permanente de la masa forestal y necesaria reforestación, etc.). Más allá de la especificación, lo importante es definir el plan de acción, esto es, las medidas que, en concreto, la Junta comunal, por sí o por iniciativa del Consejo consultivo, proyecta ejecutar al respecto, presupuesta y eleva en el anteproyecto, previa discusión o puesta en común en el Consejo de coordinación intercomunal. Sólo si la Legislatura aprueba el presupuesto con esta afectación específica, la comuna ejecutará esa meta con los recursos asignados. Lo primero, entonces, es la planificación. En la medida en que ésta fuera aprobada y los recursos consecuentemente asignados

---

cuya característica es el predominio de especies vegetales y suelo absorbente (Sección 1. Generalidades).

33. Expresiones del diputado Velasco, Legislatura de la CABA, *op. cit.*, p. 31.

34. Expresiones del diputado Rebot, Legislatura de la CABA, *op. cit.*, p. 33.

se procede a ejecutarlos con eficacia y eficiencia. Si, en cambio, la acción que la comuna pretendiera desplegar excediera sus posibilidades presupuestarias o fuera de una envergadura tal que involucra a otra comuna, el presidente de la Junta puede plantearlo en el Consejo de coordinación intercomunal o bien presentar una iniciativa legislativa –ante la Legislatura– o reglamentaria –ante el Ejecutivo– para poder alcanzar el mismo objetivo. Ésta es la dinámica que creemos tendrían las autoridades comunales en el caso de ser reconocidas como jurisdicción presupuestaria y no tener centralizadas en el Ejecutivo sus contrataciones.

Debemos tener presente que el arbolado público en el ámbito urbano es uno de los medios para satisfacer el derecho constitucional al ambiente sano. Esto hace que el contexto de descentralización surgido de la institucionalización de las comunas en la CABA se presente como una oportunidad para implementar nuevos modos de gestión que contribuyan a generar conductas responsables y a resignificar su valoración.<sup>35</sup> En concreto, esta competencia fue materia transferida desde el Gobierno central a las comunas, aunque no completamente, como luego veremos.

En primer lugar, mediante el Decreto N° 166-GCBA-13, el Gobierno central transfirió a las comunas las misiones, funciones y responsabilidades establecidas en la Ley N° 3263 de Arbolado Público Urbano. En el decreto establece que las comunas ejercerán, en forma exclusiva, las acciones vinculadas al mantenimiento integral del arbolado público. Mientras que, en forma concurrente, deberán ejercer las relativas a la provisión y adquisición de ejemplares arbóreos. Se destaca que la transferencia de la competencia no se realizó juntamente con la transferencia de recursos, ya que estos fueron a la Secretaría de gestión comunal y atención ciudadana, “para su posterior descentralización a las Comunas”, es decir, que mantiene la ejecución presupuestaria respectiva dentro del Gobierno central.

Luego, mediante el Decreto N° 371/13,<sup>36</sup> fueron transferidas a las comunas las misiones, funciones y responsabilidades primarias relativas

---

35. Recomendamos el exhaustivo trabajo sobre esta temática de Olveira Rial, Alberto, “Ambiente, comunas y descentralización: competencias y gestión del arbolado público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *op. cit.*, pp. 351-392.

36. BOCBA N° 4234, 11/9/2013.

al mantenimiento de los espacios verdes, oportunamente asignadas a la Dirección general de espacios verdes a través del Decreto N° 660/11 y sus modificatorios, con excepción de los detallados en el anexo de la misma norma.<sup>37</sup> Por el mismo decreto, los contratos en ese momento vigentes vinculados a dichas tareas y realizados mediante servicios tercerizados fueron transferidos a la entonces Secretaría de gestión comunal y atención ciudadana “para la posterior transferencia del control de la ejecución, certificación y priorización de los mismos a las Comunas, conforme lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley N° 1777”. En su fundamentación, expresada en los considerandos del decreto, se expuso:

... entendiendo que los espacios verdes de la Ciudad poseen características diferenciadas entre sí, de acuerdo a sus dimensiones y al lugar geográfico donde están ubicados, sumado al carácter gradual del proceso de descentralización, resulta conveniente que la Administración Central, específicamente el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, conserve entre sus misiones y funciones el mantenimiento de los espacios verdes que por sus características requieran de un específico cuidado y contralor, a los efectos de garantizar el servicio brindado a los vecinos, priorizando el correcto disfrute de los mismos.

Pero lo cierto es que el procedimiento de contratación del Servicio de mantenimiento comunal y sostenible de los espacios verdes de la CABA fue llevada a cabo por el Gobierno central<sup>38</sup> e incluyó todos los servicios propios de las competencias exclusivas de las comunas. Así, constituyó a éstas en autoridad de aplicación del contrato, a cargo de

---

37. Con relación al Parque 3 de Febrero incluido en dicho anexo, ver, por ejemplo, la interpretación de la Procuración General de la CABA. Ella atribuye competencia al entonces Ministerio de Ambiente y Espacio Público con relación a la contestación de un oficio judicial en el que se había solicitado información sobre la fecha y hora de la última revisión realizada a un árbol (IF-2018-06944684-DGACEP).

38. Ver adjudicación Decreto N° 59/15 y, más recientemente, el Decreto N° 121/19 que, en el marco de la Licitación Pública N° 156/SIGAF/2018, que tiene por objeto la contratación del mismo servicio y demás servicios conexos de las comunas, aprobó los Pliegos de condiciones particulares y de especificaciones técnicas que rigen la contratación, por el término de 24 meses, a la vez que autorizó al secretario de Atención y gestión ciudadana a llevar adelante el procedimiento licitatorio. Un profundo análisis de las contrataciones llevadas a cabo por el GCABA a lo largo de estos años lo encontramos en Costa Díaz, Julieta, *Ensayo general para la farsa actual. Los negocios del macrismo en la ciudad*, Buenos Aires, Lectura Crítica, 2019.

la fiscalización y certificación de los trabajos contratados, pero no de su planificación.<sup>39</sup>

En virtud de la obligación legal de conservación del arbolado público por parte de la ciudad prevista en la Ley N° 3263 y transferida a las comunas por las normas comentadas, recaen sobre ellas las responsabilidades primarias. Esto incluye las indemnizaciones que deben ser reconocidas a los ciudadanos por los daños ocasionados por la caída de árboles o sus ramas sobre personas o bienes.<sup>40</sup> En estos casos, efectuado el reclamo ante la comuna que corresponda y rendida la prueba del daño en cuestión, se practican los peritajes de inspectores, se cuantifica el daño y es la Junta comunal la que, por resolución, hace o no lugar a dicho reclamo y reconoce una suma en concepto de indemnización. Más allá de esta vía administrativa ante la propia comuna y el GCABA, el particular siempre podrá acudir a sede judicial en defensa de su derecho.

También es responsabilidad de la comuna las lesiones que los particulares sufran en las plazas ubicadas dentro de su ámbito territorial.<sup>41</sup> En estos casos, al reclamo presentado por el ciudadano ante la comuna le sigue el análisis de los elementos probatorios aportados. Luego, antes de la Junta, se resuelve sobre el particular. La PG CABA emite un dictamen jurídico en el que analiza la legitimación del peticionante, el hecho y la prueba rendida. Después concluye aconsejando el acto administrati-

39. Ver el circuito que resulta del Proyecto N° 10/17 de la Sindicatura General de la Ciudad, “Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana. F/N Comunas. Fiscalización del servicio de mantenimiento del espacio verde en la Comuna 13”.

40. Es doctrina consolidada en los Dictámenes de la PG dicho reconocimiento sujeto a la prueba adecuada sobre el daño que se reclama. En este último aspecto, sostuvo el organismo asesor que “según el principio tradicional, pesa sobre el actor la prueba de los requisitos esenciales para su procedencia [...] quien peticione deberá demostrar fehacientemente el derecho o interés que lo legitime, las circunstancias que alegue, la existencia del daño y que la responsabilidad del mismo le fuere atribuible a la Administración; [...] es el presentante quien debe acreditar su calidad de propietario de la cosa dañada. Esta calidad se ve subordinada a la naturaleza de la cosa de que se trate: mueble no registrable, mueble registrado o inmueble. En el primer caso bastará la posesión, mientras que en los dos restantes será necesario contar con el título de propiedad correspondiente” (IF-2018-09390914-DGACEP). Ver asimismo IF-2017-11005293-DGACOM, IF-2015-34759819-DGACOM, IF-2016-25933419-DGACOM, IF-2017-11006214-DGACOM, entre muchos otros.

41. Ver Dictámenes IF-2016-21165208-DGACOM y sus antecedentes IF-2016-16290329-DGACOM.

vo que debe dictar la Junta, con las pautas de notificación de la respectiva resolución para que se tenga por agotada la vía administrativa en los términos de la Ley de Procedimientos Administrativos.

## Programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual

Artículo 128 [CCABA] [...] 2. La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución. En ningún caso las Comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.

Artículo 10 [LOC] [...] c. 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 de la Junta comunal, que es acordar las metas y los objetivos que se pretenden alcanzar en cada período (programa anual de acción).

La importancia de esta función viene de la mano de la contundente y absoluta prohibición que contempla la disposición constitucional transcripta en el sentido de que las comunas no pueden crear impuestos, tasas o contribuciones y tampoco asumir cargas financieras. Esto es coherente con la previsión del artículo 51 de la CCABA que establece que “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 presupuesto<sup>42</sup> le asigne para su ejecución descentralizada, todo aquello que no se planifique (programa de acción anual), ni integre el anteproyecto de presupuesto, no podrá llevarse a cabo. En este sentido, es un desafío para las autoridades comunales poder

---

42. El art. 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. Nos remitimos aquí, para ampliar, al Cap. V en esta misma obra.

planificar bien para dar respuesta a las demandas de su comunidad ejecutando los fondos asignados según el programa de acción.

La elaboración participativa que se menciona en la LOC nos recuerda que el artículo 52 de la CCABA establece el carácter participativo del presupuesto. Hay diferencias en la fijación de los procedimientos de consulta sobre las prioridades de la asignación de recursos.

El presupuesto participativo es una política pública que le permite a la ciudadanía participar en la decisión de las prioridades de gastos en obras y políticas a nivel municipal. A su vez, permite verificar la ejecución de lo decidido.<sup>43</sup> Forma parte de una esfera pública no estatal en la que la sociedad puede controlar a la administración; es un nuevo espacio público en el cual los ciudadanos, organizados y movilizados por entidades de la sociedad civil, se reúnen con el Gobierno municipal para debatir y ejercer su influencia sobre las decisiones en materia de asuntos públicos.<sup>44</sup> También se ha dicho que se trata de un mecanismo o proceso de participación voluntaria universal y permanente a través del cual la ciudadanía, conjuntamente con el gobierno, delibera y decide la asignación de recursos públicos.<sup>45</sup>

Por su parte, la Ley de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad (Ley N° 70) garantiza, en su artículo 9, la participación de la población en la elaboración y el seguimiento del presupuesto anual, del Programa general de Gobierno y del Plan de inversiones públicas del Gobierno de la ciudad, a través de foros temáticos y zonales. También prevé la articulación a esos efectos de los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo. Por otra parte dispone que los sistemas establecidos y regulados por esa ley y por toda norma que se dicte en consecuencia “tendrán en consideración” las prioridades de asignación de recursos

43. Ampliar en Medici, Alejandro, “Presupuestos participativos: derechos y garantías de proximidad. Hacia un marco comprensivo y comparativo de estudio”, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, N° 38, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2008, pp. 492-501 y Scheibler, Guillermo, “Presupuesto participativo: una redefinición de la relación administración-sociedad civil”, en *La Ley: Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, 21/4/2004, p. 1058.

44. CCAYT CABA, “Desplats, Gustavo c/GCBA Amparo (Art. 14 CCABA)”, 6/4/2004, Expediente. 8279-0.

45. Caruso, Pablo, en la Jornada de presupuesto participativo, ver Muiños, María Rosa, *op. cit.*, p. 81.

elaboradas por instancias de participación de la población (art. 10) y que estas últimas comprenden el proceso de elaboración y “seguimiento” del presupuesto (art. 29).<sup>46</sup> No obstante lo expuesto, a la fecha no se dictó la Ley de Presupuesto Participativo.

Merece igualmente destacarse el proyecto<sup>47</sup> impulsado por la legisladora María Rosa Muiños cuando presidió la Comisión de descentralización de la Legislatura. El objeto de este proyecto es altamente estratégico para la vida comunal ya que distingue dos ámbitos en la organización del proceso participativo: *a)* el del Consejo consultivo (que comprende la etapa consultiva y de información, la de discusión y definición de las áreas consideradas prioritarias, la convocatoria a todos los vecinos, organizaciones, públicas y privadas, y organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades en la comuna) y *b)* el ámbito de las Juntas comunales (que tienen a cargo la etapa de análisis y aprobación del anteproyecto de presupuesto participativo y su remisión al Poder Ejecutivo).

El proyecto contempla expresamente que en el anteproyecto se garanticen como mínimo las partidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las competencias exclusivas de las comunas, además de los plazos para la actuación constitutiva del Consejo consultivo de cada año, la figura de un coordinador general de reuniones (que complete un libro de asistencia y un libro de actas), los plazos de las diferentes reuniones informativas que deben celebrarse en el ámbito de dicho consejo y que tienen por objetivo informar de manera precisa, clara y completa la modalidad de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto respectivo. También debe contemplarse la accesibilidad a esa información a través del sitio web del Gobierno de la ciudad para aquellos vecinos que no puedan asistir a las reuniones, los alcances de la instancia de discusión en cuanto a la recepción de las necesidades y propuestas de los partícipes del anteproyecto, la definición de las partidas prioritarias para la asignación de recursos a la comuna de acuerdo con las competencias comunales vigentes y las propuestas acordadas de la asignación de recursos para todas las par-

---

46. Scheibler, Guillermo, “Presupuesto participativo...”, *op. cit.*

47. Proyecto de Ley N° 2806-D-2014 (ver Muiños, María Rosa, *op. cit.*, p. 63), luego nuevamente impulsado por Expte. N° 1506-D-2016, 24/5/2016.

tidas. Luego llega la etapa de análisis y aprobación en la que la Junta comunal puede formular comentarios y observaciones (siempre dentro de los plazos estrictamente previstos).

También se destaca la iniciativa<sup>48</sup> del Sistema de presupuesto participativo joven que tiene por finalidad:

... ampliar las capacidades de los/as jóvenes para lograr su inclusión social y política, a partir del reconocimiento de sus derechos de ciudadanos/as; fortalecer las relaciones entre el Estado y las Organizaciones Juveniles de la sociedad civil para generar capacidades que tiendan a mejorar la calidad de vida de los jóvenes y de la sociedad en general; crear un espacio formal de participación a través de una herramienta de democracia participativa para los/as jóvenes; promover y difundir en la población juvenil el Presupuesto Participativo; generar espacios de discusión y debate para la problematización acerca de la democracia participativa, de los derechos ciudadanos y el control de gestión sobre asuntos gubernamentales. [art. 2]

En lo que hace a las comunas, se establece:

La metodología de trabajo del Presupuesto Participativo Joven comprende las siguientes instancias:

- a. Asamblea Comunales;
- b. Consejo participativo Comunal Joven; c) Consejo Participativo Joven de la Ciudad; y
- c. Asamblea General. [art. 3]

En los siguientes artículos (4 a 7) se describe la forma en que cada una de dichas instancias intervienen en el Presupuesto participativo joven. A su vez, el artículo 8 del proyecto, en su último párrafo, refiere lo siguiente:

El Presupuesto Participativo Joven será parte indisociable del Presupuesto Participativo elaborado en cada comuna por los Consejos Consultivos Comunales y las Juntas Comunales de cada Comuna de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires teniendo en cuenta las áreas de incumbencia de las Comunas según marca la Ley 1777.

Se agrega también que el Poder Ejecutivo de la ciudad y las Juntas comunales deben brindar adecuada información acerca de las eta-

---

48. Proyecto de Ley Expte. N° 1745-D-2016, 7/6/2016, de autoría del legislador Claudio Alejandro Heredia y las legisladoras María Rosa Muñoz y Paula Penacca.

pas del proceso del Presupuesto participativo joven, y deben anunciar también en tiempo y forma a la población las fechas y los lugares de celebración de las asambleas y de toda actividad inherente al proceso del presupuesto (art. 10).

Todas estas iniciativas reflejan el espíritu de lo que debe preservarse en materia de elaboración participativa de presupuesto, aun en ausencia de la ley que lo regule. Lo que debe garantizarse siempre a nivel comunal es la atención de las demandas que resulten del Consejo consultivo como canal de participación pública por excelencia dentro del esquema de descentralización. Este consejo tiene, entre las funciones atribuidas por la LOC, el control de la ejecución presupuestaria por parte de la Junta comunal. En este sentido, necesariamente participará de la elaboración del anteproyecto, con sus propuestas de medidas y objetivos.

Paralelamente, todas las prácticas participativas que se instrumenten en la órbita comunal serán saludables y consecuentes con el espíritu que anima a las comunas porteñas: realizar la democracia participativa.

## Iniciativa legislativa

Artículo 128 [CCABA] [...] 3. La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.

Artículo 10 [LOC] [...] d. La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.

Prevé el artículo 85 de la CCABA 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”. Es así que las comunas carecen de facultades de tipo legislativo y de competencia para dictar decretos. Sin embargo, la importancia de la iniciativa legislativa radica en la posibilidad de proponer políticas públicas o medidas concretas que la comuna advierte que tendrían impacto local pero que, a la vez, exceden esa órbita e involucran a otras comunas o incluso a la ciudad toda.

A través de esta atribución se manifiesta uno de los objetivos de la descentralización: desde el ámbito local, desde la participación de los vecinos en las comunas, pueden surgir propuestas para el conjunto. En este sentido, la política pública se genera de abajo hacia arriba, y no al revés.

Se ha dicho que en esta competencia asoma con rigor el poder de la comuna, erigida en cauce para el ejercicio de una participación vecinal que se proyecta por encima de las cuestiones meramente locales. Para ello las comunas harán uso de estos mecanismos de iniciativa para la creación de las leyes y de proyectos de actos reglamentarios que deberá entregar al poder ejecutivo y que tendrán alcance en toda la ciudad.<sup>49</sup>

En uso de esta facultad, la junta de la Comuna 9 elevó el proyecto de ley para el cambio de denominación de la comuna, que pasó a llamarse –como ya abordamos en el Cap. III– Lisandro de la Torre.

## Administración patrimonial

Artículo 128 [CCABA] [...] 4. La administración de su patrimonio, de conformidad con la presente Constitución y las leyes.

El patrimonio comunal, compuesto por los bienes y recursos de las comunas, es tratado más adelante, en el Capítulo V. En cuanto a los actos jurídicos de administración –no de disposición– de su patrimonio, la comuna puede ejecutar los que estime adecuados para el desenvolvimiento de sus fines, dentro de los límites que le imponen las normas que rigen su actuación. Según un autor, es ésta la competencia exclusiva más importante de las comunas porque sólo admitirá controles ulteriores en su ejecución.<sup>50</sup>

## Competencia residual

Artículo 10 [LOC] [...] e. En general, 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.

La LOC suma a las competencias exclusivas ya enumeradas, esta atribución de tipo residual que abarca todas aquellas acciones que

---

49. Christe, Graciela, *op. cit.*

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

contribuyan a mejorar el desarrollo local y la calidad de vida de los habitantes de las comunas.

Se discutió en la legislatura la ubicación de esta competencia. Algunos legisladores la calificaron como cláusula del progreso,<sup>51</sup> señalando que no podía constituirse en una atribución exclusiva de cada comuna ya que el gobierno central también está interesado en esos resultados y, por lo tanto, se sugería su inclusión como inciso *i* del artículo 11, es decir, dentro de las atribuciones concurrentes.<sup>52</sup> La mayoría, con posición contraria, señaló que esta disposición expresa la voluntad de extender las competencias de las comunas a cuestiones que, sin menoscabar las atribuciones del Gobierno central, mejoran la calidad de vida de la ciudad.<sup>53</sup>

Es frecuente que la atribución de competencia sea acompañada de una cláusula de este tipo porque resulta difícil prever de 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 abierta a definiciones ulteriores otras medidas que la comuna pretenda desarrollar por fuera de las taxativamente previstas.

Pensamos que ello no engendra ningún riesgo porque en el caso de que requiriera fondos para su ejecución necesariamente deberá obtener la aprobación del anteproyecto en el Consejo intercomunal y también, en una segunda instancia, como presupuesto por la Legislatura, con lo cual es claro que existe un control del ejercicio de estas competencias.

## Competencias concurrentes

Artículo 128 [CCABA] Ejercen en forma concurrente las siguientes competencias...

Artículo 11 [LOC] Las Comunas tienen a su cargo en forma concurrente con el Poder Ejecutivo.

---

51. Ver art. 75, inc. 13, CN.

52. Ver exposición del diputado Enríquez en Legislatura de la CABA, Acta de la 2<sup>a</sup> sesión especial, 8/6/2005, VT N° 21, de la p. 30. En sentido concordante, Groisman, Enrique, *op. cit.*

53. Ver expresiones del diputado Cortina, en Legislatura de la CABA, Acta de la 7<sup>a</sup> sesión ordinaria, VT N° 14, 15/4/2004, p. 33.

Son concurrentes las competencias que pueden ser ejercidas tanto por el Gobierno central de la ciudad como por la comuna.<sup>54</sup> Es importante tener presente que el artículo 104, inciso 15, de la CCABA establece, entre las atribuciones y facultades del jefe de Gobierno, la de coordinar “las distintas áreas del Gobierno Central con las Comunas”.

El tema resulta arduo porque se refiere a una amplia gama de situaciones en las que pueden superponerse funciones. En este sentido pueden suscitarse conflictos por la aplicación, en un mismo hecho, de actos administrativos válidos en sí, pero contradictorios.<sup>55</sup>

Vamos a analizar aquí la correlación entre las atribuciones concurrentes previstas en el artículo 128 del texto constitucional y las del artículo 11 de la LOC.<sup>56</sup>

### Espacios públicos y suelo. Poder de policía

Artículo 128 [CCABA] [...] 1. La fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley.

Artículo 11 [LOC] [...] c. 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 los convenios que se celebren a tal efecto, a través de órganos con dependencia administrativa y sede en la Comuna.

El comentario a estas disposiciones nos exige vincular las normas que regulan los usos sobre espacios públicos y suelo con la noción de poder de policía. Es preciso contextualizar, aunque sea brevemente, este instituto tradicional del Derecho Administrativo –seriamente controvertido–, para comprender sus alcances y límites y así aplicarlo en el ámbito comunal.

---

54. Groisman, Enrique, *op. cit.*

55. En caso de conflictos, y más allá de las diferencias existentes entre las personas jurídicas involucradas, es de utilidad recurrir a la doctrina elaborada al respecto por la CSJN (Scheibler, Guillermo, “El control jurisdiccional de las reglamentaciones locales en la economía. Entre la inercia centralista y el pragmatismo”, en *Revista de Derecho Público: Las regulaciones estatales de la economía en Argentina*, N° 2, Santa Fe, Rubinzel-Culzoni, 2014, pp. 271-276).

56. Para una mayor claridad expositiva, el orden de los incisos del art. 11 de la LOC aparecen vinculados a su fuente constitucional y alterados entre sí.

## Acerca del poder de policía

Los conceptos de *poder de policía* y *policía*<sup>57</sup> tienen 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 (arts. 14 y 28 de la CN). Así, el poder de policía sería la potestad atribuida por la CN al órgano o poder legislativo a fin de que éste limite el ejercicio de los derechos con fundamento en la moralidad, la salubridad y la seguridad (concepto restringido), o por cuestiones de bienestar general y prosperidad económica (concepto amplio).

Sin embargo, en este nivel normativo no se agota la noción de *policía*. A la reglamentación del ejercicio de los derechos le sigue la ejecución concreta y efectiva de esas normas limitativas. A esta última actividad concreta de limitación se la denomina *policía* (funcionalmente aparece en cabeza de la administración).

La policía es, entonces, una actividad administrativa de limitación por medio de la cual se controla el ejercicio de los derechos individuales de propiedad y de libertad a los efectos de adecuarlos a las exigencias del interés general. En otras palabras, la actividad de policía sería aquella parte de la función administrativa que ejecuta las leyes dictadas en ejercicio del poder de policía y se desarrolla a la luz de determinados principios generales utilizando ciertos medios o técnicas específicas que constituyen su régimen jurídico.<sup>58</sup>

---

57. Para un estudio exhaustivo del tema nos remitimos a la doctrina citada en Salvatelli, Ana, *La Responsabilidad del Estado por el uso de armas de fuego reglamentarias bajo situación de estado policial*, Buenos aires, Ediciones RAP, 2012, Cap. I.

58. Canda, Fabián, “Régimen Jurídico de la Actividad de Policía”, en AA. VV., *Servicio Público, Policía y Fomento: Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2005, pp. 133 y ss. Este autor señala que dentro del concepto de poder de policía se advierte la presencia de tres elementos: el subjetivo, el teleológico y el objetivo, definiéndolo como “aquel ejercido por el Congreso de la Nación, por medio del dictado de leyes en sentido formal o, excepcionalmente, por el Poder Ejecutivo por vía de reglamentos con rango de ley, cuyo objeto es la adecuada tutela de ciertos bienes públicos calificados por posibilitar la vigencia de otros derechos o la realización del interés público, y para cuyo logro se restringen determinados derechos de los particulares, con fundamento en el artículo 14 de la CN y respetando el límite que surge del artículo 28 de ésta”. Para profundizar en estos conceptos nos remitimos a Marienhoff, Miguel, *op. cit.*, tomo IV, p. 540; Diez, Manuel, *Derecho Administrativo*, tomo IV, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1969, pp. 47 y 50; Cassagne, Juan Carlos, *Derecho*

En este panorama conceptual que, en su laxitud, ha conllevado sendas críticas<sup>59</sup> una de las cuestiones más debatidas y, por lo mismo, más tratadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>60</sup> es el deslinde de competencias federales y locales (provinciales y de la CABA).

En este sentido, señalamos que la reforma de 1994 incorporó en la CN la locución *poder de policía* vinculándola con los denominados *establecimientos de utilidad nacional*, en el artículo 75, inciso 30, es decir, entre las atribuciones del Congreso de la Nación. De esta forma, establece que le corresponde al Congreso dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de dichos establecimientos. Sin embargo, hace la salvedad de que “las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

Deteniéndonos en la CCABA, destacamos la mención del poder de policía o la actividad de policía,<sup>61</sup> según el caso, en las siguientes disposiciones. En primer lugar, dentro del Título Segundo referido a las políticas especiales, el artículo 34 regula a la policía de seguridad y considera a la seguridad pública como un deber propio e irrenunciable

*Administrativo, op. cit.*; Dromi, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, 2<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Astrea, 1987, p. 37; Fiorini, Bartolomé, *op. cit.*; Villegas Basavilbaso, Bartolomé, *Derecho Administrativo: Limitaciones a la libertad*, tomo V, Buenos Aires, TEA, 1954, pp. 89 y ss.; Escola, Héctor, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989, pp. 183 y ss.; Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, p. 427; Mata, Ismael, “Responsabilidad del Estado en el ejercicio de poder de policía”, *Ensayos de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2009, pp. 569 y ss.; Ivanega Miriam, “De nuevo acerca del poder de policía”, en *Suplemento La Ley Constitucional*, 15/3/2007, p. 43. Remitimos a todos estos trabajos en Salvatelli, Ana, *La responsabilidad del Estado...*, *op. cit.*

59. Gordillo, Agustín, *El derecho administrativo de la economía...*, *op. cit.*; y Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, *op. cit.*, Cap. V.

60. Ver, entre otros, CSJN “Molinos Rio de la Plata SA y otra c/Misiones, provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 29/12/2008; “Argenova SA c/Santa Cruz, Provincia de s/acción declarativa”, 4/12/2010; “El Práctico SA c/Córdoba, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 24/5/2011; “Colgate Palmolive Argentina SA y otros c/Buenos Aires, provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 1/10/2013; “Reckitt Benckiser Argentina SA c/Buenos Aires, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 5/8/2014; y “Logística La Serenísima SAy Otros c/ Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 9/12/2015. Para ampliar sobre el deslinde vinculado a la CABA, también con referencias a jurisprudencia local, nos remitimos a Salvatelli, Ana, *La autonomía de la Ciudad...*, *op. cit.*

61. Ver Balbín, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, *op. cit.*, pp. 635 y ss.

del Estado; el artículo 44, por su parte, establece que la ciudad ejerce el poder de policía del trabajo en forma irrenunciable e interviene en la solución de los conflictos entre trabajadores y empleadores; finalmente, el artículo 46, señala que la ciudad ejerce poder de policía en materia de consumo de todos los bienes y servicios comercializados en la ciudad, en especial, en seguridad alimentaria y de medicamentos.

En segundo lugar, dentro del Libro Segundo referido al Gobierno de la ciudad, el artículo 80 regula las competencias de la Legislatura y establece que ella legisla, entre otras, en las siguientes materias: “d) Del ejercicio profesional, fomento del empleo y policía del trabajo, y e) De seguridad pública, policía y penitenciaría”.

Entre las atribuciones y facultades del Jefe de gobierno, en el artículo 104 de la CCABA, encontramos:

11. Ejerce el poder de policía, incluso sobre los establecimientos de utilidad nacional que se encuentren en la Ciudad.
12. En ejercicio del poder de policía, aplica y controla las normas que regulan las relaciones individuales y colectivas del trabajo. Sin perjuicio de las competencias y responsabilidades del Gobierno Nacional en la materia, entiende en el seguimiento, medición e interpretación de la situación del empleo en la Ciudad.

Finalmente, entre las funciones concurrentes de las comunas con el Gobierno local, previstas en el artículo 128, se establece “el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna”. Vale decir, entonces, que el poder de policía goza en la CABA de un estatus constitucional referido, como vimos, a materias de cierta especificidad. En lo que aquí importa, a las comunas porteñas les toca su ejercicio vinculado a las normas de uso de espacio público y suelo.

#### Normas sobre usos del espacio público y suelo

Efectivamente, dado que la CCABA no confiere a las comunas atribuciones legislativas, debe entenderse que lo que la ley de comunas llama *poder de policía* es la actividad administrativa comunal de verificación, fiscalización y control del efectivo cumplimiento de las leyes locales referidas al uso de los espacios públicos y suelo y de toda otra materia que se atribuya por legislación especial o delegación, o se incorpore a través de convenios.

En principio, la norma a la que debemos remitirnos aquí es el Código urbanístico, aprobado por la Ley N° 6099,<sup>62</sup> que delimita su objeto (punto 1.1.2) de esta manera:

El Código Urbanístico ordena el tejido, los usos del suelo y las cargas públicas, incluyendo los espacios públicos y privados y las edificaciones que en éstos se desarrolle, considerando las condiciones ambientales, morfológicas y funcionales de la Ciudad en su totalidad. Este Código regula aquellos asuntos relacionados con el uso del suelo y el subsuelo; las cesiones de espacio público, el parcelamiento y la apertura de vías públicas; el sistema de movilidad; el tejido urbano y la edificabilidad; lineamientos del hábitat; reurbanización e integración socio urbana; la protección patrimonial e identidad; los instrumentos de desarrollo territorial y los programas de actuación urbanística; y todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad.

En lo que respecta al espacio público, lo define como “espacio destinado al uso público existente por encima de las calles, avenidas y plazas y del que participan la vista de las fachadas, pavimentos, aceras y sectores parquizados”.<sup>63</sup> Señala además:

La planificación urbanística de la Ciudad considera al espacio público como ámbito de valor social, ambiental, cultural, económico y paisajístico, que posibilita la integración social y urbana, fomentándose la calidad ambiental de la Ciudad. El Espacio Público es considerado una unidad de diseño que deberá orientarse hacia una calidad paisajística que integre sus componentes naturales y antrópicos. En su diseño se promoverá la perspectiva de género y la resiliencia urbana, teniendo especial consideración en la prevención del riesgo hídrico y la adaptación al cambio climático.<sup>64</sup>

Por otra parte, en lo que respecta al suelo, el punto 3.1 establece:

Los Usos del Suelo se orientan por el principio de Ciudad Diversa del Plan Urbano Ambiental. Los Usos se clasifican y nomenclan según su mixtura en cuatro Áreas de Mixturas de Usos. El grado de Mixtura de Usos guarda relación con las densidades y características propuestas

62. Sancionada el 6/12/2018 (BOCBA N° 5526 del 27/12/2018).

63. Punto 1.4.3, L. N° 6099.

64. Punto 7.2.7, L. N° 6099. Las actividades que se realicen en el espacio público observarán criterios de compatibilidad entre sí. El espacio público se regula a través de normativa específica.

para las diferentes clasificaciones de edificabilidad establecidas en el Título 4. La intensidad de usos se regula en función de los metros cuadrados y de las características del entorno. En relación a las características del área de localización, conjuntamente con los organismos competentes, se regulará la saturación de usos. Los usos del suelo se establecen en función del grado de Mixtura de Usos apropiado para cada área de la Ciudad, condicionando aquellos que por sus características de funcionamiento requieren de una cualificación técnica en función del control de sus impactos en el entorno.

Las disposiciones contenidas en el Código urbanístico constituyen así el punto de partida para delimitar las competencias concurrentes de las comunas en la materia.

## Facultades delegadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A través del Decreto N° 453/12,<sup>65</sup> el GCABA delegó 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 se ejercerán con el Poder Ejecutivo de conformidad con las competencias otorgadas por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la Ley N° 1777, con los alcances establecidos en el artículo 4º del presente.

Este último, por su parte, establece las funciones de las personas designadas en el Anexo I, en el que se prevé también el régimen de selección y capacitación aplicable a los “postulantes a ejercer el poder de policía respecto de la normativa sobre usos de los espacios públicos, en el ámbito de jurisdicción de cada Comuna”.

Este decreto aclara además que las funciones descriptas para los agentes en cuestión no alteran las competencias atribuidas a la Subsecretaría de uso del espacio público por el Decreto N° 339/12, en especial, la coordinación de los operativos de verificación y control del uso del espacio público, “de competencia exclusiva de dicha Subsecretaría”.

---

65. BOCABA N° 3998 (19/9/2012).

Finalmente, en el régimen de selección previsto en el Anexo I, se establece que la convocatoria es interna (dentro del GCABA), que será efectuada por la Secretaría de gestión comunal y atención ciudadana y que la selección estará a cargo de un comité integrado, entre otros, por dos presidentes de las Juntas comunales designados por el Consejo de coordinación intercomunal.

De la motivación del decreto (Considerandos) surge que la decisión se enmarca en el proceso de transferencia a las comunas de competencias centralizadas. Dicha transferencia debía ser gradual “a fin de asegurar la correcta prestación de los servicios”. Entendemos que esta delegación pudo justificarse como fórmula del proceso de transición, pero, una vez transcurrido éste, la distribución de competencias debe hacerse vía convenios de gestión como prevé la misma norma. De lo contrario, y como surge de la descripción de las estructuras organizativas que desde el Gobierno central detentan las competencias, las que les corresponden a las comunas, aún en concurrencia, son negadas.

Antes de finalizar señalamos que este decreto fue referido por la Procuración General de la ciudad<sup>66</sup> al dictaminar, a requerimiento de la Junta comunal 13, respecto de si los agentes del Gobierno de la ciudad (inspectores del espacio público) podían ejercer el poder de policía en el ámbito ferroviario. La Procuración General concluye que sí podía ejercerse tal atribución, aun dentro de un sector como el ferroviario que pertenece al dominio público del Estado nacional ubicado en el ejido de la CABA, porque ésta posee allí:

... el ejercicio del poder de policía sobre las actividades que en aquél se desarrollen y en relación a las materias que resultan de su competencia, en decir, todo lo referente a la seguridad, higiene, moralidad, salubridad, edificación y en general todo lo que atañe a los intereses propios y directos de la Ciudad y su población. Ello con sustento superior en las atribuciones y facultades que devienen de lo normado por el art. 104, inc. 11, de la citada Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y el art. 75, inc. 30, de la Constitución Nacional.

---

66. IF-2018-03650460-DGACEP.

## Convenios de gestión

La propia disposición de la LOC analiza el asunto de los convenios. A mayor abundamiento, señalamos que desde el plan estratégico de la ciudad<sup>67</sup> se propone la celebración de convenios de gestión, con las siguientes pautas, para todo lo atinente a las competencias concurrentes:

El Poder Ejecutivo y las Comunas coordinarán la planificación, ejecución y control de las competencias mediante Convenios de Gestión. Estos convenios aseguran las intervenciones, metas, recursos y responsabilidades que asume cada parte. Son firmados por el Jefe de Gobierno y el Presidente de la Junta Comunal previa aprobación con el voto de 5 (cinco) de los miembros de la Junta Comunal. Los Convenios de Gestión cumplirán al menos con los siguientes requisitos:

- Descripción de la competencia material organizada o programa a ejercer o desarrollar, definiendo las funciones de planificación, ejecución, decisión, gestión, consulta o de control que prestarán la Administración Central y/o las Comunas, y en lo posible aclarando los fines y propósitos que se proponen lograr con su realización.
- Recursos humanos y materiales que se asignen a la comuna. Las funciones atribuidas a las Comunas deben ir acompañadas de los medios necesarios para su correcto ejercicio. La concurrencia de ambos niveles de gobierno no implicará duplicación de funciones ni de personal. La Ciudad transferirá a las Comunas los Recursos Humanos necesarios para llevar adelante estas tareas.
- La atribución de competencias debe hacerse con carácter general para todas las Comunas, sin perjuicio de aquellas actividades que, por su naturaleza, su carácter experimental o su especificidad, sólo pueden ser ejercidas en una o más Comunas.
- Facultades de coordinación y control que conserva el Poder Ejecutivo y demás órganos del Gobierno de la Ciudad.
- En caso de tratarse de un programa, evaluación conjunta para determinar los resultados obtenidos, debiendo aclararse si es anual o semestral.
- Otros requisitos necesarios para el cumplimiento de los objetivos.

El Poder Ejecutivo comunicará a la Legislatura los Convenios de Gestión que suscriba dentro del plazo de 120 días de firmado.

---

67. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, *op. cit.*

Asimismo, y sin perjuicio de lo acordado en tales convenios de gestión, las Comunas, individualmente o en conjunto, podrán peticionar ante el Ejecutivo la transferencia de otras competencias, servicios o funciones concurrentes, mediante el voto de la mayoría calificada de sus miembros de la Junta Comunal. Dicha petición deberá ser fundada mediante la descripción de las acciones que llevará adelante la Comuna en uso de dichas competencias y funciones.

En caso de aprobarse la petición por el Poder Ejecutivo, el resto de las Comunas quedan habilitadas para solicitar la misma atribución de competencias de conformidad con lo dispuesto por el art. 12.

Los procesos de transferencia de competencias, servicios o funciones podrán ser facilitados a través de la intervención del Consejo de Coordinación Intercomunal, quien expresará su punto de vista a través de informes escritos.

Ninguna competencia atribuida a las Comunas puede entenderse en el sentido de contradecir, desconocer, obstaculizar o volver ineficaz los actos del Gobierno de la Ciudad.

Es importante recordar que el artículo 104, inciso 15, de la CCABA establece, entre las atribuciones y facultades del jefe de Gobierno, la de coordinar “las distintas áreas del Gobierno Central con las Comunas”. Consecuentemente, en el marco de estas competencias, una de las modalidades de descentralización de funciones puede realizarse a través de los convenios de gestión.

## Obras y servicios públicos de impacto local

Artículo 128 [CCABA] [...] 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.

Artículo 11 [LOC] [...] b. La decisión, contratación y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto Comunal, así como la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano.

En cuanto al poder de policía, nos remitimos a lo analizado en puntos anteriores. Los nuevos y complejos temas que aparecen mencionados en estas disposiciones son la obra y los servicios públicos. Conceptualizaremos ambos términos a fin de referirnos a los alcances

de la competencia concurrente que estas disposiciones atribuyen al Gobierno central y a las comunas.

La Ley N° 13.064<sup>68</sup> define a la obra pública como toda construcción, trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del tesoro. Esa definición comprende: *a)* construcciones (obras viales portuarias, diques edificios, construcciones especiales para obras y servicios públicos, líneas telefónicas y telegráficas, aeródromos, monumentos, perforaciones, replantes, plantaciones, etc.; y todo trabajo principal o suplementario inherente a la materia); *b)* trabajos (obras de ampliación, reparación y conservación de bienes inmuebles y dragado, balizamiento y relevamiento, etc.); y *c)* servicio industrial (organización e instalación de servicios industriales).<sup>69</sup>

La obra pública (que recibe también el nombre de *obra por administración*) puede llevarse a cabo en forma directa por la administración, con personal bajo su dependencia y con materiales adquiridos directamente o por medio de contratos especiales.<sup>70</sup> Sin embargo, puede asimismo celebrarse un contrato con un tercero que la lleve a cabo, dando lugar, en este caso, al contrato administrativo de obra pública regulado por la ley mencionada más arriba.<sup>71</sup>

Por otra parte, se ha señalado<sup>72</sup> que el servicio estatal contempla tres campos distintos. El primero es el de las funciones estatales básicas y de carácter indelegable, tal es el caso de la seguridad, la justicia o

68. Ver Marienhoff, Miguel, *op. cit.*, tomo III-B, pp. 511 y ss.

69. Art. 1º del Decreto 19.324/1949 (reglamentario de la Ley N° 13.064 de Obras Públicas). Esta Ley y su decreto reglamentario resultan aplicables en el ámbito de la CABA en virtud de lo dispuesto en la cláusula transitoria 3<sup>a</sup> de la Ley N° 70. Ver CCAYT CABA, Sala I, “Playas Subterráneas S.A. c/Dirección General de Rentas”, 19/7/2002; y TSJ CABA, “Servicios Integrales SA c/GCBA”, 21/4/2010, Expte. N° 6616/09, entre muchos otros. No obstante, señalamos que mediante Ley N° 6246 (BOCBA 5758, 10/12/2019) fue aprobado el Régimen de Contrataciones de Obra Pública de la CABA cuya entrada en vigencia está prevista para el 1 de marzo de 2021. Esta ley refleja, en su artículo 3, las directivas OCDE en la materia. Sobre este tema ver Salvatelli, Ana, “Los doce principios rectores de la OCDE en materia de contratación pública”, en *Temas de Derecho Administrativo*, N° 4, año IV, abril de 2019, Buenos Aires, Erreius, pp. 263-282.

70. Fiorini, Bartolomé, *op. cit.*, p. 470. También para ampliar ver Marienhoff, Miguel, *op. cit.*

71. Cabe señalar que la Ley N° 2095 de Compras y Contrataciones de la CABA (2/11/2006), de aplicación a las comunas (art. 2, inc. a), excluye expresamente de su regulación al contrato de obra pública (art. 4, inc. h).

72. Balbín, Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, pp. 902 y ss.

el servicio exterior. El segundo comprende los servicios sociales, que son aquellos que deben ser prestados por el Estado sin perjuicio de la participación concurrente de terceros, esto es, servicios que satisfacen derechos básicos y fundamentales como la salud y la educación que, en el mercado, aparecen prestados tanto por el Estado como por particulares. El tercero es el de los servicios públicos que el Estado puede abstenerse de prestar, y no simplemente compartir sus prestaciones con otros, sin perjuicio de garantizarlos. Éstos últimos son servicios de contenido económico referidos a derechos instrumentales (así calificados por ley) que son los que permiten realizar algunos derechos constitucionales y legales.

Podemos decir que el servicio público consiste en una prestación, obligatoria y concreta, de naturaleza económico-social que satisface una necesidad básica y directa del habitante (correos, transporte, electricidad, etc.).<sup>73</sup> A este concepto agregamos dos elementos. Por un lado, son declarados en ese carácter por ley, es decir, es la ley la que declara que una actividad de prestación configura un servicio público (*publicatio*). Por otro lado, presentan ciertos caracteres típicos como regularidad, continuidad, igualdad, obligatoriedad y prerrogativas de poder público.

También hacemos hincapié en que el *usuario* como sujeto constitucionalmente protegido (art. 42 de la CN y 46 de la CCABA) es tal con relación a la prestación de estos servicios. De allí la importancia de que el Estado garantice, en la forma más extensa posible y bajo los mencionados caracteres, su prestación. Por lo mismo, la actividad calificada de *servicio público* realiza sobre la economía una intensa regulación estatal. Esto hace que sea una gran actividad de control y fiscalización.<sup>74</sup>

---

73. Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 410 y sus citas.

74. Debemos aclarar que escapa al objeto de esta obra detenernos en la complejidad que reviste la noción, su crisis, las modalidades de prestación y demás cuestiones vinculadas al servicio público. Nos limitamos a dar este somero concepto, sólo para vincularlo al sentido de la redacción de la norma que estamos comentando. Para ampliarlo nos remitimos a las obras referidas a lo largo del trabajo. Por otra parte, es importante señalar que lo atinente a los servicios públicos es una cuestión alcanzada por la Ley N° 24.588 porque muchos de ellos, por ser interjurisdiccionales, son administrados desde la Nación, con lo cual ni siquiera la ciudad tiene competencia a su respecto en la actualidad. A su vez, las autoridades que aglutan las cuestiones vinculadas a los usuarios son los entes reguladores nacionales, más allá de la competencia del ente regulador único de servicios públicos locales. Entendemos entonces que la comuna termina ocupando una tercera posición respecto de estos servicios, detrás de la Nación y del Gobierno central.

Bajo estos conceptos resulta lógico que el ámbito comunal sea propicio para llevar a cabo la fiscalización. Desde lo local (cercano al territorio) es más fácil controlar la prestación de los servicios que desde el Gobierno central. Este parece ser el sentido último de establecer la fiscalización como una facultad de tipo concurrente entre ambas jurisdicciones.

No obstante, y para seguir precisando sus alcances, referimos que en el documento elaborado para el Plan estratégico de la CABA<sup>75</sup> se señala que los aspectos no descentralizados son la organización del transporte público, la red primaria vial, los parques públicos especialmente delimitados, el planeamiento estratégico urbano, la política de ocupación del suelo, la localización industrial, la eliminación de los residuos, la construcción de infraestructura de interés general, la planificación hospitalaria y de vivienda pública.

Finalmente, tres criterios pueden contribuir a definir la autoridad competente en cada caso: cuáles son las características técnicas de la obra a realizar o el servicio a prestar (definidas en función de su complejidad); el impacto poblacional (cuanto mayor sea el número de habitantes afectados o beneficiados será el Gobierno central quien deba llevar a cabo la obra o el servicio); y el volumen de actividad requerido para garantizar la factibilidad económico financiera de la obra o servicio (por una cuestión de escalas, a mayor actividad, menor será la capacidad operativa de la comuna para poder enfrentar la ejecución).<sup>76</sup>

## Demandas sociales

Artículo 128 [CCABA] [...] 3. La evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas.

Artículo 11 [LOC] [...]

- d. La evaluación de demandas y necesidades sociales en su ámbito territorial.
- e. La participación en la formulación y ejecución de programas de desarrollo y promoción de derechos que, desarrollados por el Poder Ejecutivo, tengan incidencia en su ámbito territorial.

---

75. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, *op. cit.*

76. Seguimos los criterios sugeridos por el convencional Arguello, *Diario de sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, op. cit.*, p. 142.

La comuna debe contribuir a individualizar cuáles son las necesidades de los vecinos y sus requerimientos para satisfacerlas a fin de lograr canalizarlas ante el Gobierno central. Las comunas se encuentran en una mejor situación que el Gobierno central para evaluar en forma directa esas necesidades y, en consecuencia, actuar eficazmente.

Para dimensionar los alcances de esta facultad y las posibilidades de intervención que genera destacamos un proyecto de ley<sup>77</sup> que proponía la declaración de emergencia urbano ambiental del espacio público que comprende la zona oeste del barrio de Barracas, dentro de la Comuna 4, por el plazo de 180 días contados a partir de la promulgación de la ley (arts. 1 y 2).

Asimismo, se requería que el Poder Ejecutivo de la ciudad implementara, dentro del plazo de 30 días de sancionada la ley, acciones prioritarias destinadas a desarrollar, poner en valor, reparar y mantener el espacio público en cuestión. También debía remitir a las Comisiones de protección y uso del espacio público y planeamiento urbano de la Legislatura de la CABA informes mensuales que dieran cuenta y acreditaran el cumplimiento de las mencionadas acciones (arts. 3 y 4). Entre los fundamentos de la norma, se expresa que un grupo de vecinos del barrio de Barracas informó su preocupación por el estado de abandono en que se encontraba el espacio público Barracas oeste.

También viene al caso referir otro proyecto de ley<sup>78</sup> que tuvo por objeto:

... promover, desarrollar y fortalecer la Economía Social y Solidaria, estableciendo un marco jurídico común para el conjunto de los sujetos que la integran, favoreciendo la institucionalización de sus valores y prácticas y viabilizando los procesos de producción, comercialización, intercambio y consumo de bienes y servicios que les son propios. [art. 1]

En materia de comunas, se indica allí que el GCABA:

... desarrollará las siguientes políticas de promoción y fomento de la Economía Social y Solidaria, a través del organismo de aplicación que define la reglamentación: [...] f. Diseñar y desarrollar programas integrados

77. Proyecto de Ley, Expte. 2001-D-2017, 6/7/2017, de la legisladora María Rosa Muñoz.

78. Proyecto de Ley, Expte. 3491-D-2016, 26/10/2016, de autoría del legislador Gabriel Marcelo Fuks y coautoría de los diputados Adrián Rodolfo Camps, Claudio Alejandro Heredia, María Rosa Muñoz y Gustavo Javier Vera.

de asesoramiento técnico, con descentralización operativa a nivel de las Comunas, dirigido a personas físicas y/o jurídicas que quieran constituirse en Cooperativas y Mutuales o cualquier otra forma reconocida en la Economía Social y Solidaria. [art. 7]

Por su parte, el artículo 11 del proyecto dispone:

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promoverá una política de compras y contrataciones estatal, en las distintas Comunas que integran la misma, para la provisión de bienes y servicios que priorice a las organizaciones inscriptas en el Registro de Instituciones de la Economía Solidaria, asignándoles, al menos, un 5 % (cinco por ciento) de sus adquisiciones anuales.

## Planificación y control de servicios

Artículo 128 [CCABA] [...] 4. La participación en la planificación y el control de los servicios.

Artículo 11 [LOC] [...] a. La participación en la planificación, prestación y control de los servicios.

Como señalamos, los servicios se prestan en la comuna y por eso es un actor privilegiado para contribuir a su control y fiscalización. Su participación en la prestación, en cambio, está condicionada por la efectiva descentralización o transferencia de la competencia en concreto, por ejemplo, a través de los convenios de gestión ya aludidos. Esto implica necesariamente la asignación de recursos presupuestarios.

Respecto de esta disposición de la LOC, se ha presentado un proyecto de reforma<sup>79</sup> que postula la participación de los vecinos y las organizaciones de la sociedad civil en la discusión, control y seguimiento de los aspectos centrales que hacen al funcionamiento del servicio de higiene urbana. Para ello el proyecto establece un sistema de auditoría social.

Según surge de los fundamentos expresados por sus autores,<sup>80</sup> la propuesta se enmarca, por un lado, en la declaración como servicio pú-

---

79. Proyecto N° 2010 0846, de autoría de los diputados Raúl Fernández, Sergio Abrevaya, Diego Kravetz, Eduardo Epszteyn, Julian D'angelo y Gonzalo Ruanova de los bloques Partido Socialista, Coalición Cívica, Diálogo por Buenos Aires, Encuentro Progresista, Eva Perón, Peronista y Nuevo Encuentro.

80. Disponibles en <http://www.cedom.gov.ar/proyectos.aspx> [consultado el 3/4/2020].

blico de los servicios de higiene urbana de la CABA, en las Leyes N° 992 y N° 1854,<sup>81</sup> que establecieron un conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos. Por otro lado, se enmarca en que el Poder Ejecutivo incorporó el mecanismo de auditoría social en los pliegos de bases y condiciones del llamado a Licitación pública nacional e internacional N° 6 del 2003 para la contratación del servicio de higiene urbana.

A su vez, en el 2005, acompañando la puesta en marcha del nuevo servicio de higiene urbana, el Poder Ejecutivo (mediante el Decreto N° 390/2005) creó, en cada uno de los Centros de gestión y participación, las Comisiones para el mejoramiento de la higiene urbana. Estas comisiones son las encargadas de llevar adelante las auditorías sociales sobre este servicio público.

Con tales antecedentes se propone la creación (art. 1), en el ámbito de cada una de las comunas, de una Comisión de Control y Seguimiento del Servicio Público de Higiene Urbana (CCySSPHU) cuyos objetivos son contribuir al mejoramiento de la higiene urbana de la comuna a través del control y el monitoreo ciudadano de las distintas prestaciones que conforman este servicio público; verificar el cumplimiento de los planes de trabajo y comunicar los incumplimientos que se detecten; impulsar acciones que contribuyan al logro de los principios enunciados en la Ley N° 1854 (Ley de Basura Cero); fomentar políticas de separación en origen y reciclado de residuos susceptibles de serlo; difundir y promover las tareas de los recuperadores en la recolección domiciliaria de residuos reciclables; y, por último, propiciar la discusión, el debate y la formulación de políticas sobre el servicio público de higiene urbana entre los vecinos, las comunas y el GCABA (art. 2).

A esta comisión, según el artículo 3, la integran un representante de la comuna (el presidente o quien éste designe), cuatro representantes de asociaciones vecinales de la comuna relacionadas con la temática, representantes de los vecinos y un representante del Ente Único Regulador de Servicios Públicos. Se prevé además que debe concurrir obligatoriamente en la comisión:

... un representante de la Dirección General de Limpieza y un representante de la Dirección General de Reciclado Urbano o de las reparticiones que en el futuro las reemplacen, del Gobierno de la Ciudad de Buenos

---

<sup>81</sup>. Ver texto conforme L. N° 5966 (BOCBA N° 5379 del 23/5/2018).

Aires, un representante de la empresa o ente prestador del servicio y un representante de cada una de las cooperativas de recuperadores urbanos que operen en el ámbito de la Comuna.

Respecto de las empresas o prestadores del servicio público de higiene urbana se establece la siguiente obligación:

... brindar toda la información necesaria que sea requerida por la Comisión Comunal de Control y Seguimiento del Servicio Público de Higiene Urbana para el cumplimiento de sus funciones. En caso de incumplimiento, la Comisión deberá notificarlo al Poder Ejecutivo, quien actuará conforme a las previsiones establecidas en los contratos correspondientes para el caso de los servicios concesionados. [art. 5]

## Políticas sociales

Artículo 128 [CCABA] [...] 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.

Artículo 11 [LOC] [...] f. 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.

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

## Mediación

Artículo 128 [CCABA] [...] 6. La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.

Artículo 11 [LOC] [...] g. La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación comunitaria, con participación de equipos multidisciplinarios.

Recordemos que el punto 5 de la cláusula duodécima de la CCABA manda a la Legislatura establecer los Tribunales de vecindad en cada comuna. Éstos deben estar integrados por tres jueces (que no pueden ser 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. Como veremos en el Capítulo XI, la implementación de la justicia comunal no es sencilla. Deben considerarse las materias que, en virtud de la Ley N° 25.488, continúan bajo la órbita del Poder Judicial de la Nación.

Para algunos autores, la única forma para que una justicia descentralizada en términos de comunas pueda funcionar es con un fuerte uso de los métodos alternativos (en sus variadas opciones) de resolución de conflictos.<sup>82</sup>

Es este sentido, destacamos la implementación el Convenio de prestación de servicios de mediación y conciliación de la Defensoría del Pueblo de la CABA<sup>83</sup> y el GCABA, en cuya aplicación la comuna interviene en la audiencia respectiva, aunque sólo a los efectos de aprobar el pago de la obligación resarcitoria en materias íntimamente vinculadas a las de su propia competencia, como puede ser, por ejemplo, el reclamo por los daños ocasionados por el crecimiento de las raíces de un árbol, corte o extracción de estas y la posterior reparación de la acera. En este caso, el monto del resarcimiento resultará de la intervención previa en el mismo procedimiento de un perito técnico, de las áreas con responsabilidad del GCABA y del dictamen de la Procuración General.<sup>84</sup>

## Asistencia a entidades barriales

Artículo 11 [LOC] [...] h. El desarrollo de acciones de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales no gubernamentales, socie-

---

82. Garavano, Germán, “Formas alternativas de resolución de conflictos: Negociación, conciliación y arbitraje”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia: Métodos alternativos de resolución de conflictos. El papel de las defensorías del pueblo*, Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires/IIDH, pp. 32-39. Disponible en <https://bit.ly/2UC7XPw> [consultado el 3/4/2020].

83. Disposición 180-DP-08 y adenda 2012.

84. Ver Dictámenes IF-2013-05270698-PG e IF-2016-21511249-DGACOM, entre muchos otros.

dades 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.

*Participación social, popular, comunitaria o ciudadana* son algunos de los nombres para designar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se *activan*, irrumpen en el escenario público e intentan influir sobre las reglas y los procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción, en particular, sobre el modo de organización de las políticas estatales.<sup>85</sup>

Según el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,<sup>86</sup> las organizaciones de la sociedad civil se clasifican de la siguiente manera:

- asociaciones por afinidad (de amigos, de colectividades y de profesionales; centros de estudiantes y de jubilados; círculos; clubes sociales, deportivos<sup>87</sup> y culturales; cooperadoras escolares y hospitalarias; entidades y cámaras patronales; gremios y sindicatos; grupos de autoayuda; mutuales);
- fundaciones de empresas, de familias o mixtas; organizaciones de apoyo (ampliación de derechos, centros académicos, prestación de servicios sociales y culturales, promoción y desarrollo);
- organizaciones de base (bibliotecas populares; centros académicos; clubes de madres; comedores comunitarios; copa de leche; comisión de la huerta; comunidades aborígenes; uniones, comisiones y centros vecinales; sociedades de fomento);
- redes (confederaciones, coordinadoras, federaciones, foros, ligas, redes, uniones).

Las sociedades civiles son las entidades que conforman la comunidad sobre la que actúa la comuna. Ellas están unidas entre sí por los llamados *vínculos vecinales*, es decir, los que ligan a las personas que

---

85. Oszlak, Oscar, "Implementación participativa de políticas públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico", en AA. VV., *Construyendo confianza: Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, vol. II, Buenos Aires, Fundación CIPPEC, 2009, pp. 9-49.

86. Para ampliar acerca de este programa, consultar [www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar).

87. La Ley N° 1624 (BOCBA N° 2120, del 31/1/2005) define a los clubes de barrio como las asociaciones civiles sin ánimo de lucro cuyo objeto social sea la práctica y el fomento de actividades deportivas. Su facturación anual no debe exceder el monto de 500.000 pesos.

tienen un interés común respecto de cuestiones asentadas en un territorio determinado.<sup>88</sup> Al respecto, y como corolario del espíritu que alienta la descentralización (garantizar la democracia participativa), la LOC atribuye a la comuna facultades de asesoramiento, asistencia y promoción de las sociedades civiles.

## Convenios de transferencia de competencias

Artículo 12 [LOC] 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.

Más arriba, en este mismo capítulo, nos referimos a la propuesta de reglamentación elaborada en el marco del Plan estratégico de la CABA con relación a los convenios de gestión, sus alcances y condiciones. No obstante, queremos señalar que en este caso no se trata de una delegación de competencias. Técnicamente, aquella importa la transferencia parcial (autorizada en una norma) del ejercicio de las competencias de un órgano superior a otro inferior.<sup>89</sup> 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.

Entendemos que un convenio o acuerdo de gestión de traspaso de competencias en condiciones iguales para todas las comunas tiene una relevancia mayor que la mera delegación de competencias. Por otra parte, esta disposición rompe con la idea de que la enunciación de competencias comunales efectuada desde la CCABA es taxativa y no meramente enunciativa. Es decir, que se les reconocen a las comunas las competencias admitidas expresamente por la constitución.

Algunos decretos dictados por el Poder Ejecutivo permiten verificar la modalidad de transferencia de competencia que ha operado al día de hoy entre el Gobierno central y las comunas. Por ejemplo, el De-

---

88. Christe, Graciela, *op. cit.*

89. Ver el concepto que dimos al inicio de este capítulo como excepción al principio de improporcionalidad de la competencia.

creto N° 453-GCABA-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. Dicho ejercicio se ejerce en forma concurrente con el Poder Ejecutivo. En este decreto también se aprueba el régimen de selección y capacitación aplicable a los postulantes a ejercer dichas funciones.

Entre las atribuciones concretas de estos últimos agentes se señalan las siguientes: 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. Todas estas atribuciones deben realizarse en coordinación con las competencias atribuidas a la Subsecretaría de uso del espacio público de la autoridad central. En este sentido, la propia estructura organizativa de las comunas definida en LOC ya establecía la existencia de un Área de control comunal en la que reviste el cuerpo de inspectores.<sup>90</sup>

Otro ejemplo de transferencia de competencias es el Decreto N° 166-GCABA-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. De esta forma estableció que las comunas 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.

Destacamos que esta transferencia no se da junto con los recursos. Éstos son transferidos a la Secretaría de gestión comunal y atención ciudadana “para su posterior descentralización a las Comunas”, es decir, que se mantiene la ejecución presupuestaria respectiva dentro del Gobierno central.

Un último caso es el Decreto N° 371/GCABA/13, por el que se transfieren las misiones, funciones y responsabilidades primarias relativas al mantenimiento de los espacios verdes de la CABA que, hasta ese momento, estaban asignadas la Dirección general de espacios verdes. Una

---

90. Art. 32, LOC. A través del Decreto N° 251/GCABA/2014, el Poder Ejecutivo creó una estructura organizativa con cargos de gerentes operativos que desconocía las competencias de los juntistas. Esto dio lugar a sendas acciones judiciales sobre las que ampliamos más adelante. Ver Muñoz, María Rosa, *op. cit.*, p. 27.

vez más, los contratos entonces vigentes relacionados al mantenimiento y servicios conexos, los montos presupuestarios y el patrimonio correspondiente se transfieren a la Secretaría de gestión comunal y atención ciudadana (no a las comunas).

## Políticas especiales

Artículo 13 [LOC] Políticas especiales. Conforme lo establecido en el Título Segundo de la Constitución de la Ciudad sobre políticas especiales, 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.

Esta norma es central para dimensionar el alcance real de las competencias de las comunas porteñas. Las competencias exclusivas y concurrentes enumeradas en la CCABA y en la LOC –que ya analizamos– son sólo un piso de atribuciones, que se amplía a partir de una serie de normas sobre temáticas específicas. La Legislatura o, eventualmente, el Ejecutivo tienen la potestad de ampliar las facultades comunales a través de decretos o convenios.

Además, a la hora de la interpretación, sumamos el principio rector *in dubio pro comuna* y el de la subsidiariedad, en lo local, de la actuación del Ejecutivo respecto de la autoridad comunal.

A continuación actualizamos<sup>91</sup> las leyes referidas a estas políticas especiales.<sup>92</sup> Vale aclarar que, en estas materias, el criterio general atributivo de competencia de la LOC (art. 13) o se va precisando en cada regulación particular donde es la Legislatura la que define la competencia comunal en concreto o es determinado por conducto de los convenios de gestión que se logren con el Gobierno central.

---

91. Aclaremos que se trata de una enumeración no taxativa.

92. Un agradecimiento especial a la colaboración de Anabel Soledad Papa en la actualización del presente acápite.

## Salud

El objeto de la Ley Básica de Salud<sup>93</sup> de la CABA es garantizar el derecho a la salud integral, mediante la regulación y el ordenamiento de todas las acciones conducentes a tal fin (art. 1). En este sentido prevé, en su artículo 30, que la red integrada de cuidados progresivos y coordinados de regionalización preferente estará coordinada por la autoridad sanitaria a nivel central (Ministerio de Salud) y contará con un “Consejo de red integrado por un miembro de cada una de las Juntas Comunales, representantes de los efectores y, en las áreas de salud, de los trabajadores profesionales y no profesionales, y de la comunidad”. Por su parte, el artículo 31 refiere que dicha red se desarrolle, entre otros, en función del siguiente lineamiento: “a. Responde a una planificación territorial de áreas programáticas de Atención Primaria de la Salud y se articularán con las comunas, las iniciativas intersectoriales, los hospitales y la comunidad”.<sup>94</sup>

Asimismo, la Resolución MS N° 31/008<sup>95</sup> crea las Regiones sanitarias I, II, III y IV, en los términos de los artículos 27 y 28 de la Ley Básica de Salud. La delimitación es la siguiente: la Región sanitaria I comprende geográficamente las Comunas 1, 3 y 4; la Región sanitaria II, las Comunas 7, 8 y 9; la Región sanitaria III, las Comunas 5, 6, 10, 11 y 15; y, por último, la Región sanitaria IV, las Comunas 2, 12, 13 y 14.

Por su parte, la Ley N° 2318<sup>96</sup> garantiza una política integral y sistemática sobre el consumo de sustancias psicoactivas y otras prácticas de riesgo adictivo, a través de la instrumentación de un plan integral especializado (art. 1). En su Capítulo II, entre los objetivos del plan (art. 4, inc. a) establece:

Desarrollar estrategias preventivas que hagan posible: a.2.1. Impulsar el desarrollo de Unidades locales de Prevención y Atención a nivel de Co-

93. Ley N° 153 (BOCABA N° 703, 28/5/1999), reglamentada por Decreto N° 208/2001 (BOCABA 1149, 9/3/2001).

94. Arts. 30 y 31 de la Ley N° 153, conforme arts. 4 y 5, respectivamente, de la Ley N° 5462, BOCABA N° 4811, 29/11/2016.

95. BOCABA 2864, 6/2/2008.

96. BOCABA N° 2702, 11/6/2007. El Decreto N° 484/2010 (BOCABA N° 3445, 22/6/2010), que complementa a la Ley N° 2318, dispone la creación de unidades de prevención en adicciones –en el ámbito de la Dirección general de políticas sociales en adicciones de la Subsecretaría de promoción social del Ministerio de Desarrollo Social– y asigna una de ellas a cada comuna [art. 2].

munas, que funcionen como Centros de Referencia e integren a miembros de la familia, de la comunidad educativa, de los centros de salud y de las organizaciones sociales.

Asimismo, su artículo 6 prevé entre las atribuciones de la autoridad de aplicación: “e. Promover la creación de dispositivos en las Comunas para que, en conjunto con otros organismos de la población, se diseñen y coordinen acciones de abordaje a dicha problemática”.

Como criterio general se ha señalado que, a partir de la creación de las comunas, los vecinos podrán participar de la planificación y el control del funcionamiento de la escuela o del centro de salud del barrio. Sin embargo, deberán sujetarse a la política educativa y sanitaria general, en cuya formulación van a participar las Juntas comunales en el seno del Consejo de coordinación intercomunal.<sup>97</sup>

## Medioambiente

El Plan urbano ambiental es el marco al que debe ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas.<sup>98</sup> En su artículo 15 establece el plan de comuna como el 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 [Plan Urbano Ambiental] para la ciudad en su conjunto.

Entre los instrumentos de desarrollo (art. 21) que buscan concretar eficazmente las intervenciones determinadas por dicho plan, aplicar los instrumentos legales vigentes, fomentar y regular la participación de los distintos actores involucrados en la gestión urbanística y promover actuaciones interjurisdiccionales se establecen:

- b. Informe Anual de Metas. En forma paralela a las presentaciones del Ejecutivo referentes al Presupuesto de la Ciudad Autónoma, el Informe Anual de Metas se remitirá a la Legislatura de la Ciudad debiendo describir: (1) el grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras del PUA en el período anual anterior, dando cuenta

---

97. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, *op. cit.*

98. Ley N° 2930 (BOCABA N° 3091, 8/1/2009).

detallada de los avances obtenidos, de las dificultades y/o desviaciones observadas en su gestión, con especial énfasis en los resultados arrojados por los Instrumentos de Monitoreo; (2) las metas físicas y financieras del PUA a cumplir en el período anual subsiguiente, los ajustes propuestos en las modalidades de su ejecución y los previstas comportamientos de las variables empleadas por los Instrumentos de Monitoreo. En concordancia con la Constitución de la Ciudad y de la Ley N° 71, el Informe Anual de Metas será remitido de manera formal y con la antelación suficiente al Consejo del Plan Estratégico a fin de recabar sus opiniones y proposiciones en cuanto a su contenido particular y en cuanto a la evolución local y general de los lineamientos del PUA. Con los mismos objetivos será también remitido por cuerda separada a las Comunas.

Dentro de la misma materia, la Ley N° 1687<sup>99</sup> de Educación Ambiental establece, en su reglamentación,<sup>100</sup> que el Comité coordinador de asuntos educativos ambientales deberá prever la participación de las comunas y su forma de representación (art. 11). Asimismo, el artículo 13 de dicha reglamentación señala que las comunas (conforme lo dispone el artículo 13 de la Ley N° 1777) “colaborarán activamente con el Comité Coordinador de Asuntos Educativos Ambientales en materia de su competencia y conforme el reglamento que éste dicte”.

Finalmente, la ley de creación de la Agencia de protección ambiental de la CABA<sup>101</sup> establece, en el artículo 3, entre sus funciones y facultades: “10. 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”.

## Discapacidad y accesibilidad

En cuanto a las personas con necesidades especiales, a modo de ejemplo, recordamos que la Ley N° 3609<sup>102</sup> estableció la obligatoriedad de que los bancos implementen en al menos un cajero de cada sucur-

---

99. BOCABA N° 2205, 6/6/2005, reglamentada por Decreto N° 887/007, 25/6/2007; BOCABA N° 2715, 29/6/2007.

100. Decreto N° 887/2007, BOCABA N° 2715, 29/6/2007.

101. Ley N° 2628, BOCABA N° 2852, 17/1/2008.

102. BOCABA N° 3567, 20/12/2010.

sal la opción de teclados con sistema braille y sistema de audio con auriculares. Esta ley impone que dicha implementación se efectúe, en forma progresiva, por comunas (art. 2).<sup>103</sup>

Por otra parte, la Ley N° 3073<sup>104</sup> dispone:

... brindar información acerca de las condiciones de accesibilidad de los edificios en los que funcionan los organismos alcanzados por la presente, teniendo en cuenta las pautas de diseño universal que garantizan la inclusión, la igualdad de oportunidades y el respeto a las diferencias. [art. 1]

Asimismo, establece que las comunas son responsables:

... del relevamiento y evaluación constantes de las condiciones de accesibilidad de los edificios en los cuales funcionan, y de enviar esa información a la Secretaría de Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que deberá hacer la publicación en el portal web de la Ciudad por primera vez dentro de los ciento ochenta (180) días de sancionada la presente. [art. 3]

## Deporte

Una ley regula, promueve, fiscaliza y coordina el deporte amateur y profesional y la actividad física recreativa a nivel comunitario. Además le reconoce al deporte una finalidad social<sup>105</sup> y prevé la creación de Consejos consultivos comunales del deporte en el ámbito de las respectivas comunas (art. 24), con funciones no vinculantes de asesoramiento, estudio, fomento y desarrollo de la actividad deportiva.

---

103. La Ley N° 3609 fue reglamentada por el Decreto N° 351/2013 (BOCABA N° 4229, 4/9/2013) en cuyo anexo se establece lo siguiente: "Las entidades alcanzadas por la presente reglamentación deberán remitir a la Comisión para la Plena Participación e Inclusión de Personas con Discapacidad (COPIDIS) y a la Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, un listado de sucursales con indicación precisa de domicilio, barrio y Comuna, en los cuales se encuentren disponibles el cajero o terminal de autoconsulta con características de uso universal y el sistema de audio con auriculares mencionados en el artículo 1º, informando toda modificación que se realice" (art. 3). A su vez, el art. 4 de la reglamentación indica que el listado al que hace referencia el art. 3 citado debe ser exhibido en el mapa de información accesible de la Ciudad, en las sedes de todas las comunas y en el sitio web del GCABA.

104. BOCABA N° 3200, 23/6/2009.

105. Ley N° 1624, BOCABA N° 2120, 31/1/2005, texto conforme el art. 1 de la Ley N° 3218, BOCABA N° 3318, 10/12/2009, reglamentada por Decreto N° 1416/007, BOCABA N° 2789, 16/10/2007.

Dichos consejos se integran con representantes de los organismos públicos y de las entidades privadas inscriptas en el Registro único de instituciones deportivas con asiento en la comuna. Entre sus funciones está:

- b. 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. [art. 26]

Sobre esta misma materia, la Ley N° 5235<sup>106</sup> de Promoción de las Actividades de Producción e Industria Deportiva en la CABA creó el Distrito del deporte en el polígono comprendido por las avenidas General Paz, 27 de Febrero, Coronel Esteban Bonorino, General Francisco Fernández de la Cruz y Perito Moreno; y la autopista Dellepiane, en ambas aceras (art. 1). Este distrito se ubica en la Comuna 8 y es allí donde esta ley dispuso la ubicación de la Villa Olímpica (sede de los Juegos Olímpicos de la Juventud), (art. 8). La ley señala que son beneficiarios de las políticas de fomento allí previstas las personas físicas o jurídicas radicadas o que se radiquen en dicho distrito y que realicen en forma principal alguna de las actividades detalladas en el artículo 2, entre ellas: fabricación de productos deportivos; construcción de embarcaciones deportivas y de recreo; construcción, reforma, mantenimiento y reparación de infraestructura deportiva; y servicios prestados por profesionales, técnicos y escuelas deportivas para la realización de prácticas deportivas.

A la autoridad de aplicación de la ley (Ministerio de Desarrollo Económico) le corresponde, entre otras competencias, remitir las solicitudes de inscripción a las juntas comunales correspondientes al mencionado polígono. Las juntas pueden emitir opinión no vinculante y el Ministerio de Desarrollo Económico debe elaborar un informe plurianual detallando las necesidades de infraestructura y desarrollo. A su vez, la autoridad de aplicación debe remitir cada trimestre la nómina actualizada de los beneficiarios inscriptos en el Registro único de distritos económicos y dar respuesta a cualquier requerimiento de

---

106. BOCABA N° 4628, 30/4/2015, modificada por la Ley N° 5449, BOCABA N° 4803, 19/1/2016, y N° 6136, BOCABA N° 5533, 9/1/2019.

información que realicen las Juntas comunales vinculadas a la implementación de esta ley (art. 4, inc. k). Además de los artículos señalados, la ley procura promover la capacitación y la promoción de la inserción laboral de los habitantes de la Comuna 8 a través de otras normas como el artículo 27 y 28. Ello, además de crear una Unidad ejecutora de proyectos especiales, tiene por objeto coordinar y realizar el seguimiento de las tareas de urbanización que establece esta ley (art. 34).

## Educación

Si bien no identificamos una norma específica que atribuya competencias a las comunas en materia de educación, sí destacamos un proyecto de ley<sup>107</sup> que tenía por objeto:

... establecer las normas de organización, competencia y funcionamiento para la Supervisión Escolar de las Distintas Áreas y Niveles que conforman el Sistema Educativo de Gestión Estatal y de Gestión Privada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que depende del Ministerio de Educación, en orden a lo dispuesto por la Ley 1777, Ley Orgánica de Comunas. [art. 1]

El proyecto disponía, entre otras consideraciones, la creación de unidades de supervisión comunal que dependieran del Ministerio de Educación de la CABA. Las unidades de cada una de las comunas se conformarían con los equipos de supervisión de todos los niveles y modalidades del sistema educativo, tanto público como privado, además de otros que fueran necesarios crear para cubrir efectivamente todas las comunas (arts. 2 y 3).

## Seguridad pública

Desde un inicio el Poder Ejecutivo dejó en claro que lo atinente a la seguridad pública no es competencia comunal. En este sentido recordamos, por ejemplo, el caso de la Ley N° 2602<sup>108</sup> hoy derogada que fue, en su momento, parcialmente vetada por el Poder Ejecutivo (Decreto

---

<sup>107.</sup> Proyecto de Ley, Expte. 431-D-2019, 13/3/2019, de la legisladora María Rosa Muiños, que había sido presentado en dos ocasiones anteriores (Proyectos 1331-D-2017, 5/5/2017, y 2390-D-2015, 5/11/2015).

<sup>108.</sup> BOCABA N° 2927, 12/5/2008.

Nº 48/08).<sup>109</sup> Esta norma aprobaba el marco normativo para que el Poder Ejecutivo utilizara videocámaras para grabar imágenes en lugares públicos. En su artículo 7 le imponía el deber de comunicar a las Juntas comunales la instalación de las cámaras y de remitir un informe preliminar en ocasión de cada instalación. Los artículos 8 y 17 contenían disposiciones similares a ésta. 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 [...] Que, en sentido concordante, la Ley Orgánica de Comunas Nº 1.777, tampoco ha facultado a las mismas para intervenir en dicha materia.

Por su parte, la Legislatura aceptó el voto por Resolución Nº 62/08:

Art. 1º.- Se acepta el voto a los arts. 7º, 8º y 17 del Proyecto de Ley Nº 2602, sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la sesión de fecha 6 de diciembre de 2007.

Mencionamos aquí que, en la actualidad, la Ley Nº 5688<sup>110</sup> establece el Sistema integral de seguridad pública de la CABA. Entre algunos de sus componentes se encuentran las Juntas comunales (art. 8) ya que, dentro de sus principios rectores, el sistema adopta el de cercanía y participación ciudadana.

... a través del conocimiento de las necesidades de la comunidad y la adaptación consecuente de la prestación de los servicios de seguridad, promoviendo la gestión democrática de las instituciones de la seguridad y la desconcentración de la organización policial a nivel comunal [...] y promoviendo la integración con la comunidad y la participación de los ciudadanos y las organizaciones civiles con las autoridades encargadas de la seguridad en cada una de las comunas en el diagnóstico y la propuesta de estrategias y políticas en materia de seguridad. [art. 9]

Se dispone también la participación ciudadana a través de la actuación de los Foros de Seguridad Pública o FOSEP que se desarrollan a razón de uno por comuna (art. 21). Los FOSEP están integrados por

---

109. BOCABA Nº 2852, 17/1/2008.

110. BOCABA Nº 5042, 6/1/2017. Sobre este punto cabe señalar que, según lo dispuesto por la Cláusula Transitoria primera de la Ley Nº 5688, las reglamentaciones de la ley derogada por el art. 522 mencionado, mantienen su vigencia hasta tanto sean modificadas, sustituidas o derogadas por las normas de ejecución de ésta.

organizaciones de la sociedad civil o entidades comunitarias y vecinales con personería jurídica, domicilio y actuación en el ámbito territorial de la comuna correspondiente. Además participan el representante de la Junta comunal que tenga entre sus atribuciones la temática de la seguridad pública y un representante de cada una de las fuerzas de seguridad con actuación en la comuna (art. 23). No obstante, los vecinos que no integran ninguna de las organizaciones mencionadas pueden participar en estos foros a título individual, bajo una serie de modalidades que se enuncian en el artículo 26 de la norma.

Los FOSEP tienen, entre otras, las siguientes funciones:

2. Colaborar en los asuntos vinculados a la seguridad pública comunal, en la forma y con los alcances que determine la reglamentación;
3. Evaluar la implementación de políticas públicas de seguridad en la Comuna; [...]
5. Informar y asesorar a los vecinos acerca de toda cuestión atinente a la seguridad pública en la Comuna; [...]
7. Evaluar el funcionamiento de la actuación policial en el ámbito de la Comuna; [...]
13. Constituirse en un ámbito de intercambio de información y experiencias respecto de sus propios barrios, los problemas específicos que padecen y los principales lugares de conflictividad, a los fines de formular aportes a los planes de seguridad y prevención a la correspondiente Comuna. [art. 25]<sup>111</sup>

La ley en cuestión crea también a la Policía de la Ciudad, que cumple las funciones de seguridad general, prevención, conjuración, investigación de los delitos, protección y resguardo de personas y bienes y de auxiliar a la Justicia (art. 68). La gestión de la Policía de la Ciudad está sujeta a una serie de principios rectores, entre ellos:

5. Participación ciudadana: promoviendo la integración con la comunidad y la participación de los ciudadanos a través de los canales establecidos en las normas vigentes, y participando en los ámbitos de colaboración entre la sociedad civil y las autoridades encargadas de la seguridad en cada una de las comunas. [art. 75]

---

<sup>111</sup>. Ver, asimismo, arts. 24, 27, 55, 90, 107, 256 y 279 que también involucran a las comunas.

## Tránsito y transporte

La Ley N° 2148<sup>112</sup> aprueba el Código de tránsito y transporte de la CABA y dispone que su autoridad de aplicación designada por el Poder Ejecutivo tiene, entre otras, la atribución de “coordinar trabajos y acciones sobre las arterias secundarias y de menor jerarquía con las comunas” (art. 1.1.4). Además dispone que las zonas de residentes deben respetar la división en comunas (art. 7.4.5).

Por su parte, la Resolución N° 640/2018 del Ministerio de Justicia y Seguridad del GCABA<sup>113</sup> (que complementa a la Ley N° 5688 ya mencionada) estableció que a partir del primero de julio de 2018 la jurisdicción de las distintas comisarías comunales serán dependientes de la Superintendencia de seguridad comunal de la Policía de la Ciudad y de los Departamentos de investigaciones de las Comunas 1 a 15, conforme los límites de las comunas dispuestos por la Ley N° 2650. Se refiere allí también que en el caso de las vías públicas que dividen dos Comunas, la jurisdicción sobre la calzada y aceras corresponden a la comisaría comunal que se encuentre al norte o al este, hacia la línea de edificación de la acera sur u oeste, según el caso y conforme se establece en el Anexo I de la resolución (art. 1). Dispone también la norma que cuando un hecho se desarrolla en el territorio de más de una comisaría comunal “la competencia para confeccionar y elevar el sumario al Poder Judicial corresponde al Departamento de Investigaciones comunal que haya intervenido en primer término” (art. 2).

## Igualdad

En lo que respecta al derecho de igualdad entre varones y mujeres, la Ley Plan Marco de Políticas de Derechos y Diversidad Sexual<sup>114</sup> fue creada con la finalidad de promover la construcción de una ciudadanía plena, sin discriminación con pretexto de la orientación sexual o la identidad de género de las personas (art. 1). Esta ley tiene como criterio de implementación “el impulso, a través de las Comunas, de meca-

---

112. BOCABA N° 2593, 27/12/2006.

113. BOCABA N° 5403, 28/6/2018.

114. Ley N° 2957, BOCBA N° 3107, 30/1/2009, con las modificaciones de la Ley N° 5989, BOCABA N° 5424 del 30/7/2018.

nismos descentralizados para la ejecución de proyectos y acciones que garanticen los derechos a las personas LGBT” (art. 8).

### Niños, niñas y adolescentes

La Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes N° 114,<sup>115</sup> en su artículo 60, prevé la creación de las Defensorías zonales como organismos descentralizados del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Debe funcionar al menos una defensoría en cada comuna. Según el artículo 61, las defensorías tienen por objeto diseñar y desarrollar un sistema articulado de efectivización, defensa y resguardo de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, la Ley N° 3392,<sup>116</sup> en su artículo 23,<sup>117</sup> oportunamente estableció:

El Consejo de la Juventud, en coordinación con el área con competencia en materia de juventud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desarrollará políticas de descentralización y favorecerá la realización de actividades, planes y programas en las distintas Comunas, conforme a los ámbitos geográficos que establece la Ley 1777.

Concordantemente, el artículo 40 de la Ley N° 1777 (que analizaremos en profundidad más adelante) crea en el ámbito comunal áreas de gestión de políticas juveniles que intentan asegurar la integración de los jóvenes.

### Adultos mayores

En cuanto a las personas adultas mayores, es decir, aquellas de más de 60 años, se dictó la Ley N° 5978<sup>118</sup> que tiene por objeto:

... propiciar las condiciones que le aseguren a los adultos mayores el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar la igualdad de oportunidades, promoviendo la defensa y representación de sus intereses y el acceso a servicios y programas que le aseguren una mejora en la calidad de vida. [art. 1].

<sup>115.</sup> BOCABA N° 624, 3/2/1999.

<sup>116.</sup> BOCABA N° 3357, 8/2/2010.

<sup>117.</sup> Texto modificatorio del art. 34, Ley N° 1865.

<sup>118.</sup> BOCABA N° 5414, 16/7/2018.

Esta norma establece que en todas las comunas habrá un espacio debidamente señalizado y delimitado para la atención y orientación de los adultos mayores (art. 2). Entre sus funciones se señalan revelar y elaborar propuestas sobre las condiciones de accesibilidad y promover la participación activa de las personas adultas mayores en las decisiones que se lleven a cabo a nivel de la comuna (art. 4).

## Empleo

La Ley N° 1901<sup>119</sup> de Promoción del Empleo y Reinserción Laboral crea un Registro único de empleo a los efectos de hacer converger la oferta y la demanda (art. 1). Este registro tiene carácter de universal, público y gratuito y es una instancia centralizadora de la Red de empleo de la CABA y de toda la información relacionada con la oferta y demanda de empleo (art. 2). La ley prevé que la autoridad de aplicación coordina y delega las funciones del registro en “las Comunas o los organismos que en el futuro las reemplacen” (art. 4).<sup>120</sup>

Por su parte, la Ley N° 6101<sup>121</sup> tiene por objeto “regular los principios y pautas generales que han de regir las autorizaciones y su posterior fiscalización en el ejercicio de las actividades económicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (art. 1). En este sentido otorga a las comunas la competencia de recibir denuncias de infracciones. En particular el artículo 30 establece lo siguiente:

Los ciudadanos, en forma personal pueden presentar denuncias de infracciones a esta ley ante la autoridad de aplicación, en la página web que deberá habilitarse al efecto, o en la Comuna correspondiente al lugar en que se realiza la actividad económica que se pretende denunciar. En los casos de denuncias reiteradas o constatación por parte del personal de la Comuna, la máxima autoridad de esta entidad, podrá remitir una comunicación oficial a la autoridad de aplicación para contribuir con la autoridad de control y fiscalización. La autoridad de aplicación deberá informar a la Comuna, dentro de los diez (10) días de recibida la comunicación el estado del trámite y las medidas adoptadas.

---

119. BOCABA N° 2373, 23/2/2006.

120. La Ley N° 1901 fue complementada por la Disposición N° 1/2012 de la Dirección General de Empleo (BOCABA N° 3899, 25/4/2012) por medio de la cual se dispuso la creación del Registro único de empleo y la instrumentación mediante el Portal de empleo (Website) del GCABA y sus oficinas de empleo localizadas en cada uno de los CGPC (art. 1).

121. BOCABA N° 5526, 27/12/2018.

## Cultura

En materia de cultura, la Ley N° 2176<sup>122</sup> (que promueve los derechos culturales previstos en el artículo 32 de la CCABA) ordena el marco legal y los principios rectores de las políticas culturales (art. 1). Establece además que las acciones destinadas a garantizar la recuperación, creación, ampliación y restauración de la infraestructura cultural y artística necesaria para la creación, difusión y programación de actividades artísticas y culturales se llevarán a cabo de acuerdo con la descentralización administrativa establecida por la LOC. Entre las atribuciones de la autoridad de aplicación (art. 8, inc. f) se encuentra:

Propiciar la creación de casas de cultura en las Comunas con el objeto de: promover la difusión y estímulo de la actividad cultural comunitaria, realizar acciones en red entre las Comunas y de articular acciones para el fomento, la protección y la difusión del patrimonio cultural y artístico.

En el marco de la creación del Registro de muralistas y creadores de arte público y el Registro de inmuebles y espacios ofrecidos para muralismo y arte público, se establece que en ellos se clasificarán a los muralistas y creadores de arte público, así como los inmuebles y espacios ofrecidos para muralismo y arte público, según las comunas a las que pertenezcan.<sup>123</sup>

A su vez, por medio de la Ley N° 4121<sup>124</sup> se reguló el funcionamiento de las siguientes actividades feriales: de manualidades; de manualidad de pueblos originarios; de compra, venta y permuta de revistas y libros usados, objetos de colección, cassettes, películas, discos y todo otro objeto fonográfico y videográfico original usado; de objetos de filatelia y numismática; de antigüedades; y reproducción de partituras musicales y material gráfico de colección (art. 1). Al respecto, el artículo 14 de la norma establece que en el ámbito de cada comuna se podrá proponer la oferta de bienes artesanales o la actividad manualista en el espacio público.

---

122. BOCABA N° 2598, 5/1/2007.

123. Ley N° 2991, BOCABA N° 3105, 28/1/2009, vetada parcialmente por el Decreto N° 021/2009, BOCBA N° 3105, 28/1/2009.

124. BOCABA N° 3852, 10/2/2012.

## Migrantes

La Ley N° 3574<sup>125</sup> instituye los foros para la integración plena de los migrantes (art. 1). El objeto de estos foros es constituirse como ámbitos de participación, consulta, información y asesoramiento entre las colectividades de migrantes y las autoridades, es decir, que se constituyan en un ámbito propicio para la canalización de demandas y la formulación de propuestas en materia de políticas públicas para la migración (art. 2).

Al respecto, según el artículo 3, “los foros para la integración plena de los migrantes se desarrollan en el ámbito territorial de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, estableciéndose uno por cada una de ellas”.

## Mujeres e igualdad de trato

El Plan de igualdad real y de trato entre mujeres y varones aprobado por la Ley N° 474<sup>126</sup> contempla, en su artículo 18, lo siguiente:

La ciudad y las mujeres: en las áreas de la formulación y gestión de las políticas urbanas: de descentralización, diseño y construcción del espacio público, la infraestructura social, los servicios administrativos y el transporte, se desarrollarán las siguientes políticas y acciones: *a.* incorporar en la evaluación de las medidas propuestas por el Plan Urbano Ambiental las perspectivas y necesidades de las mujeres en su doble rol con relación al equipamiento social, el espacio público y el transporte. *b.* impulsar a través de la LOC y del Plan Urbano Ambiental, patrones de organización descentralizados con la perspectiva de mejorar el acceso de las mujeres a los servicios. *c.* armonizar los horarios de atención de los servicios públicos con los horarios de trabajo de las mujeres, en atención a la doble jornada.

Asimismo, el Sistema de promoción de la igualdad entre derechos y obligaciones, instituido por la Ley N° 1964,<sup>127</sup> establece como autoridad de aplicación a las Juntas comunales de las comunas establecidas en la Ley N° 1777 (art. 2).

Este sistema implementa “acciones positivas destinadas a la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para estimular el ejercicio

---

125. BOCABA N° 3541, 10/11/2010.

126. BOCABA N° 1030, 19/9/2000.

127. BOCABA N° 2449, 31/5/2006.

de una Ciudadanía responsable en materia de derechos y obligaciones de incidencia directa en las relaciones de vecindad y convivencia urbana” (art. 3). Además, en su artículo 4, señala lo siguiente:

Se consideran derechos y obligaciones de incidencia directa en las relaciones de vecindad y de convivencia urbana, a los efectos de la presente ley, los que tienen por objeto: el alumbrado público; el arbolado; los autos abandonados; los inmuebles ociosos; la basura; la contaminación; las construcciones clandestinas; la desratización y control de plagas; el mantenimiento de patios de juegos y plazas; la ocupación del espacio público; los ruidos molestos; las señales viales de todo tipo; las normas de tránsito, estacionamiento y de cruces peatonales; los sumideros; las veredas y baches; el seguimiento de los reclamos; la atención al público, al usuario y al cliente en ámbitos públicos y privados.

En el artículo 5 enumera los deberes de incidencia directa en las relaciones de vecindad y convivencia urbana:

... *a*. La utilización de los bienes del dominio y uso público de acuerdo al destino que le es propio a cada uno de ellos; *b*. Proteger y cuidar el mobiliario urbano y *c*. Respetar las normas de vecindad y buenas prácticas de convivencia urbana.

Sostiene el artículo 6 que, sin perjuicio de los actos que le son propios de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos enumerados en esta 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, el artículo 8 establece que el gasto que demande la implementación de la presente ley será imputado a las partidas presupuestarias de las respectivas comunas.

## Prevención de la violencia contra las mujeres y otras violencias

La Ley N° 1688<sup>128</sup> –modificada por la Ley N° 5466–<sup>129</sup> sobre prevención de la violencia familiar y doméstica creó los Centros integrales de atención que funcionan bajo la órbita de los Centros Integrales de la Mujer o CIM. Estos se ocupan de la atención, el seguimiento y la recuperación de las víctimas de violencia. La norma garantiza al menos un CIM por comuna hasta cumplimentar el máximo de uno cada 50.000 mujeres por comuna (art. 15). La ley establece también que el Poder Ejecutivo informará a cada Junta comunal respecto del funcionamiento de los CIM establecidos en la órbita de su comuna y que, a su vez, la Junta comunal dispondrá dicha información a su respectivo Consejo consultivo comunal (art. 15 bis).<sup>130</sup>

Se aplica también a las comunas la Ley N° 6170<sup>131</sup> que regula lo atinente al presupuesto con perspectiva de género (entiende a éste como “la estrategia de visibilización y análisis de las acciones presupuestarias destinadas a las mujeres, y a promover la igualdad entre los géneros y el respeto a la diversidad sexual”).

Cabe mencionar también las disposiciones de la Ley N° 6083,<sup>132</sup> que son de aplicación a las comunas, tienen por objeto la “prevención, abordaje y erradicación de la violencia de género en el ámbito laboral” (art. 1). A partir del ello, el artículo 4 de la ley establece que las comunas y las demás dependencias que conforman su ámbito de aplicación se encargan de elaborar un protocolo de actuación para la prevención, el abordaje y la erradicación de la violencia de género en el ámbito laboral o adecuar el preexistente respetando los siguientes lineamientos generales:

- a. Fortalecer, reconocer y garantizar los derechos de las mujeres y personas pertenecientes al colectivo LGTTBIQ a una vida libre de violencias de género en el ámbito laboral;

---

128. BOCABA N° 2207, 8/6/2005. Fue publicada nuevamente en el BOCABA N° 2212, 15/6/2005, por haberse cometido un error material en la primera publicación.

129. BOCABA N° 4797, 11/1/2019.

130. La inserción del art. 15 bis había sido impulsada en el Proyecto de Ley Expte. 1354-D-2015, 17/6/2015, por las legisladoras Claudia Neira y María Rosa Muñoz.

131. BOCABA N° 5652, 5/7/2019.

132. BOCABA N° 5528, 2/1/2019. Esta ley fue complementada por la Resolución N° 1/2019 del Ministerio de Salud de la CABA que aprobó el protocolo de actuación para la preventión, abordaje y erradicación de la violencia de género en el ámbito laboral.

- b. Garantizar un ambiente libre de violencia contra las mujeres y personas pertenecientes al colectivo LGTTBIQ;
- c. Eliminar prácticas de discriminación, hostigamiento y violencia de género en el ámbito laboral;
- d. Promover acciones para la prevención y erradicación de las violencias de género, el acoso y abuso en el ámbito laboral;
- e. Establecer criterios para la intervención y el seguimiento de situaciones de violencia de género o discriminación en razón de género en el ámbito laboral;
- f. Generar un ámbito al que pueda recurrir la persona afectada a fin de encontrar posibles soluciones, respetando siempre su voluntad y su derecho a la confidencialidad;
- g. Llevar adelante el registro, monitoreo y evaluación de las medidas que se adopten en los marcos de cada Protocolo.

Las comunas y las restantes dependencias alcanzadas por la Ley N° 6083 deben también proveer un servicio de asesoramiento sobre violencia de género en el ámbito laboral. Allí se deben comprender los siguientes aspectos (art. 5): elaborar o adecuar los protocolos de actuación según lo indicado en el artículo 4 previamente citado; atender y recibir consultas y denuncias sobre violencia de género en el ámbito laboral; asesorar en aspectos legales y de la salud entendida desde una perspectiva integral, en sus aspectos psicológicos, físicos y sociales; elaborar un marco con antecedentes empíricos, legislativos y documentales que se ajuste a los paradigmas locales, nacionales e internacionales; establecer vínculos de cooperación y asistencia con entes públicos y privados, nacionales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil que tengan objetivos similares o complementarios; promover tareas preventivas mediante actividades de sensibilización, difusión y capacitación hacia los diferentes sectores que tengan intervención o sean alcanzados por esta temática; promover capacitaciones en forma periódica para el personal de la administración pública y los funcionarios públicos (articlar para ello con organizaciones de la sociedad civil e instituciones especializadas); impulsar el ejercicio de masculinidades que no reproduzcan violencias ni desigualdades y promover espacios para la desnaturalización de las prácticas violentas y los micromachismos; y convocar y establecer diálogo institucional permanente con organizaciones de Derechos Humanos en defensa de los derechos de las mujeres y colectivos LGTTBIQ (art. 5).

## Usuarios y consumidores

En lo que respecta a la protección de los derechos de usuarios y consumidores, debemos tener presente la ley que establece el procedimiento administrativo<sup>133</sup> para su defensa:

... reconocidos en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en las Leyes Nacionales de Defensa del Consumidor (24.240) y de Lealtad Comercial (22.802) y disposiciones complementarias, sin perjuicio de las competencias concurrentes de la autoridad nacional de aplicación, así como de todas las normas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuyo objeto sea la protección al consumidor y que no dispongan de un procedimiento específico.<sup>134</sup>

El artículo 21 (Comunas) de esta norma establece lo siguiente:

La autoridad de aplicación promoverá la descentralización, a través de las futuras Comunas a crearse según el Art. 127 a 130 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de las siguientes funciones: Recibir denuncias de los consumidores y usuarios, en los términos del Art. 6º de la presente ley; Celebrar conciliaciones entre el denunciante y la empresa denunciada, en los términos del Art. 7º; Remitir las actuaciones a la autoridad de aplicación para la sustanciación y resolución del procedimiento administrativo, en los casos de denuncias recibidas, sin acuerdo conciliatorio ulterior; Prestar asesoramiento y evacuar consultas a los consumidores y usuarios. Brindar información, orientación y educación al consumidor; Fomentar la creación y actuación de asociaciones vecinales de consumidores.

Destacamos un proyecto de modificación del artículo 21 de la Ley N° 757<sup>135</sup> por el cual se imponía dicha descentralización, y le fijaba un plazo: “Artículo 21. Comunas. La autoridad de aplicación descentralizará, a través de las Comunas según la Ley N° 1777 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en un plazo de hasta 180 días, las siguientes funciones”.

Finalmente, un caso en el que debió establecerse una competencia, al menos, concurrente es el de la Ley N° 5191<sup>136</sup>:

---

133. Ley N° 757, BOCABA N° 1432, 2/5/2002.

134. Texto conforme art. 1, Ley N° 2762, BOCABA N° 2982, 30/7/2008.

135. Proyecto de Ley Expte. 2852-D-2014, 17/10/2014, de Edgardo Form y María Rosa Muñoz.

136. BOCABA N° 4563, 21/1/2015.

La Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana, por medio de la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor, debe desarrollar actividades educativas tales como talleres, charlas, debates y similares, destinadas a brindar soporte especializado a los docentes en el dictado de las asignaturas relativas al tema. [art. 2]

En virtud de ello debe articular el desarrollo de dichas actividades educativas con el Ministerio de Educación de la CABA (art. 5). Además, dicha secretaría debe difundir a través de los medios de comunicación masiva de los que dispone el GCABA la información relacionada con los derechos de los usuarios y consumidores (legislación vigente, lugares de atención y denuncia, centros de atención al consumidor, requisitos para interponer denuncias). Creemos que esta previsión debió ser articulada con las comunas y no únicamente con la dependencia del Gobierno central.

## Turismo

Para continuar esta enunciación de las previsiones legales en materia de políticas especiales destacamos la Ley de Turismo.<sup>137</sup> Esta ley define al turismo como el conjunto de actividades originadas por el desplazamiento temporal y voluntario de personas fuera de su lugar de residencia habitual. Dichas personas no se incorporan al mercado de trabajo de los lugares visitados e invierten en sus gastos recursos no provenientes del centro receptivo (art. 2). Además, la ley establece entre las atribuciones del organismo de aplicación (art. 8, inc. k): “fomentar la participación de todos los habitantes de las Comunas en las actividades relacionadas con el turismo”. La cláusula transitoria segunda de esta ley señala lo siguiente:

A partir de la puesta en marcha de las Comunas, es atribución del Organismo de Aplicación, promover en cada uno de sus ámbitos productos, actividades o programas turísticos y recibir de ellas un relevamiento de la oferta turística de su jurisdicción.

---

137. Ley N° 600 BOCBA N° 1229, 10/7/2001.

## Atención veterinaria

Por medio de la Ley N° 4351,<sup>138</sup> cuyo objeto es el control poblacional de canes y felinos domésticos y callejeros y la sanidad de todo tipo de animales domésticos y domésticos callejeros (art. 1), se crearon los Centros de atención comunal y los Centros móviles de atención veterinaria (art. 6). Según refiere la norma, ambos centros trabajan en conjunto (art. 12) y debe instalarse al menos un Centro de atención por comuna (art. 8). Entre sus competencias están “la vacunación antirrábica, guardia veterinaria, la atención ambulatoria de animales domésticos y domésticos callejeros, la realización de tratamientos antisárnicos, esterilización, desparasitación y otras patologías de baja y mediana complejidad” (art. 7), de conformidad con el programa de vacunación, desparasitación y atención integral, masiva y gratuita dispuesto por la autoridad de aplicación en los centros localizados en las distintas comunas (art. 18).

En materia de animales, la Ley N° 6119<sup>139</sup> creó para la CABA un sistema único de base de datos de animales domésticos de compañía extraviados o hallados en la vía pública (art. 1) y dispuso, además, que la autoridad de aplicación implementará las medidas necesarias para una amplia difusión del sistema en las comunas y en los medios de comunicación masivos del GCABA (art. 4).

---

138. BOCABA N° 4046, 30/11/2012.

139. BOCABA N° 5529, 3/1/2019.

# Capítulo V

## Presupuesto y recursos

El presupuesto es un instrumento jurídico propio del Derecho Financiero que se plasma en una ley que contiene, para un determinado período de tiempo (ejercicio financiero), la previsión total de ingresos que obtendrá el Estado de sus diversas fuentes. También tiene la autorización de todos los gastos necesarios (con un determinado grado de detalle en sus aplicaciones concretas por los diversos funcionarios) para brindar los servicios estatales programados (defensa, seguridad, sanidad, desarrollo económico, asistencia social, justicia, etc.) tendientes a la satisfacción de las necesidades públicas.<sup>1</sup>

Desde el plano político institucional, el presupuesto es la visualización de la acción de gobierno pretendida por el Legislativo y el órgano administrativo (que la ejecuta).<sup>2</sup> Las disposiciones que vamos a comentar aquí son fundamentales para la comuna ya que toda su gestión depende de la asignación de fondos a través de la ley presupuestaria anual. Recordamos que las comunas no poseen facultades para generar otro tipo de recursos. En este contexto, debe garantizarse tal y como prevén las normas aplicables el tratamiento propio de jurisdicción presupuestaria. Si esto no ocurre quedan sujetas a la discrecional asignación de fondos presupuestarios por parte del Gobierno central, como ha sucedido a lo largo de estos años.

Veremos a continuación las disposiciones que regulan la cuestión presupuestaria bajo concretos criterios de participación, suficiencia, proporcionalidad y equidad.

---

1. Naveira de Casanova, Gustavo, *Finanzas Públicas y Derecho Financiero*, Buenos Aires, Editorial Estudio, 2016, p. 123.

2. Mertehikian, Eduardo, *Ley de Administración Financiera y Control de Gestión*, 10<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Ediciones RAP, 2004.

## Las comunas como jurisdicción presupuestaria

Artículo 129 [CCABA] 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.

Esta previsión específica debe ser analizada en conjunto con lo que establecen los artículos 52 a 54 que se ocupan, en esta misma constitución, del instituto jurídico del presupuesto financiero. En particular, el artículo 53, cuarto párrafo, afirma que el presupuesto debe contener “todos los gastos que demanden el desenvolvimiento de los órganos del gobierno central, de los entes descentralizados y Comunas”.

Por su parte, la Ley N° 70, que regula el sistema de gestión, administración financiera y control del sector público de la CABA, ubica a las comunas a la par y diferenciadamente de los restantes órganos de gobierno. Así lo hace en el artículo 4 al enumerar los organismos que integran el sector público local con el siguiente alcance:

... Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las comunas, los organismos descentralizados, entidades autárquicas, organismos de la seguridad social, las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias y las entidades.

A su turno, el artículo 6 de la misma ley menciona a las comunas como unidades institucionales y, por ende, las categoriza como jurisdicción presupuestaria, junto a la Legislatura, la Justicia, la jefatura de Gobierno y las secretarías del Poder Ejecutivo. Es decir que están por fuera de este último (son una jurisdicción distinta). De esta forma se respeta la previsión constitucional. Por último, el artículo 42 prevé la presentación del presupuesto de las comunas por fuera de la administración central.

La interpretación coherente de estas disposiciones constitucionales y legales da como resultado la categorización de las comunas como una jurisdicción presupuestaria distinta y diferenciada de la adminis-

tración centralizada (Poder Ejecutivo). Sin embargo, y a pesar de estas disposiciones de orden público, el ejercicio concreto de la vida comunal demuestra que no sólo no se ha garantizado dicho tratamiento, sino que se han desplegado acciones e instrumentos que impidieron empoderar a las comunas de sus competencias<sup>3</sup> en desmedro del goce de su plena institucionalidad.

El punto más álgido es justamente que se las haya negado como jurisdicción específica (equiparándolas a las estructuras centrales de la administración local) en las sucesivas leyes de presupuesto. Efectivamente *a posteriori* es el Poder Ejecutivo el que ejecuta el presupuesto y, en este sentido, avanza sobre decisiones que son propias de las comunas. El presupuesto continúa sin presentarlas como una jurisdicción independiente y tampoco se abren las instancias necesarias para la participación ciudadana en su elaboración.<sup>4</sup>

Así está explicitado, por tomar un ejemplo, en el Proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio 2012 elevado por el GCABA:

Los títulos I y II exponen, en planillas anexas, los presupuestos de la Administración Central y de los Organismos descentralizados y Entidades Autárquicas, incluyendo entre éstos últimos a las Comunas. Debe puntualizarse que, si bien de acuerdo con el Art. 6º de la Ley N° 70 las Comunas debían de constituir una jurisdicción e integrar, como tal, la Administración Central, la Ley N° 1777 optó por darles la figura jurídica de un ente descentralizado, al asignarles autarquía administrativa, patrimonio y personalidad jurídica propia. [4. 6.]

Para nosotros hay en esta última afirmación un error conceptual grave que violenta el diseño constitucional y legal de las comunas. No puede dejar de advertirse que en el esquema constitucional de organización del GCABA (Libro Segundo) las comunas aparecen en un título aparte (Sexto) y en paralelo a los otros órganos del poder (legislativo, ejecutivo, judicial y órganos de control). En este contexto, la Ley N° 70 es consecuente con ello y las trata como jurisdicción presupuestaria (artículo 6). Luego, no puede interpretarse que la LOC haya *optado* por darles una condición jurídica distinta a la que le dio la propia constitución.

---

3. Abordamos en los Cap. IV y XII el caso de la creación de las Unidades de atención ciudadana (mediante el Decreto GCABA N° 376/2011) y de las gerencias y subgerencias en las comunas (Decreto GCBA N° 215/2014).

4. Muiños, María Rosa, *op. cit.*, p. 62.

A su vez, las comunas –como explicamos en el Capítulo II– no son meras descentralizaciones del Poder Ejecutivo. En primer lugar porque la creación de los entes descentralizados y autárquicos del Poder Ejecutivo se produce a propuesta de este último (ver atribuciones art. 104, inc. 10) y con aprobación de la Legislatura (ver art. 80, inc. 17). Contrariamente a ello, las comunas poseen rango constitucional, no legal. Además fueron creadas por la CCABA en el Título Sexto y, por ende, su existencia no depende de la voluntad del Poder Ejecutivo (son entes originarios cuya existencia no depende de la voluntad de los poderes constituidos).<sup>5</sup>

En segundo lugar, las comunas no son meras descentralizaciones porque la CCABA le asigna al jefe de Gobierno un rol de coordinador de las distintas áreas del Gobierno central con las comunas (art. 104, inc. 15). No hay entonces vínculos de jerarquía o tutela, característicos de las estructuras de la administración centralizada y descentralizada.

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

Por último, vale aclarar que las comunas son portavoces del mandato popular de los residentes en ellas y no limitan su actuación al fin público que justifica la creación de un típico ente descentralizado de la administración. En este sentido, gestionan el interés público local como un nuevo nivel de gobierno distinto y limitado al ámbito territorial (ejercen gobierno a nivel local).

Esta cuestión fue señalada inclusive en sede judicial, donde se sostuvo:

... 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 reconocido en la práctica el carácter de “jurisdicción presupuestaria” que expresamente les asigna la ley 70 (art. 6º, inciso ‘d’).<sup>6</sup>

No obstante ello, también viene al caso recordar la acción declarativa interpuesta ante el Tribunal Superior de Justicia por un ciudadano

---

5. Scheibler, Guillermo, “Buenos Aires, ciudad...”, *op. cit.*

6. Juzgado CAyT N°13, “García Elorrio, Javier María c/GCABA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. 35421/0, 21/11/2013.

con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley de Presupuesto 2017. Estas disposiciones le negaban a cada comuna las partidas presupuestarias propias para llevar adelante su gestión sin depender de la discrecionalidad de la administración central.<sup>7</sup> El tribunal rechazó en forma unánime la demanda por considerarla inadmisible desde la vía procesal intentada. En el voto de la jueza Ruiz se lee la siguiente fundamentación:

... la presentación resulta sustancialmente análoga a la resuelta por este Tribunal en autos “Traviesas, Oscar A c/GACBA y otro s/amparo”, Expte. N° 9437/12, resolución del 4 de marzo de 2013, oportunidad en la que sostuve la inadmisibilidad de una demanda en la que el actor pretendía obtener, mediante esta vía judicial, la transferencia de competencias exclusivas a las comunas, las transferencias o reclamos de recursos y, en suma, discutir el diseño constitucional de las comunas y el alcance de las potestades consagradas en la CCABA y las leyes, posibilidades que están fuera de la órbita de competencia que le asigna a este estrado el art. 113 inc. 2do. CCABA (conf. mi voto en las actuaciones de referencia). En definitiva, la vía elegida no es apta para producir la clase de resultados que pretende el accionante puesto que la simple derogación de las normas cuestionadas llevaría a una paralización de otras áreas involucradas y a la de las comunas mismas, mientras que las modificaciones que se infieren de su planteo –particularmente en relación a facultades presupuestarias– están fuera de las posibilidades del Tribunal en esta acción.

En el ámbito legislativo, se presentaron reiterados proyectos<sup>8</sup> que proponían modificar el artículo 50 de la Ley N° 70 que refiere a la presentación del Proyecto de ley de presupuesto general a la Legislatura. En estos proyectos se buscó la siguiente redacción:

El Poder Ejecutivo presenta el Proyecto de Ley de Presupuesto General a la Legislatura, antes del 30 de septiembre del año anterior para el que rige, acompañado de un mensaje que contiene una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, así como las demás informaciones y elemen-

---

7. TSJ CABA, “Di Teodoro, Juan Manuel c/GCABA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. 14467/17, 10/10/2017.

8. Proyecto de Ley Expte. N° 585-D-2019, 19/3/2019, de María Rosa Muiños, presentado anteriormente por Exptes. N° 2764-D-2017, 3/10/2017, y N° 758-D-2015, 15/4/2015.

tos de juicio que estime oportunos. Al momento de remitir el Proyecto de Ley de Presupuesto General a la Legislatura, no podrá remitirse incluido en ninguna jurisdicción dependiente del Poder Ejecutivo a las Comunas de la Ciudad, cuyo proyecto de presupuesto deberá remitirse por separado por cada Comuna.

En los fundamentos se hacía el siguiente hincapié:

Todos los años, se observa con suma preocupación que el presupuesto de las Comunas de la Ciudad, se incluye dentro de la jurisdicción 90 –Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana–, considerándose a éstas como unidades ejecutoras de programas –a cada Comuna se considera un programa de gobierno–.

Esto es así aun cuando las normas aplicables determinan el carácter de jurisdicción presupuestaria de las comunas.

Para el corriente ejercicio 2020 la situación se reitera ya que la Ley N° 6281 ubica a las comunas porteñas como áreas dependientes de la jefatura GCABA.<sup>9</sup> Es decir que, en la actualidad, toda decisión de la Junta comunal que implique la erogación de recursos no tiene por respaldo la posibilidad de administrar el propio presupuesto. Sin lugar a dudas, esto obstaculiza la concreción de las acciones y políticas que pretendan desplegarse. Adviértase por lo demás –como afirmamos al inicio– 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 o recaudatorias de cualquier tipo. En este sentido, negarles presupuesto es negar el desenvolvimiento mismo de la institución constitucional comunal.

## Patrimonio y recursos

Artículo 14. [LOC] 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,

---

9. Ver planillas 32 al 38, anexas al art. 8.

- e. los restantes bienes y derechos que adquiera en el futuro utilizando el presupuesto con el que cuenta.

Cada una de las comunas inició su gestión con un patrimonio integrado por los bienes transferidos por el Gobierno central, las donaciones y los legados. Como vimos en el apartado anterior, sus recursos 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 administración de su presupuesto puede consolidar un patrimonio –adquisición de bienes, transferencias, donaciones, legados, ventas–, pero no puede endeudarse financieramente.

Según este artículo, también hay asignación de fondos por leyes especiales. En este sentido, la Legislatura podría sancionar una ley que asigne fondos a las comunas.

Recordemos que los actos de disposición son la venta o enajenación de bienes, y que ellos no están en las facultades de las comunas ni en las del Poder Ejecutivo, para eso es necesaria una autorización de la Legislatura con la aprobación de los dos tercios (art. 82, inc. 4, CCABA).

## Mandato participativo en la elaboración del presupuesto

Artículo 15 [LOC] 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.

Alcanza al presupuesto de las comunas el mandato participativo general del artículo 52 de la CCABA y se integra, además, a las previsiones normativas específicas, como por ejemplo el artículo 131 que

enumera, entre las funciones del Consejo consultivo honorario,<sup>10</sup> la de “definir prioridades presupuestarias”.

Más allá del modo en que 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”. Así, 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. En tales actividades no podrá estar ausente el Consejo consultivo, según se ha descripto en el recinto de la Legislatura al momento de debatirse la ley:

... la elaboración del presupuesto de la comuna va a tener un camino de concertación ineludible [...] se va a discutir en el consejo vecinal; de que el anteproyecto va a llegar a la junta comunal; de que va a haber un ida y vuelta: va a haber un intercambio de ideas acerca de cuál es el presupuesto óptimo. Luego todas las Comunas lo van a discutir entre sí con el Poder Ejecutivo, en el consejo de coordinación intercomunal. El Poder Ejecutivo lo elaborará y, finalmente, se tendrá que aprobar en el ámbito plural, en la caja de resonancia plural política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El presupuesto va a tener una elaboración colectiva, que expresará la concertación y que surgirá del propio presupuesto participativo en cada una de las Comunas.<sup>11</sup>

Para finalizar, destacamos que los tribunales de la CABA han sostenido 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.<sup>12</sup>

---

10. Ver Cap. VII, “Participación ciudadana”.

11. De la exposición del diputado Cortina al momento de debatirse la LOC (p. 46).

12. Ver CCAYT, Sala II, “Desplats, Gustavo María c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 8279/0, 6/4/2004; Juzgado CAyT N° 13 “García Elorrio, Javier María c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 35.421/0, 21/11/2013; CCAYT, Sala I, “García Elorrio”, 30/6/2014.

## Principios de distribución y asignación presupuestaria

Artículo 16 [LOC] 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.

Artículo 17 [LOC] 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.

De modo consecuente con la importancia que se les asigna a las comunas en el diseño institucional de la democracia participativa porteña, el constituyente no sólo explicitó la obligación de otorgarles partidas presupuestarias específicas, sino que les estableció concretas pautas sustantivas. En este sentido actúan los principios centrales de suficiencia y equidad establecidos en el artículo 129 de la CCABA, ya reseñado.

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

De acuerdo con el principio de suficiencia, la asignación de fondos presupuestarios debe alcanzar para el efectivo cumplimiento de los fines de la comuna. A su vez debe ser 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. También incluye la automaticidad de la ejecución, esto es que los fondos se transfieren del tesoro de la CABA a

las comunas en forma automática sin necesidad de petición específica o de algún trámite administrativo extra.<sup>13</sup>

En lo que hace al principio de equidad, la Ley N° 70 establece, entre sus disposiciones generales, que los sistemas de gestión y de administración financiera “aseguran el cumplimiento de los principios de redistribución y compensación de las diferencias estructurales existentes entre las comunas, conforme lo determine la ley correspondiente”.<sup>14</sup>

Esto nos remite a que los indicadores de reparto deben ser objetivos, es decir, deben sustentarse en la magnitud de los servicios que se prestan pero que, a la vez, deben justificar una asignación mayor cuando fuera necesario compensar diferencias estructurales. Por ejemplo, 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 con una asignación mayor de recursos a los que menos servicios están prestando. De esta manera, se podría cerrar la brecha que los diferencia.<sup>15</sup> Destacamos que este principio persigue también que no se *ahogue* financieramente a unas comunas en beneficio de otras.

Finalmente, señalamos que la matriz presupuestaria para garantizar la realización de la equidad pesa sobre el Consejo de coordinación intercomunal<sup>16</sup>, que debe insistir en el reiterado objetivo constitucional de “compensar diferencias estructurales entre los distintos barrios y zonas de la ciudad”.

---

13. Hubo un proyecto de modificación del art. 16 que incorporaba el siguiente párrafo: “Las cuotas de ejecución presupuestaria de cada comuna se regirán por las disposiciones vigentes comunes a toda la administración, por lo que se refiere a su procedimiento de programación y aprobación. Los órganos competentes de administración financiera no podrán aprobar cuotas diferentes de las solicitadas por las Comunas, salvo que éstas presenten errores materiales que impliquen inconsistencias matemáticas o que su aprobación resulte en cuotas de ejecución superiores a los créditos disponibles”. El proyecto fundamentaba la necesidad de establecer el principio de que las cuotas de ejecución de créditos en las etapas de compromiso y de devengado tuvieran carácter vinculante para los órganos rectores (Proyecto de Ley 2011 243, de Rafael Gentili, Jorge Selser y Fabio Basteiro. Disponible en <https://bit.ly/3dil3rG>, fecha de consulta 5/5/2020).

14. Art. 8, Ley N° 70.

15. Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, p. 364.

16. 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 éste designe (ver art. 39 y ss. de la LOC).

## Ejecución presupuestaria

Artículo 18 [LOC] 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 determinar 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 establecida en el art. 27 de la presente ley.

Esta disposición indica cómo se cumple con la ejecución del presupuesto comunal. En este sentido, deberán tenerse siempre presentes las previsiones de la Ley N° 70, ya mencionada. Por un lado, el artículo previene sobre la imposibilidad de afectar fondos presupuestarios a conceptos distintos de aquellos para los que fueron asignados y, en el caso de excesos, requiere mayorías especiales.<sup>17</sup>

Por otro, refiere al crédito legal, es decir, que toda la actuación de la administración se vincula (en la medida que se comprometa un gasto) a la previa existencia de presupuesto. Por eso, cuando la comuna genere una actuación o trámite administrativo que tenga por finalidad la ejecución de un gasto deberá contar con crédito legal, a fin de acreditarse en la respectiva actuación.

---

17. El art. 27 al que remite prescribe: “Cada Junta Comunal dicta su reglamento interno, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Los reglamentos de las Juntas Comunales deben requerir el voto de la mayoría absoluta de los miembros para:  
a. Formar quórum. b. Aprobar el anteproyecto del presupuesto. c. Autorizar la compensación referida en el segundo párrafo del art. 18. Para contratar por plazos que excedan el mandato de la Junta Comunal se requiere el voto de cinco (5) de sus miembros”.

# **Capítulo VI**

## **Gobierno comunal**

En los capítulos precedentes analizamos el conjunto de atribuciones y funciones que las comunas porteñas tienen a cargo según la CCABA, la LOC y las restantes normas reseñadas. Ahora estudiaremos quiénes ejercen dichas competencias.

La entidad pública territorial de la comuna posee una organización interna compuesta por órganos que se distribuyen las facultades y asumen los distintos roles fundamentales. Tal y como queda plasmado en el diseño constitucional y legal, pueden distinguirse tres órganos principales: el de Gobierno, Junta comunal y sus áreas dependientes; el de Consejo consultivo comunal; y, finalmente, el de Consejo de coordinación intercomunal.

En el presente capítulo nos ocupamos de la Junta comunal: características singulares de órgano colegiado, conformación (sistema de elección, requisitos para ser candidato, duración de los mandatos, remuneraciones, vacancia), atribuciones y funcionamiento, y atribuciones de su presidente y de los restantes jefes comunales.

### **El órgano colegiado: la Junta comunal**

Artículo 130 [CCABA] 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.

Artículo 19 [LOC] El Gobierno de las Comunas es ejercido por un órgano colegiado, integrado por siete (7) miembros, denominado Junta Comunal, respetándose en la confección de las listas de candidatos, lo establecido en el art. 36 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lo primero que aparece como dato absolutamente original<sup>1</sup> y novedoso es el carácter colegiado por oposición al gobierno unipersonal de este órgano de gobierno: el de las comunas es un gobierno de muchos o pluripersonal. Se trata de una Junta comunal integrada por siete miembros –un presidente y seis vocales– que adoptan sus decisiones por mayoría en forma orgánica.

Pero, ¿por qué hablamos de *órgano*?; ¿qué alcance tiene esta caracterización dentro de una estructura estatal? Para dar una respuesta debemos precisar los alcances técnicos de algunos conceptos jurídicos que son propios del Derecho Administrativo Luego podremos entenderlos también desde su perspectiva política.

Efectivamente, una de las temáticas fundamentales de aquella disciplina es la *organización administrativa*. A partir de ella y de sus dos principios fundamentales (competencia y jerarquía) se explica el funcionamiento real del complejo de órganos y entes que componen cualquier administración (en este caso, la estatal). Para un ciudadano el Estado, en cualquiera de sus terminales –Gobierno central o. comunas–, es un universo burocrático ajeno y difícil de desentrañar. En verdad, no podemos exigirle que conozca en profundidad su organización interna para realizar un reclamo, una petición o hacer saber una necesidad. Con el alcance limitado de esta obra, veremos los conceptos técnicos que nos permiten entender mejor la relación Estado-ciudadano.

## Órganos estatales

Es muy importante para el Derecho la formación de la voluntad de las personas en general, de las personas jurídicas en particular y, más especialmente, de las personas públicas. Si la voluntad de la persona pública comuna se expresa a través de los órganos que la

---

1. En ocasión de debatirse la LOC se sostuvo en el recinto: "... Sé que algunos van a decir que un Poder Ejecutivo colegiado de siete no existe en ninguna parte del mundo. Bueno, esto tiene una peculiaridad. Es verdad: es muy peculiar la autonomía de nuestra Ciudad [...] Muchísimas cosas son peculiares en el sistema político argentino. Al fin y al cabo, nuestro país nació con un Ejecutivo colegiado; nos lo enseñaron de pequeños: ¡Qué otra cosa era la Junta de Mayo!, que sorteó los primeros siete meses más dramáticos de nuestro país. Necesitamos consensuar, necesitamos cambiar la cultura política argentina. Por ese motivo, defiendo el Ejecutivo colegiado que sancionaron los constituyentes en 1996" (de la exposición del diputado Cortina, Legislatura de la CABA, Acta de la 12º Sesión Especial, 30/11/2004, VT N° 69, p. 28).

componen, al hablar de órganos debemos explicar su funcionamiento y su toma de decisiones.

En un órgano conviven dos aspectos, el subjetivo (funcionario) y el objetivo (competencias o facultades). La actuación del órgano en ejercicio de sus facultades se imputa directamente a la persona jurídica que la integra y no individualmente al funcionario o agente que tomó la decisión. Esta ficción legal (teoría del órgano) permite a los ciudadanos que se vinculan con el Estado (con cualquier persona jurídica que lo integre) atribuir o imputar las decisiones a la persona jurídica estatal, sin indagar en su organización interna ni en los distintos roles, cargos o responsabilidades de los funcionarios o agentes. Estos últimos, a su vez, además de formar parte de ese órgano, poseen otro vínculo con la persona estatal que es el de su relación de empleo o mandato político, sujeto a sus propios derechos y obligaciones, pero que es ajeno a quienes desde afuera de la organización se vinculan con ella.

De esta forma, la teoría intenta simplificar el vínculo Estado-ciudadanos: genera una ficción a partir de la cuál lo que hace cualquier individuo que ejerce una función pública, dentro de la órbita de sus atribuciones, se imputa directamente a la persona estatal de la que forma parte.

En lo que respecta a las comunas, se destaca que los jefes comunales como personas físicas que integran el órgano Junta comunal manifiestan el aspecto subjetivo del órgano. Éste se completa con el aspecto objetivo, el conjunto de funciones que la CCABA, la LOC y demás normas legales o reglamentarias le atribuyen (competencia). Ambos aspectos conforman el órgano colegiado cuya actuación se imputa en forma directa al ente (comuna) del que forma parte. Por eso se habla de voluntad orgánica del ente, a diferencia de la voluntad individual de cada uno de los juntistas. El órgano se funde en la persona jurídica a la que pertenece como una misma y única cosa.<sup>2</sup>

Ahora bien, los órganos colegiados plantean cuestiones específicas de composición (generalmente están compuestos por el presidente, el secretario y el pleno); constitución y celebración de sus

---

2. Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 221 y ss. Para ampliar estos conceptos ver también las obras citadas en el Capítulo V. Desde la perspectiva del Derecho Constitucional, ver Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. II-A, Buenos Aires, Ediar, 1994, p. 426.

reuniones o sesiones (convocatoria, orden del día y quorum); y de procedimiento de deliberación y toma de decisiones (mayorías para resolver, registros y actas).<sup>3</sup> A continuación abordamos algunas cuestiones de esta especificidad.

## Órganos estatales colegiados

Los órganos colegiados están integrados por varias personas físicas que ejercen, en igualdad, las competencias que la ley le atribuye al órgano. Varias personas físicas comparten la titularidad, y esta plurisubjetividad en la titularidad es la característica principal del órgano colegiado.

Es tradición en el Derecho la denominación de *miembro* para cada uno de los sujetos titulares de un órgano colegiado. Éstos se encuentran en una situación de igualdad y, por eso, la manifestación colectiva de la voluntad o juicio es atribuida al órgano.<sup>4</sup>

Esta opción organizativa no es una cuestión menor que pueda subestimarse. Al contrario, suele estar presidida por importantes consideraciones. De un lado, la plurisubjetividad permite ponderar los distintos aspectos de un problema desde la singularidad de cada miembro; del otro, es necesario un procedimiento para la formación de la voluntad colegiada que –por más informal que sea– es más lento que el que corresponde a un órgano unipersonal. El órgano colegiado ofrece las ventajas de la participación de los particulares y la contraposición de intereses, o el fortalecimiento del saber y la experiencia pues, con una composición racional, estos factores son mejor apreciados. El inconveniente es la lentitud de la definición.<sup>5</sup>

El desafío de un gobierno como la Junta comunal entraña directamente con el sentido mismo de la descentralización territorial. Efectivamente existe un paralelismo entre lo que la comuna es para afuera y lo que debe ser para adentro. Para afuera (vínculo ciudadano-comuna), ellas deben ser el ámbito de participación ciudadana por excelencia,

---

3. Balbín, Carlos, *op. cit.*, p. 73.

4. Colás Tenás, Jesús, *op. cit.* Entre los ejemplos de órganos constitucionales colegiados encontramos al Consejo de la Magistratura y a la Auditoría General de la Ciudad.

5. Carbonell Porras, Eloísa, *Los órganos colegiados. Organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

símbolo y práctica de la realización de la democracia participativa. Para adentro (miembros de la Junta comunal), ese objetivo está en el diseño constitucional y legal al exigirle al órgano de gobierno que, desde distintas miradas, perspectivas y pertenencias políticas, confluya en una voluntad común alcanzada por consenso.

Por lo mismo, cualquier intento de cooptación<sup>6</sup> de la voluntad comunal por el presidente de la Junta, al igual que la resistencia al goce pleno de las competencias comunales desde el Gobierno central, importa la anulación del sentido último de la descentralización del poder.

A fin de exemplificar esta dinámica compleja, nos referimos a algunos Dictámenes de la PG<sup>7</sup> que tuvieron origen en que los juntistas formulaban presentaciones como si fueran ciudadanos que no forman parte del órgano colegiado. En esas presentaciones se denuncian actos administrativos dictados por el presidente que no contarían con la previa aprobación del órgano. En estos casos, la PG revisó las actuaciones en las que habían sido adoptadas las decisiones impugnadas y solicitó informes a los organismos que intervienen en las relaciones entre comunas y Gobierno central, como así también de la auditoría interna, y criticó la actuación de los comuneros peticionantes porque, según surgía de dichos informes, ellos habían participado en las reuniones de Junta donde se votaron las resoluciones que luego cuestionaron o se encontraban ausentes en las respectivas sesiones.

Creemos que, en efecto, como órgano colegiado que es, la actividad de los juntistas se funde en las decisiones que se adopten en el seno de las reuniones, por consenso o mayoría, según prevea el reglamento interno. En este sentido no pueden, por no estar de acuerdo con la decisión que allí se adopte, impugnarla o cuestionarla como si no perteneciera al mismo órgano que la adoptó.

Ahora bien, surge de estos dictámenes la interpretación relativa de que la administración general de la comuna está a cargo del presidente y él, en uso de esas facultades, puede adoptar decisiones por fuera del ámbito de la Junta comunal. Con esto último no estamos de acuerdo porque

---

6. Según el diccionario de la RAE, *cooptar* es llenar las vacantes que se producen en el seno de una corporación mediante el voto de los integrantes antes de ella.

7. Dictamen IF-2015-28738552-PG. Ver, asimismo, los Dictámenes IF-2015-37282496-PG e IF-2016-18352381-PGAAIYEP, vinculados con presentaciones de una comuna de la Comuna 11 cuestionando actos dictados por la presidencia.

debe verificarse siempre, en cada caso, que la decisión de que se trate se encuentre efectivamente precedida por el debate correspondiente.

## Conformación de la Junta comunal

Artículo 20 [LOC] Los miembros de la Junta Comunal son elegidos, en forma directa y con arreglo al régimen de representación proporcional que establece la ley electoral vigente, por los ciudadanos domiciliados en la Comuna. A tales fines, cada Comuna constituye un distrito único. Para la votación de las Juntas Comunales se habilitarán boletas u opciones separadas, en caso de coincidir con la celebración de otras elecciones. La convocatoria a elecciones de integrantes de las Juntas Comunales es efectuada por el Jefe de Gobierno.

### Paridad en las listas

Las listas de candidatos a Junta comunal, según lo establece el artículo 36 de la CCABA, “no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con posibilidades de ser electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo”.

Esta disposición debe leerse juntamente con la Cláusula transitoria primera de la propia LOC:

A los efectos de garantizar que la integración de las Juntas Comunales cumpla con lo prescripto en el art. 36 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y hasta tanto sea dictada la Ley Electoral de la Ciudad, las listas que presenten los partidos políticos para la elección de los miembros de las Juntas Comunales no podrán incluir dos personas de un mismo sexo en forma consecutiva.

Al respecto mencionamos que, en octubre de 2018, fue sancionado el Código electoral de la CABA (Ley 6031)<sup>8</sup>. Así se saldó finalmente una deuda institucional de más de 20 años.

---

8. BOCABA N°5503, 21/11/2018. El art. 44 de la Ley N°6031 indica que entrará en vigor el día 1 de enero de 2020, con excepción del Cap. I del Título Quinto del Código Electoral que regula lo atinente a la fecha y convocatoria de las elecciones primarias, generales, segunda vuelta y cargos electivos locales (arts. 55 a 61), que entrará en vigencia a los ocho días corridos de su publicación en el BOCABA.

Este código incorporó el principio de paridad de género a partir de la alternancia en la conformación de las listas –para diputados y miembros de las Juntas comunales– tanto para las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) como para las elecciones generales. En particular, en el artículo 3, punto 5, se dispone:

Los procesos electorales deben ajustarse a los siguientes principios generales: [...] 5) Principio de paridad de género: El proceso electoral garantiza la igualdad real de oportunidades y trato de mujeres y varones en la participación política de todos los cargos públicos electivos de órganos colegiados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A su vez, el artículo 97 garantiza de la siguiente forma la paridad de género en la conformación de las listas para las PASO:

Las listas de todas las agrupaciones políticas que presenten precandidatos/as para cargos colegiados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben conformarse utilizando el mecanismo de alternancia por género, de forma tal de no incluir a dos (2) personas de un mismo género en orden consecutivo. Cuando se trate de nóminas impares la diferencia entre el total de mujeres y varones no podrá ser superior a uno (1). A los fines de este Código, el género de un/a candidato/a estará determinado por su Documento Nacional de Identidad (DNI), independientemente de su sexo biológico.

En cuanto a la conformación final de la lista de candidatos, este mismo artículo dispone que debe realizarse, entre otras consideraciones, respetando el resultado obtenido en las elecciones primarias y la paridad y alternancia de género.

El artículo 101 hace lo propio en relación a la oficialización de las listas de candidatos para las elecciones generales:

Las listas de candidatos/as a Diputados/as, Miembros de Juntas Comunales y convencionales constituyentes, deben conformarse con candidatos/as de diferente género de forma intercalada, desde el/la primer/a candidato/a hasta el/la último/a suplente, de modo tal que no haya dos (2) candidatos/as del mismo género en forma consecutiva. Cuando se trate de nóminas impares, la diferencia entre el total de mujeres y varones no podrá ser superior a uno (1). Sólo se procederá a la oficialización de listas que respeten los requisitos indicados.

A través de los artículos 106 y 107 también se procura garantizar la paridad de género. El primero de ellos refiere que, en caso de que se determine que algún candidato no reúne las cualidades establecidas por la ley, su lugar se cubrirá con el siguiente titular del mismo género y se completará la lista con el primer suplente. Por su parte, el artículo 107 dispone que, en caso de vacancia de candidatos y precandidatos a diputados, miembros de la Junta comunal y convencionales constituyentes (por renuncia, fallecimiento o incapacidad sobreviniente), debe reemplazarse por el precandidato o candidato del mismo género que sigue en el orden de la lista. De esta forma, la garantía de cupo femenino –interpretada a la luz de la previsión del artículo 36 de la CCABA– hoy tiene un nuevo piso paritario.

Esta garantía –como ha interpretado el Tribunal Superior de Justicia– se limita a la confección de las listas, en tanto que el artículo 20 “ningún tipo de aclaración efectúa respecto del género de los ya electos”.<sup>9</sup> La postura fue seguida por un Dictamen de la PG<sup>10</sup> a partir de la cual se incorporó un comunero a la Comuna 11 tras obtener cautelarmente la suspensión de la designación de una comunera por parte de la Junta ante la vacancia producida por la renuncia de un juntista. El dictamen señala que la garantía de cupo –hoy paridad– hace referencia a las listas que presentan los partidos políticos, pero que la misma no resulta operativa una vez celebrados los comicios y proclamados electos los comuneros. De esta forma, en la vacancia en los cargos de cuerpos colegiados, se propicia que se completen con los titulares de la lista que siguen en el orden inmediato al integrante a reemplazar. Vale recordar que éstos sólo pudieron ser impugnados previo a la oficialización de las listas.

---

9. TSJ, “González Rogelio s/medida cautelar s/electoral-otros”, Expte. N° 12970/15, 23/12/15.

10. IF-2016-09242903-PG.

## Fórmulas y boletas

La fórmula de adjudicación de bancas vigente en la CABA y en el resto del país es el sistema D`Hont.<sup>11</sup> Las boletas deben confeccionarse desdobladamente<sup>12</sup> en caso de coincidir con otras elecciones.

### Electores

El artículo 20 de la LOC refiere que son electores los “ciudadanos domiciliados en la Comuna”. Al respecto, el Tribunal Superior de Justicia de la CABA declaró inadmisible una demanda de inconstitucionalidad<sup>13</sup> presentada con el objeto de que se declare la invalidez de esta disposición –y de la cláusula transitoria primera de la LOC referida más arriba–, en tanto establecen lo siguiente:

... únicamente están habilitados [...] para ejercer el voto, los argentinos/as partidizados, los inscriptos en los partidos políticos; y, por lo tanto, son ellos/as los que pueden ejercer los Derechos Políticos inherentes a la ciudadanía, y pueden elegir y ser elegidos para ser miembros de la Junta Comunal.

Los jueces sostuvieron al respecto:

... el tema de pertenecer o no pertenecer a un partido político para ejercer el derecho de sufragio activo o pasivo no está involucrado en las temáticas del art. cuestionado, ni siquiera incursionando directamente en el texto de las normas del Código Electoral Nacional que –como ley local en los

---

11. Se trata del método ideado en el siglo XIX por el matemático y jurista belga Víctor D'Hondt que permite obtener el número de cargos electos asignados a las candidaturas en proporción a los votos conseguidos. Este método, entre otros países, se utiliza en la Argentina, Austria, Bélgica, Bulgaria, Colombia, Croacia, Ecuador, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Guatemala, Irlanda, Israel, Japón, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Portugal, República Checa, Suiza, Turquía, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

12. El diputado Schiffrin defendió calurosamente el sistema: “que quede claro que habilitar boletas u opciones separadas implica papel separado, separado de la tira de papel, separado de la sábana o del sabanón, otra categoría y otro papellito [...] Boleta separada es separada del papel; absolutamente cortada, otra fracción, no es parte del mismo material, del papellito. Esto debe quedar claro” (Legislatura de la CABA, 3º Sesión Especial 195/2005, VT N° 37, p. 15).

13. TSJ CABA, “Carlos Eugenio, Nazareth Muniagurria y otros c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 7838/11, 26/4/2011.

términos del art. 5 de la Ley nacional N° 24.588 y la jurisprudencia del TSJ— trata del sistema electoral (Título VII, Capítulo 3) pues una simple lectura permite determinar que se refiere a listas y no partidos.<sup>14</sup>

En otras palabras:

... para elegir integrantes de juntas comunales lo mismo puede decirse de diputados locales o jefe y vicejefe de gobierno, es decir, para ejercer el derecho de sufragio activo, no hay que estar inscripto en partido político alguno. No hay norma alguna ni local ni nacional que se aplique como local que establezca tal obligación [...] En relación al derecho de sufragio pasivo ser candidato a integrante de junta comunal el art. 61 de la CCBA garantiza a los partidos políticos “su competencia para postular candidatos” y, si bien el alcance de la expresión puede, en todo caso, estimarse opinable, ninguna consideración ha merecido esta cláusula constitucional por parte de los presentantes. Además, el propio art. 130 de la CCBA se refiere específicamente a los partidos políticos, al prescribir la adecuación de las listas de candidatos a integrar las juntas comunales a la ley electoral y a la ley de partidos políticos, y tampoco a esta norma constitucional han destinado su atención los accionantes.

Otro de los jueces del Tribunal consideró, con respecto al planteo vinculado a lo que se reputa un ilegítimo cercenamiento de los derechos políticos de los extranjeros, lo siguiente:

... los presentantes no indican siquiera mínimamente por qué la lectura que proponen de las normas impugnadas sería la única posible frente, *v. gr.* a que la voz “ciudadanía” no posee un sentido unívoco, y a la previsión que, al respecto, efectúa el art. 2 de la ley N° 334 [...] que expresamente contempla la participación política del sector que los actores denuncian relegado. Ello así, la interpretación de la norma cuestionada en que respaldan su pretensión derogatoria no aparece, frente a la falta de argumentos que aborden la cuestión, como la única posible, y la otra interpretación que se presenta como alternativa no mereció observaciones por parte de los actores.<sup>15</sup>

Finalmente, respecto de esta misma cuestión, sostuvo el juez Casás:

... la interesada, parte de una interpretación de la norma legal objetada (art. 20, Ley N° 1.777) que remite lisa y llanamente a la literalidad del pre-

---

14. Del voto de la Juez Conde, Considerando 3.

15. Del voto del juez Lozano, Considerando 3.

cepto –en cuanto establece que las autoridades de la Junta Comunal son elegidas por “los ciudadanos domiciliados en la Comuna”–, sin advertirse que la cuestión referida, en el orden local, debe ser evaluada a partir de una interpretación sistemática de distintos preceptos normativos, entre los cuales se destacan el art. 62 de la CCABA<sup>16</sup> y el art. 2º de la Ley N° 334.<sup>17</sup> Así, la ausencia de una fundamentación adecuada que tome en cuenta el conjunto de normas vigentes que, de una u otra forma, se relacionan con el reconocimiento y reglamentación de los derechos políticos de los extranjeros en la jurisdicción local determina el fracaso del planteo intentado.

Para terminar, recordemos que la primera convocatoria electoral se materializó por el artículo 1 de la Ley N° 3761<sup>18</sup> –modificatoria de la Ley N° 3233–, el 10 de julio de 2011.

## Requisitos para ser candidato

Artículo 21 [LOC] Para ser miembro de la Junta Comunal se requiere:

- a. Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. En el último caso, debe tener, como mínimo, dos (2) años de ejercicio de la ciudadanía.
- b. Tener residencia habitual y permanente en la Comuna, inmediata a la elección, no inferior a dos (2) años.
- c. Ser mayor de edad a la fecha de la elección.

---

16. “La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio. El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley”.

17. “Los extranjeros y las extranjeras desde los dieciocho (18) años de edad cumplidos están habilitados para votar en los actos electorales convocados en el marco de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previa inscripción voluntaria en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros creado por esta ley cumpliendo los siguientes requisitos: a. Tener la calidad de residente permanente en el país en los términos de la legislación de migraciones. b. Poseer Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero. c. Acreditar tres (3) años de residencia en la Ciudad de Buenos Aires y tener registrado en el Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero su último domicilio real en la Ciudad. d. No estar incursos en las inhabilidades que establece el Código Electoral Nacional”. Recordemos que la Ley N° 334 (BOCABA N° 885, 21/2/2000), crea el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 1).

18. BOCABA N° 3639, 7/4/2011.

- d. No encontrarse comprendido en alguna de las inhabilidades e incompatibilidades previstas en los arts. 72 y 73 de la Constitución de la Ciudad.

La disposición del inciso *a* impide a los extranjeros residentes en la comuna ser electos e integrar la Junta comunal. Esto podría ser materia de controversia judicial. En efecto, en un caso sobre una ley cordobesa que impedía integrar la planta de los hospitales provinciales a quienes no eran argentinos, la CSJN sostuvo<sup>19</sup> que debía exigirse una justificación suficiente de la restricción.

Este precedente –citado por el propio Tribunal<sup>20</sup> resolvió que este tipo de disposiciones portan una presunción de inconstitucionalidad que sólo puede ser levantada con una cuidadosa prueba sobre los fines que la norma intenta resguardar y sobre los medios que se utilizan al efecto. En cuanto a los primeros, deben ser sustanciales y no bastará que sean meramente convenientes. En cuanto a los segundos, resulta insuficiente una genérica adecuación a los fines: debe juzgarse si los promueven efectivamente y, además, si no existen otras alternativas menos restrictivas para los derechos en juego que las impuestas por la regulación cuestionada. El fundamento está el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el ámbito local, la disposición comentada es consecuente con los artículos 70 y 97 de la CCABA, que contienen la misma prohibición para los cargos de jefe, vicejefe y legisladores. Cabe señalar que hubo proyectos en contrario. Uno preveía que la Junta podía estar integrada por los extranjeros electores, mayores de edad, con cinco años de residencia inmediata en el ámbito de la comuna; y otro, que para ser elegido vocal de la Junta era necesario ser mayor de edad, estar inscripto en el padrón electoral y acreditar una residencia inmediata en

---

19. CSJN, “Calvo y Pesini”, Fallos: 321:194.

20. CSJN, “Hooft”, Fallos, 327:5118, 2004; “Gottschau”, Fallos: 329:2986, 2006; y “Mantecón Valdés”, Fallos, 331:1715, 2008. citados en Caputi, Claudia y Salvatelli, Ana, “Manifestaciones de la Globalización en la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre el Derecho Administrativo”, en *La Ley: Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, agosto 2010, p. 146.

la comuna, anterior a la elección, no inferior a dos años, sin distinguir entre nacionales y extranjeros.<sup>21</sup>

En cuanto a la residencia, el inciso *b* debe leerse conjuntamente con la Cláusula transitoria segunda que estableció:

Al único efecto de la primera elección de miembros de las Juntas Comunales, y por única vez, el requisito de residencia habitual y permanente en la Comuna exigido por el inc. *b*) del art. 21 se tendrá por cumplido si se cuenta con residencia habitual y permanente en cualesquiera de las Comunas inmediatamente contiguas.

Finalmente, en lo que respecta a inhabilidades e incompatibilidades (inc. *d*), la LOC reenvía a las previsiones correspondientes al cargo de diputado establecidas en los artículos 72<sup>22</sup> y 73<sup>23</sup> de la CCABA. También alcanza a las comunas (y particularmente a los miembros de las Juntas comunales) la Ley N° 4895<sup>24</sup> sobre ética en el ejercicio de la función pública (art. 1). Dichos miembros están comprendidos dentro de las incompatibilidades y conflictos de intereses que refiere en los artículos 6 y 7.

## Duración del mandato

Artículo 22 [LOC] Los miembros de la Junta Comunal duran cuatro (4) años en sus funciones. Si fueran reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro (4) años. La Junta Comunal se renueva en su totalidad cada cuatro (4) años.

---

21. Saavedra, Heriberto, “El voto de los extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires”, ED, 192-645, 2001.

22. “No pueden ser elegidos diputados: 1. Los que no reúnan las condiciones para ser electores. 2. Las personas que están inhabilitadas para ocupar cargos públicos mientras dure la inhabilitación. 3. Los condenados por delito mientras no hayan cumplido todas sus penas. 4. Los condenados por crímenes de guerra contra la paz o contra la humanidad. 5. Los militares o integrantes de fuerzas de seguridad, en actividad”.

23. “La función de diputado es incompatible con: 1. El ejercicio de cualquier empleo o función pública nacional, provincial, municipal o de la Ciudad, salvo la investigación en organismos estatales y la docencia. La ley regula la excedencia en los cargos de carrera. 2. Ser propietario, directivo, gerente, patrocinante o desempeñar cualquier otra función rectora, de asesoramiento o el mandato de empresa que contrate con la Ciudad o sus entes autárquicos o descentralizados. Para la actividad privada, esta incompatibilidad dura hasta dos años después de cesado su mandato y su violación implica inhabilidad para desempeñar cualquier cargo público en la Ciudad por diez años. 3. Ejercer la abogacía o la procuración contra la Ciudad, salvo en causa propia”.

24. BOCABA N° 4318, 15/1/2014.

La norma no tiene una redacción clara. Si sólo se puede volver a formar parte de la Junta con el intervalo de un período, no cabe la figura de la reelección. Entendemos que el principio de renovación total de la Junta comunal cada cuatro años impide la reelección.

### Vacancia. Destitución

Artículo 23 [LOC] En caso de producirse alguna vacancia en la Junta Comunal por muerte, renuncia, destitución, revocatoria o incapacidad permanente de uno de sus miembros, lo sucede quien haya figurado como candidato de la lista de origen en el orden siguiente. El sucesor desempeña el cargo hasta finalizar el mandato que le hubiera correspondido al titular reemplazado.

Artículo 24 [LOC] Los integrantes de la Junta Comunal pueden ser destituidos por revocatoria de mandato o por juicio político realizado a través de los procedimientos previstos y fundados en las causales dispuestas en los arts. 67, 92 y siguientes de la Constitución de la Ciudad.

El desempeño de la Junta comunal debe ser constante, más que como regla del Derecho Constitucional, lo es del derecho de necesidad. Esto explica que la LOC haya previsto en detalle la cobertura del cargo en diferentes situaciones.<sup>25</sup>

Desde el documento elaborado para el plan estratégico<sup>26</sup> se ha sugerido la sanción de una ley especial que regule la acefalía en las comunas. Mientras tanto, resulta aplicable supletoriamente la Ley N° 305<sup>27</sup> que regula los supuestos de “ausencia o imposibilidad temporaria y simultánea del Jefe/a y del Vicejefe/a de Gobierno” (art. 1) y “muerte, renuncia o destitución del/la Jefe/a y del/la Vicejefe/a de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” (art. 4).

En lo que respecta a la destitución, el artículo 67 de la CCABA prevé el referéndum de revocación del mandato ante el Tribunal Superior de Justicia de la CABA. En este caso deberá reunirse el 20 % del electorado:

El electorado tiene derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño,

25. Trasladamos las expresiones de Sagüés, Néstor, *Elementos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2003, p. 564.

26. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, *op. cit.*

27. BOCABA N° 849, 30/12/1999.

impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna correspondiente.

Esta disposición fue reglamentada por la Ley N° 357,<sup>28</sup> a la que cabe remitir.

Finalmente, el artículo 92 de la CCABA regula lo atinente al juicio político por causales de mal desempeño, comisión de delito en el ejercicio de sus funciones o comisión de delitos comunes.

## Remuneraciones

Artículo 25 [LOC] Los miembros de la Junta Comunal perciben por el desempeño de sus funciones una remuneración que, por todo concepto, es equivalente al sesenta por ciento (60 %) del ingreso bruto total, remuneratorio correspondiente a los diputados de la ciudad. Corresponde al presidente/a de la Junta Comunal, un adicional por ejercicio del cargo, equivalente al diez por ciento (10 %) de la retribución establecida precedentemente para los miembros de la Junta Comunal. No pueden fijarse adicionales de ninguna naturaleza que excedan los topes establecidos.

La Ley N° 2<sup>29</sup> regula las remuneraciones de los diputados, secretarios, subsecretarios directores generales y personal de planta permanente y transitoria de la Legislatura de la CABA.

A su vez, la Ley N° 3778<sup>30</sup> incorporó a la anterior el artículo 1 *bis* que establece lo siguiente:

El salario de los Diputados se fija en un 20 % adicional de la remuneración bruta de un agente de Planta Permanente, categoría 1 con título universitario, 25 años de antigüedad, dedicación funcional, la máxima asignación por permanencia en el cargo, con conducción, más los ítems no remunerativos y remunerativos que se acordaran.

---

28. BOCABA N° 942, 15/5/2000. Se ha definido a la revocación como el derecho de una parte del cuerpo electoral a peticionar la destitución o separación de aquellos funcionarios electivos que no han cumplido su mandato o que por mal desempeño de sus funciones han dejado de merecer la confianza depositada en ellos por el cuerpo electoral (Fayt, Carlos, *op. cit.*, p. 327).

29. BOCABA N° 376 del 3/2/1998.

30. BOCABA N° 3650 del 26/4/2011.

Ésta es la disposición de referencia para el cálculo de las remuneraciones de los jefes comunales. Hacia el año 2008,<sup>31</sup> existió un proyecto de modificación del artículo 25. La redacción era la siguiente:

Los miembros de la Junta Comunal tendrán una dedicación de tiempo parcial, con excepción del Presidente de la Junta Comunal, quien tendrá una dedicación de tiempo completo. Los miembros de la Junta Comunal ejercen sus funciones en carácter honorario y sólo reciben compensaciones por viáticos por las gestiones que realicen, con excepción del Presidente de la Junta, quien percibirá por el ejercicio de sus funciones el equivalente al 60 % del sueldo de un legislador de la Ciudad Autónoma, no recibiendo compensaciones por gastos de otro tipo.

Según sus fundamentos, el proyecto buscaba:

... que sean vecinos y no políticos profesionales los que accedan a las Juntas. Se busca que las Comunas no pierdan su esencia, que es la de ser integradas y conducidas por vecinos de la Ciudad Autónoma, que piensan como vecinos, votan como vecinos y actúan como vecinos [...] Los miembros de las Juntas Comunales, al minuto posterior a asumir sus funciones, dejarán de ser meros vecinos de la Ciudad para ser funcionarios públicos y ello atentará contra la concepción original de las Comunas, contra su funcionamiento y contra la percepción que tendrá la ciudadanía de ellas [...] La naturaleza jurídica de esta nueva institución –un cuerpo ejecutivo colegiado, distinto de los unipersonales que conocemos en nuestro derecho público nacional y provincial–, permite que los vecinos puedan dedicar parte de su tiempo al desempeño de una función pública, sin necesidad de abandonar las actividades que constituyen su medio de vida. Un sistema con dedicación total y remuneración hará sentir que los miembros de las Juntas se alejan de la realidad comunal.

La propuesta ha sido duramente criticada<sup>32</sup>:

... conduce al vaciamiento del órgano de gobierno y quita jerarquía a la función representativa del pueblo de la comuna. Al mismo tiempo, atenta contra el carácter colegiado de la Junta que diseñó la Constitución, desalienta el compromiso y lesiona el principio de igualdad de oportunidades pues gozar de una situación económica favorable, se agrega como

31. Proyecto 2008-00902 de Martín Borrelli. Disponible en <https://bit.ly/2RLHTjg> [fecha de consulta: 17/4/2020].

32. Vivo, Gustavo, “La forma de gobierno en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Comunas”, en *El Dial: Biblioteca Jurídica Online*, 18/6/2008.

requisito para la postulación al cargo. Finalmente, tiende a la concentración del poder, en la medida que –en los hechos– habrá un único miembro de la Junta en condiciones de desempeñarse dedicadamente y este terminará absorbiendo todas las tareas, con la consecuente parálisis de la gestión, en detrimento de la propuesta constitucional [...] En los hechos estamos –por vía de una ley y por un procedimiento distinto al previsto en el art. 6º CCABA– frente a una reforma al texto constitucional.

Más allá de este proyecto,<sup>33</sup> se ha opinado que no es democrático asignar trabajos no rentados como cargas públicas, pues se suprime un incentivo importante en relación con una dedicación motivada de los integrantes de las Juntas. Además, es una invitación a que solamente puedan prestar estas funciones quienes tengan bienes personales, lo cual establece una desigualdad en la operatoria del sistema político.

## Atribuciones de la Junta Comunal

El desarrollo de este capítulo está relacionado con el Capítulo IV, “Competencias comunales”, ya que las atribuciones<sup>34</sup> que ahora nos toca analizar se concretan en la Junta comunal. Veremos después que la competencia del órgano se desagrega: presidente de un lado y vocales del otro. Sin embargo, como cuerpo y bajo las formas de mayoría que se adopten, lo que la Junta puede o no hacer surge de las normas constitucionales ya comentadas y, en particular, del artículo 26.

El criterio interpretativo que rige a este artículo es *a)* el Estado no puede obrar (principio prohibitivo) y *b)* sí puede hacerlo si existe autorización en tal sentido (excepciones de permisión). Es decir que la ley necesariamente debe autorizar la actuación estatal. El concepto de *ley* debe entenderse acá en sentido amplio como sinónimo de ordenamiento jurídico (constitución, ley, reglamento). El Estado y particu-

---

33. Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, p. 360.

34. Se ha señalado que *atribución* y *competencia* no son términos idénticos. La competencia es una delimitación especial que se hace sobre la atribución y con relación a otros órganos (Fiorini, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 125). Entendemos que se vincula a la concreción, a la especificidad: la competencia concreta la atribución y la delimita con relación a la competencia de otros órganos con los cuales se interactúa.

larmente el Poder Ejecutivo deben estar habilitados por ley. Así, para saber si pueden o no actuar debemos leer la ley.<sup>35</sup>

Los órganos de las comunas pueden hacer todo lo que expresamente está permitido en las normas que les atribuyen competencias y facultades, ya sean éstas constitución, leyes o reglamentos. Por fuera de las normas, el mandato es de prohibición. La misma regla rige, obviamente, para el vínculo que tiene el Poder Ejecutivo con las comunas.

Ahora bien, la ley no puede prever todas las competencias necesarias que la Junta comunal debe desarrollar para el cumplimiento de sus fines. En este sentido, las competencias se reconocen también de modo implícito.

El llamado *postulado de la permisión expresa* parte de comparar la competencia de los órganos administrativos con la capacidad del Derecho Privado en el que ésta es la regla o principio general y la incapacidad, la excepción. Sin embargo, la comparación de entidades no puede realizarse con la capacidad de las personas físicas sino con la de las personas jurídicas. Así, existe una semejanza entre ambas instituciones en la medida en que sus criterios rectores se encuentran regulados por el principio de especialidad. La aplicación de este principio para la interpretación de la competencia de los entes y órganos no surge de su voluntad, sino del fin institucional para el que fueron creados. Entonces, se entiende que el ámbito de libertad del órgano administrativo está acotado al fin que emana de la norma y no por el que surge de la voluntad del funcionario. Determinada la especialidad –y dentro de sus límites–, la competencia es la regla; fuera de la especialidad, la competencia es la excepción.<sup>36</sup>

En conclusión, para interpretar el alcance de las siguientes atribuciones debemos seguir tres reglas: primera, el texto expreso de la norma que la atribuye; segunda, el contenido razonablemente implícito que pueda inferirse de ese texto expreso; y tercera, los poderes inherentes al tipo (naturaleza, esencia) del ente de que se trate, interpretados según el principio de la especialidad.<sup>37</sup>

---

35. Balbín, Carlos, *op. cit.*, con cita de García de Enterria, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *op. cit.*, pp. 429 y ss.

36. Seguimos aquí a Cassagne, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, Thompson Reuters/La Ley, 11º ed. act., 2016, p. 237.

37. Comadira, Julio R. y Monti, Laura (colab.), *op. cit.*, p. 156. Concordantemente, Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes, 270:169.

En el caso de las comunas porteñas, las finalidades y los principios que orientan su gestión descentralizada están explicitados en los artículos 3 y 4 de la LOC, a los que nos remitimos.

Artículo 26 [LOC] Son atribuciones y obligaciones de la Junta Comunal:

- a. Aprobar el programa de acción y el anteproyecto de presupuesto anual.
- b. Ejecutar su presupuesto y administrar el patrimonio de la Comuna.
- c. Disponer, de acuerdo a las previsiones presupuestarias, la adquisición de bienes.
- d. Aceptar donaciones y legados.
- e. Celebrar los contratos y convenios en que la Comuna sea parte.
- f. Ejercer la superintendencia del personal de la Comuna. Nombrar y remover a su personal de acuerdo con la legislación vigente.
- g. Aprobar los anteproyectos de ley y de decreto que remite para su tratamiento, a la Legislatura de la Ciudad y al Poder Ejecutivo, respectivamente.
- h. Atender la prestación de los servicios y ejercer el poder de policía dentro de su ámbito jurisdiccional, en los términos del Capítulo 1 del Título II: "Competencias y Presupuesto de las Comunas".
- i. Promover la participación de los vecinos en la gestión del gobierno de la comuna y en la elaboración y planificación de las políticas previstas en el Título II de la Constitución de la Ciudad.
- j. Convocar a audiencias públicas y consulta popular en el ámbito de la Comuna.
- k. Crear y mantener actualizado el registro de las entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes, otras formas de organización que desarrollen actividades comunitarias dentro de la jurisdicción de la Comuna y vecinos, e inscribirlas a los fines de su integración y participación en el Consejo Consultivo Comunal.
- l. Garantizar el efectivo funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal.
- m. Requerir el auxilio de la fuerza pública cuando ello resulte imprescindible para el cumplimiento de sus funciones.
- n. Requerir asesoramiento de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo, así como de organismos técnicos, de carácter público, para la ejecución de proyectos de obras y servicios públicos.
- ñ. Planificar una política de comunicación ciudadana que garantice el acceso a la información y publicidad de los actos de gobierno y los informes de la Unidad de Auditoría Interna.

- o. Emitir resoluciones y declaraciones en el marco de sus competencias.
- p. Asesorar y emitir opinión no vinculante en la designación de cargos públicos que tengan injerencia en su ámbito comunal.
- q. Emitir opinión, dentro de los 30 días de recibida la actuación, acerca de toda modificación o autorización de usos, que afecten los derechos subjetivos, intereses legítimos, o intereses difusos o colectivos de los vecinos de la Comuna que se presume de mediano o relevante impacto ambiental en los términos de la legislación vigente.
- r. Publicar los informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto en la página web del Gobierno de la Ciudad, dentro de los quince (15) días de remitidos al Poder Ejecutivo.
- s. En general, llevar adelante la atención de todo asunto de interés de la Comuna.

A continuación, y a fin de poder explicar mejor sus alcances, reagruparemos estas atribuciones.

### Facultades presupuestarias

Ya abordamos la trascendencia de la atribución referida en el inciso *a*): el presupuesto que se le asigne a las comunas contiene los recursos que tienen para ejecutar sus metas. Por otro lado, señalamos que, según el artículo 27 de la LOC, se requiere el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Junta comunal para la aprobación del anteproyecto de presupuesto. En lo que respecta al presupuesto y a la administración del patrimonio comunal (*inc. b*), nos remitimos al Capítulo V de este libro.

### Facultades de contratación y celebración de convenios

En primer lugar, la Ley N° 2095<sup>38</sup> establece las normas básicas que deben observar las comunas<sup>39</sup> en los procesos de compra, venta y contratación de bienes y servicios. A su vez regula las obligaciones

---

38. BOCABA N° 2557, 2/11/2006, reglamentada por Decreto N° 754/008, 20/6/2008.

39. Según el art. 2 de esta ley, sus disposiciones son de aplicación en todo el sector público de la CABA. Éste está conformado, entre otros, por “la Administración Central, entes descentralizados, entidades autárquicas y cualquier otra entidad que pudiera depender del Poder Ejecutivo de la Ciudad y las Comunas”.

y derechos que se derivan de los mismos (art. 1). La regulación según el artículo 3, alcanza:

...los contratos de compraventa, de suministro, de servicios, las permutas, locaciones, alquileres con opción a compra, permisos y concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad, que celebren las entidades estatales comprendidas en su ámbito de aplicación, y todos aquellos contratos no excluidos expresamente o sujetos a un régimen especial.

Por otra parte, se excluyen de su ámbito de aplicación (art. 4) los contratos de empleo público; las locaciones de servicios o de obra a personas físicas; las compras regidas por el régimen de caja chica; los contratos interadministrativos que se puedan celebrar entre el GCABA y organismos nacionales, provinciales o municipales, como así también con las sociedades en cuya administración o capital tenga participación mayoritaria cualquiera de los organismos arriba mencionados; los contratos que celebre el GCABA con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, y con entidades que se financien con recursos provenientes de los Estados o de las entidades recién mencionadas. Todo esto sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones del presente régimen cuando ello así se establezca y de las facultades de fiscalización sobre ese tipo de contratos que la Ley N° 70 confiere a los organismos de control (los realizados en operaciones de crédito público, de obra pública, de concesión de obra pública y de concesión de servicios públicos).

Esta ley establece los principios generales que rigen las contrataciones y las adquisiciones (art. 7), las facultades y las obligaciones del órgano contratante (art. 9), las formalidades (art. 13), la responsabilidad (art. 14), la organización del sistema<sup>40</sup> (Título Segundo), el sistema de registros (art. 20 y ss.), los procedimientos (arts. 26 y ss.), las modalidades de contratación (art. 39 y ss.), el procedimiento básico con todas sus etapas (art. 78 y ss.) y, finalmente, lo atinente al perfeccionamiento y la ejecución del contrato (arts. 112, 114 y ss.).

---

40. Ver Carballo, Federico y Rabinovich, Alejandro, *El sistema de compras y contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Análisis doctrinario, jurisprudencial y normativo*, Buenos Aires, Jusbaires, 2016.

Entonces, cuando los incisos *c*) y *e*) del artículo 26 de la LOC mencionan la celebración de contratos, resulta de aplicación al ámbito comunal este régimen de compras y contrataciones. Asimismo, no es aplicable a los convenios interadministrativos, es decir, los que la comuna celebre con el Gobierno central o con otros entes u organismos públicos estatales.

Un ejemplo de esto lo encontramos en el Dictamen PG<sup>41</sup> originado por el presidente de la Comuna 1 cuando consulta sobre su competencia para llevar adelante el procedimiento de licitación privada para la reparación de aceras (recordemos que el mantenimiento de las veredas integra parte de las competencias comunales). Del relato de los antecedentes surge que, en sesión de Junta pasada por acta, se consensuó llevar a cabo la licitación en cuestión y el presidente instrumentó tal decisión dictando los actos necesarios al efecto (aprobación de los pliegos y autorización del llamado a licitación).

Otro ejemplo es la Resolución de Presidencia N° 20.300.735/COMUNA 2/17<sup>42</sup> en la que el presidente de la comuna aprueba los Pliegos y bases de condiciones particulares y de especificaciones técnicas generales y particulares para la obra “Recoleta entrena”, con el correspondiente presupuesto. De los considerandos surge que la norma de aplicación es la Ley de Obra Pública,<sup>43</sup> porque la intervención proyecta la puesta en valor y aprovechamiento del espacio urbano para la recreación deportiva de un área comprendida dentro de la comuna. En este sentido, los trabajos son obras vinculadas al atletismo y la tecnología fitness. Surge de la motivación del acto que la contratación fue tratada por la Junta comunal y aprobada en asamblea ordinaria.

## Facultades vinculadas al personal

Otra atribución trascendente es la vinculada al personal de las comunas (incs. *f*) y *p*). Según el artículo 49 de la LOC –que abordaremos en el

---

41. Dictamen IF-2014-08569170-PG.

42. BOCABA 5206, 6/9/2017. Ver, asimismo, Resolución de Presidencia N° 19.485.844 COMUNA 11/17, publicada en el mismo boletín; y Resolución Comunal N° 228803/COMUNA 12/17 (BOCABA 5042, 6/1/2017), por la que se dispuso la aprobación de la documentación contractual para la obra “Reemplazo Carpintería Centro de Jubilados CABOPE”.

43. Debe tenerse aquí presente la sanción de la Ley de Obra Pública CABA (Ley N° 6246, BOCABA 5758, 10/12/2019) que entra en vigencia el 1 de marzo de 2021.

Cap. XII–, la integración inicial del personal de las comunas se realiza a partir de la transferencia de agentes de la planta permanente de la entonces Secretaría de descentralización y participación ciudadana.

Al respecto recordemos que en el ámbito comunal rige la Ley de Empleo de la Ciudad N° 471,<sup>44</sup> que en su artículo 4 define:

La presente ley constituye el régimen aplicable al personal de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependiente del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados, y sociedades estatales y el personal dependiente de las Comunas. No es de aplicación a los trabajadores comprendidos en la presente ley el régimen de la Ley Nacional N° 20.744 (t.o. 1976). Quedan exceptuados:

- a. el Jefe y Vicejefe de Gobierno, los Ministros, Secretarios, Subsecretarios, Directores Generales y los titulares de los entes descentralizados;
- b. el personal que preste servicios en la Legislatura y en el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- c. el Procurador General, el Síndico General, los Auditores Generales de la Ciudad, el Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.

En este sentido, las obligaciones y los derechos del personal comunal, así como las garantías que rodean su relación de empleo público, emergen del artículo 43 de la CCABA, de la Ley N° 471 y de sus normas modificatorias y reglamentarias, a las que cabe remitir. Asimismo, debe tenerse presente que el artículo 43 de la CCABA:

Asegura un cupo del cinco por ciento del personal para las personas con necesidades especiales, con incorporación gradual en la forma que la ley determine. En todo contrato de concesión de servicios o de transferencia de actividades al sector privado, se preverá la aplicación estricta de esta disposición.

Finalmente, la Ley N° 1502<sup>45</sup> reglamentó esta disposición constitucional estableciendo lo siguiente:

La incorporación de personas con necesidades especiales será obligatoria, cuando se deban cubrir cargos de Planta Permanente en el Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires, el cual comprende [...] las Comunas [...], siempre que no se cumpla con el cupo del cinco (5) por ciento.

---

44. BOCABA N° 1026, 13/9/2000.

45. BOCABA N° 2076, 26/11/2004.

Un caso interesante es el del Dictamen PG<sup>46</sup> emitido a raíz de la presentación de una comunera de la Comuna 11 quien pide que el presidente de la Junta se abstenga de realizar actos de nombramiento y remoción del personal. En este caso, se opina que, si bien la superintendencia de personal de la comuna le corresponde a la Junta comunal:

... el artículo 28 le confirió al presidente de la Junta Comunal la administración general de las áreas de gestión, por lo que cabe interpretar que su accionar también se extiende a la organización y contrataciones de locaciones de obras y servicios para su correcto funcionamiento.

Afirma asimismo que esta facultad de administración involucra a toda actividad dirigida a realizar un servicio y, desde el punto de vista funcional, una actividad de gobierno, mando o dirección, por lo que abarcaría la competencia de contratación de personal.

Otro ejemplo es la Resolución de Presidencia N° 14.905.551/COMUNA 1/17,<sup>47</sup> en la que se autoriza la contratación de diversas personas para prestar servicios en la comuna, en el modo y forma que detalla su anexo. Se invoca allí el Decreto N° 224/13 que establece el régimen de contratación, modificación, ejecución y extinción de los contratos celebrados, como locaciones de obras o servicios. El acto es dictado por la presidencia sin intervención de la Junta (al menos así se refleja en la motivación del decreto consignada en sus considerandos).

### Facultades vinculadas a iniciativas normativas

Un ejemplo del ejercicio de esta facultad (que usó a su vez el procedimiento de la consulta popular) fue el del cambio de nombre de la Comuna 9, que pasó a ser Lisandro de la Torre. Nos remitimos al Capítulo III donde ya analizamos este ejemplo.

También está el caso de la Resolución Comunal N° 26.121.423/COMUNA/17,<sup>48</sup> por la que se aprueba la imposición del nombre Boulevard Francisco Bilbao para denominar el espacio parquizado que se encuentra en la Avenida Francisco Bilbao, entre la Avenida Varela y la calle Laguna. Conforme surge del artículo 2, se dispone: “Ejercer la vocación

46. IF-2016-09846032-PG.

47. BOCABA N° 5159, 30/6/2017.

48. BOCABA 5255, 15/11/2017.

legislativa y enviar un proyecto de ley a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, solicitando que se proceda de conformidad con la Ley 83/98, a nombrar al referido espacio con el nombre seleccionado”.

Según surge de los considerandos, así se habría decidido por unanimidad en la sesión de la Junta comunal. Antes de ello, el Consejo consultivo comunal, en forma unánime, decidió que ése era el nombre que el boulevard tenía desde los usos y costumbres de los vecinos.

### Facultades de control y poder de policía sobre obras y servicios

Lo vinculado a esta facultad, como actividad de control y fiscalización que ejecuta las normas que manifiestan el poder de policía propio de la Legislatura, ya lo tratamos en el Capítulo IV. Igualmente, el poder de policía y la atención de los servicios aparecen como atribuciones de la Junta en el inciso *h*, por lo que su estudio se integra en este nuevo análisis.

Con relación a la facultad exclusiva de mantenimiento urbano de las vías secundarias (art. 10, inc. *a* de la LOC) y su vinculación con el arbolado público urbano (Ley N° 3263 y competencias transferidas por Decreto N°166/GCBA/2013), las Comunas disponen<sup>49</sup> la extracción de árboles cuando están secos; cuando, por su estado sanitario o fisiológico, sea imposible su recuperación; para garantizar la seguridad de las personas y bienes; o cuando se encuentre fuera de la línea de plantación respecto del resto de los árboles de la vereda (es decir, que sea un obstáculo). En estos casos, y con el respectivo informe de inspección, el presidente autoriza la extracción del ejemplar, aunque no surja de tales resoluciones la intervención de la Junta comunal. Y esto a pesar de que, como aquí comentamos, se encuentra entre sus facultades.

También sirve de ejemplo el caso de la Resolución Comunal N° 19.485.931/COMUNA 1/17<sup>50</sup>, en la que, tras ser aprobado y refrendado por unanimidad por la Junta comunal, se aprueba el Orden de Mérito confeccionado por el Comité de selección de postulantes

---

49. Ver Resoluciones de Presidencia N° 18.846.601/COMUNA 10/16, 21.782.734/COMUNA 10/16 y 27.256.292/COMUNA 10/16, publicadas en BOCABA 5297, 18/1/2018. Ver también Resolución de Presidencia N° 3.607.175/COMUNA 10/16 y 2.550.088/COMUNA 12/18 (BOCABA 5296, 17/1/2018).

50. BOCABA 5206, 6/9/2017.

para ejercer el poder de policía respecto de la normativa sobre usos de los espacios públicos.

Finalmente, la designación<sup>51</sup> como inspector de obra de un arquitecto para la fiscalización de la ejecución de los trabajos de puesta en valor de los canteros linderos a los accesos a la estación del ferrocarril en la Comuna 11. En esta obra se agregó equipamiento, senderos, arbustos y vegetación en general, además se cambió de solado en las veredas y se incorporaron nuevos espacios de espera.

### Facultades vinculadas a la participación ciudadana

Nos ocupamos largamente de los mecanismos de participación ciudadana en el Capítulo VII, y también lo hicimos con relación a las políticas especiales al comentar el artículo 13 de la LOC en el Capítulo IV. A estos capítulos nos remitimos a fin de orientar el análisis de las previsiones de los incisos *i*, *j*, *ñ* y *r* de este artículo 26.

Destacamos también un dictamen de la PG<sup>52</sup> vinculado a una consulta popular que pretendió convocar la Junta de la Comuna 5. El tema eran unas obras que se estaban realizando en el Parque Centenario, así como su funcionamiento y administración. El dictamen consideró que la convocatoria excedía las competencias de la Junta puesto que el parque se ubica geográficamente dentro del barrio de Caballito, es decir, integra la Comuna 6. A pesar del fundamento invocado por los juntistas referido a que se ubica “a una cuadra del límite con la Comuna 5 en el barrio de Almagro, que carece de espacios verdes y por tanto una gran cantidad de ciudadanos y ciudadanas habitantes son usuarios del mismo”, el dictamen entiende que la Junta habría excedido su competencia territorial.

Sumamos a ello un criterio que no compartimos: el mismo dictamen interpreta que la autoridad para convocar la consulta, en los términos del artículo 66 de la CCABA, es el presidente de la Junta comunal y como el acto en cuestión no estaba suscripto por él, tampoco lo consideraba válido en ese aspecto.

A su vez, el inciso *l* establece que la Junta debe garantizar el funcionamiento del Consejo consultivo comunal. Esto debe entenderse a

---

51. Resolución de Presidencia N° 25.936.817/COMUNA 11/17 (BOCABA N°5255, 15/11/2017).

52. Dictamen IF-2013-01341687-PG.

partir del estudio del Consejo como otro de los órganos que hacen a la institucionalidad del diseño comunal. En este sentido, para el funcionamiento de las Comunas, no se puede prescindir de ninguno de los dos. Por ende, en sus respectivos ámbitos funcionales, la Junta y el Consejo deben preservarse recíprocamente, so riesgo de provocar una causal de intervención.

### Facultades vinculadas a la interacción con el Gobierno central

En lo que respecta al inciso *m* (requerir el auxilio de la fuerza pública), nos remitimos al tratamiento dado al tema, en el Capítulo IV, cuando nos referimos a la seguridad. Agregamos aquí que el artículo 105 de la CCABA, entre los deberes del jefe de Gobierno, prevé (inc. 5): “Ordenar el auxilio de la fuerza pública a los tribunales, a la Legislatura, y a las Comunas cuando lo soliciten”.

Por otro lado, debemos vincular al inciso *n* con los principios generales de competencia comunal (planificación, ejecución y control) respecto de las cuales la comuna debe interactuar, obligadamente, con el Gobierno central o con la Legislatura.

Un ejemplo es el circuito que queda plasmado en un Dictamen PG<sup>53</sup> originado en una denuncia vecinal por falta de higiene en una finca ubicada en la Comuna 11. En aplicación del trámite establecido en la Resolución N° 446/GCBA/MJGGC/16 “Procedimiento para la higienización, desinfección, desinsectación, desratización, eliminación de malezas y/o saneamiento de terrenos baldíos y/o casas abandonadas en las Comunas”, que encuentra sustento a su vez en la Ordenanza Municipal N° 33581 (art. 10), vemos cómo el inicio de la denuncia se verifica en la comuna (interviene un administrativo de la Junta que da cuenta de las intimaciones practicadas al titular o propietario de la finca en cuestión), pero luego es la administración central, a través de la Secretaría de descentralización, la que dicta el acto administrativo por el que se dispone la intervención del inmueble a los fines de realizar las tareas de higienización.

---

53. Dictamen IF-2017-20082546-DGAINST. Ver asimismo Dictamen IF-2017-20056368-DGAINST.

## Facultades para el dictado de actos administrativos

En relación con la atribución prevista en el inciso *o*, las resoluciones o declaraciones a las que se alude son actos administrativos de aplicación al ámbito comunal, en los términos del artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la CABA.

A diferencia de los hechos (comportamientos o actuaciones materiales que pueden o no tener efectos jurídicos), los actos administrativos son declaraciones que comprenden decisión (pronunciamiento, manifestación de voluntad), certificación (atestación, conocimiento) y juicio (opinión productora de efectos jurídicos directos). En este sentido, los actos administrativos expresan la voluntad del órgano estatal y producen efectos en la esfera de los derechos y las obligaciones del ciudadano.<sup>54</sup>

El régimen jurídico del acto administrativo es uno de los capítulos más importantes del Derecho Administrativo. Sus elementos esenciales (requisitos de validez), así como el régimen de invalidez, los caracteres, la estabilidad, el saneamiento y la extinción son la principal manifestación del ejercicio de la función administrativa.

Es importante para los integrantes de la Junta comunal cumplir fielmente las disposiciones que integran ese régimen jurídico, a fin de evitar nulidades o la invalidez de su actuación. Hay que recordar, además, que ese conjunto de normas, balancea el juego de prerrogativas y garantías que es propio de esta disciplina, es decir, el régimen exorbitante. Las comunas, en tanto entes estatales, se vinculan con los ciudadanos en una relación que siempre alternará entre las atribuciones o prerrogativas de los órganos comunales y las garantías de los vecinos, esto es, los principios de legalidad, razonabilidad y debido proceso adjetivo, potenciados por el espíritu de la participación pública como eje de las políticas comunales.

Destacamos, además, que la Procuración General del GCABA tiene un rol central en lo que respecta al dictamen jurídico previo al dictado del acto administrativo cuando pudiere afectar derechos subjetivos

---

54. Gordillo, Agustín y Daniele, Mabel (dirs.), *op. cit.*, pp. 98 y ss. Sumamos aquí las obras de Derecho Administrativo ya citadas y, en particular para profundizar el análisis del régimen jurídico de los actos administrativos, ver Halperin, David, “El caso Meller”, en *Revista de Derecho Público: Procedimiento Administrativo III*, año I, 2004, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, pp. 369-396.

e intereses legítimos, en los términos del artículo 7, inciso d, de la Ley de Procedimiento Administrativo CABA (LPA CABA). Según la competencia asignada por la Ley N° 1218,<sup>55</sup> la Procuración General, entre otras funciones:

... dictamina sobre la legalidad de los actos administrativos [...] Su competencia abarca la administración pública centralizada, descentralizada y descentralizada dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, las Sociedades del Estado, y las sociedades en las que la Ciudad tiene participación mayoritaria. Representa en juicio sólo a requerimiento de éstos al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a otros órganos de gobierno de la Ciudad.

Es decir que ella se erige en el organismo de asesoramiento jurídico permanente cuyo dictamen constituye un requisito de validez del acto administrativo a dictarse por parte de la Junta comunal. A lo largo de esta obra, las citas a la PG son numerosas porque la doctrina que emana sus dictámenes constituye una *jurisprudencia administrativa* que tendrán en cuenta las Juntas comunales a la hora de tomar decisiones.

Además, a través de la Disposición DGAC N° 3 del año 2018<sup>56</sup> fue aprobado el Manual de procedimientos de la Dirección General de Asuntos Comunales y del Espacio Público para los departamentos jurídico y judicial (ver Anexo de la disposición). De esta forma se regularon las directrices que rigen dichas intervenciones.

Es importante entender a los actos de la Junta o de su presidente como actos administrativos a los que se les aplica, como dijimos, la Ley de Procedimiento Administrativo de la CABA. De esta manera el particular sabe claramente cuáles son los recursos<sup>57</sup> que tiene para impugnar esas decisiones. Es doctrina consolidada de la Procuración General de la CABA que contra tales actos procede el recurso de reconsideración establecido en el artículo 119 y en caso de desestimación, sólo es procedente el recurso de alzada previsto en el artículo 113 de la misma norma. Este último procede contra los actos administrativos definitivos (o que impi-

55. Ténganse presentes las Disposiciones DGAC N° 9 y 12, 2015, en las que se aprueban los Manuales de procedimientos de la Dirección General de Asuntos Comunales (dependiente de la PG) referidos a la interpretación del funcionamiento de las comunas y de la función judicial de dicha dirección.

56. BOACABA N°5353, 13/4/2018.

57. Para el estudio de los recursos y reclamos administrativos nos remitimos a Canosa, Armando, *op. cit.*

den totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente) emanados de un órgano superior de un ente autárquico o, a opción del interesado, la acción judicial correspondiente.<sup>58</sup>

Dentro de este análisis, también destacamos que esta facultad de dictar actos administrativos o declaraciones incluye lo atinente a la función registral atribuida a las comunas. Ella se materializa en la categoría de actos de registro como una declaración que importa una atestación o actividad de conocimiento. Es decir, registra hechos o actos a los que se otorga autenticidad y cuyo fin se agota con la emisión (no persigue una finalidad posterior).<sup>59</sup>

Esta función debe vincularse con las previsiones ya analizadas del inciso *h* del artículo 11 y también con el Capítulo II (apartado referido a la participación vecinal).

A modo de antecedente, señalamos que el Decreto N° 1958/98<sup>60</sup> estableció, entre las funciones de los Centros de gestión y participación (art. 5), la de llevar lo siguiente:

... [un] Registro de Entidades y Asociaciones de su ámbito territorial en el que podrán inscribirse todas aquellas asociaciones y entidades sin fines de lucro cuyos objetivos y actividades estén vinculados con los intereses generales o con los específicos de determinados sectores de población y la Dirección General de Relaciones con la Comunidad tendrá a su cargo el Archivo de estos registros.

Finalmente, un ejemplo de declaración surge de los considerandos de la Resolución Comunal N° 28.221.232/COMUNA 1/16,<sup>61</sup> en los que se consigna que, en la sesión ordinaria del día 19 de mayo de 2016, la Junta comunal en pleno declaró la emergencia en materia de vías de tránsito peatonal<sup>62</sup> por el riesgo que conlleva a la salubridad pública

---

58. Ver Dictamen IF-2015-25756375-DGACOM. También Dictamen IF-2016-26893420-DGACOM referido a un recurso presentado fuera del plazo.

59. Halperin, David, “En torno al acto administrativo de registro y su extinción”, en *Revista de la Procuración del Tesoro de la Nación*, Edición Bicentenario, año I, 2010, pp. 11 y ss.

60. BOCABA, 14/10/1998. Ver Cap. I.

61. BOCABA N° 5042, 6/1/2017.

62. Teniendo en cuenta que la declaración de emergencia supone un estado excepcional de cosas que autoriza decisiones también excepcionales, es dudoso que sea facultad de la Junta si no está expresamente previsto, aun en materia de competencias exclusivas. Nos remitimos a un estudio del 2002 porque, si bien se trata de un contexto totalmente diferente, puede contribuir para clarificar estas medidas de anormalidad, siempre

las caídas de los transeúntes. En esa misma tesis, reconoce el riesgo judicial que conlleva la condena por daños y perjuicios (impacta en forma grave e inmediata en el erario público cuando asume la reparación de los daños físicos, materiales y restantes rubros reconocidos en las sentencias judiciales).

### Facultades (obligaciones) vinculadas a la transparencia de la gestión

Con respecto a la previsión del inciso *r* destacamos la Ley N° 5629<sup>63</sup> que crea el Régimen de publicación e información comunal. El objeto de este régimen es facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de la toma de decisiones, por un lado, y en control de los actos públicos, por otro. En este sentido, obliga a las Juntas comunales a publicar sus trabajos, reuniones y resoluciones en los términos que la ley dispone.

Dicho régimen incluye el Libro de actas de la Junta comunal y del Consejo consultivo comunal (a ambos pueden acceder los ciudadanos), la página web de la comuna y sus redes sociales (art. 3). Conforme el artículo 4, es obligatorio publicar el reglamento o su norma de funcionamiento, las actas transcriptas al Libro de actas, con sus correspondientes anexos; todo requerimiento, nota, pedido o solicitud que eleve cada integrante de la Junta o el Consejo consultivo a través de la mesa de entrada de la comuna o por sistema SADE; los proyectos, declaraciones, o resoluciones emitidos por la Junta comunal; las resoluciones de plenario del Consejo consultivo, con su número de expediente; y el lugar, la fecha, la hora y el temario de las sesiones de la Junta y los plenarios del Consejo.

No obstante esta previsión legal, no se encuentran registros completos del cumplimiento de estas directivas por parte de todas las comunas.

### Facultad de opinión e intervención en asuntos de interés comunal

Integran esta facultad las establecidas en los incisos *p* y *q*. Estos explicitan la noción de que desde lo local puede emitirse una mejor

---

restrictivas: Salvatelli, Ana, "Acerca de la emergencia y sus excesos", en Revista RAP, año XXIV, N° 280, enero 2002, p. 15.

63. BOCABA N° 5008, 16/11/2016. Ver asimismo la Ley N° 5372, 11/11/2015.

opinión en cuestiones que tengan esa incidencia. Un ejemplo es la acción judicial con la que se impugnó la decisión del Poder Ejecutivo central de organizar una competencia profesional automovilística (Súper TC 2000) en el denominado *circuito callejero*, en el barrio de Recoleta. En este caso se dispuso como necesaria la intervención previa de la Junta comunal respectiva.<sup>64</sup> En tal sentido, se expuso lo siguiente:

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, éstas 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 (arts. 9, 10, 11, 13, 26, inc. *q*, ley 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 (art. 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 (art. 2º, Ley de Procedimiento Administrativo).

## Facultad residual

A modo de ejemplo, el reglamento interno de la Junta de la Comuna 6 establece como sus atribuciones y obligaciones (art. 3), además de las previstas en el artículo 26, las siguientes: elaboración de políticas especiales según lo establecido en el artículo 13 de la LOC; organización de la estructura funcional de acuerdo al artículo 28 de la LOC, en concordancia con lo estatuido en su artículo 32; aprobación del regla-

---

64. Juzgado CAYT N°13, autos “Castillo, Gabriela contra GCABA sobre amparo”, Expte. A284-2013/O, 12/3/2013.

mento interno de organización y funcionamiento de la comuna, según el artículo 27 de la LOC; y, finalmente, el tratamiento obligatorio de las recomendaciones del Consejo consultivo comunal conforme el artículo 37 de la LOC. Vale decir, entonces, que dicha Junta adoptó para su reglamento la modalidad de condensar en ese único artículo las facultades y obligaciones que en la LOC aparecen dispersas.

## Funcionamiento de la Junta comunal

Artículo 27 [LOC] Cada Junta Comunal dicta su reglamento interno, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Los reglamentos de las Juntas Comunales deben requerir el voto de la mayoría absoluta de los miembros para:

- a. Formar quórum.
- b. Aprobar el anteproyecto del presupuesto.
- c. Autorizar la compensación referida en el segundo párrafo del art. 18. Para contratar por plazos que excedan el mandato de la Junta Comunal se requiere el voto de cinco (5) de sus miembros.

Ya advertimos que la distinción fundamental entre los órganos unipersonales y los colegiados reside en el diferente cauce para la formación de la voluntad del órgano. Si es unipersonal no hay mayores dificultades, porque la voluntad de la persona física que es titular del órgano se equipara a la voluntad de éste. En cambio, en los colegiados, al ser titulares de un mismo órgano varias personas físicas, resulta necesario articular un procedimiento para adoptar los acuerdos y tomar decisiones.

Los acuerdos se basan en las ideas de conformidad, armonía, juicio o determinación que permiten resolver luego de examinar, deliberar o considerar un asunto determinado.<sup>65</sup> Cuando la decisión esté adoptada, por mayoría o en forma unánime, se vuelca en una resolución, es decir, en un acto administrativo que para ser válido debe reunir todos los elementos esenciales que establece la ley. Consecuentemente, el procedimiento preestablecido para la toma de decisiones es clave que se adopte según esta forma y bajo los requisitos indicados.

---

65. Seguimos aquí a Cuervo Urisarri, Rufino, *Diccionario de Construcción y Régimen de la Lengua Castellana*, tomo I, Barcelona, Herder, 1998.

En este contexto, en un órgano colegiado de gobierno como es la Junta comunal, la forma en que se adopten las decisiones adquiere una especial importancia, no sólo porque manifiesta clara y precisamente el respeto al pluralismo y a la diversidad de opiniones, sino porque el resguardo de esa representación plural sólo se garantiza cumpliendo el procedimiento establecido.

Dicho procedimiento se debe establecer en el reglamento de funcionamiento interno de la Junta comunal, que se constituye así en una herramienta fundamental para la vida institucional de la comuna: sin él no hay pautas claras para adoptar decisiones.

Si bien el artículo 80, inciso 3, de la CCABA, contempla entre las atribuciones de la Legislatura la siguiente: “Reglamenta el funcionamiento de las Comunas, de los consejos comunitarios y la participación vecinal, en todos sus ámbitos y niveles”, la experiencia adquirida hasta aquí nos demuestra que los reglamentos de funcionamiento de las Juntas comunales han sido adoptados individualmente por ellas.

## Alcances e importancia del reglamento interno

El procedimiento especial del reglamento interno de la Junta comunal posee contenidos mínimos –que según pudimos comprobar– se han ido estableciendo en las diferentes Juntas a lo largo de estos años.<sup>66</sup>

Antes, en el documento elaborado para el Plan estratégico,<sup>67</sup> se había sugerido regular los siguientes aspectos: periodicidad y tipo de reuniones; licencias y duración; cómputo de las ausencias temporarias; plazo y procedimiento; modo de citación y difusión de las reuniones; atribuciones de la presidencia en la conducción de las reuniones; orden del día; formalidad, contenido y publicidad de las actas; obligaciones de

---

66. Hemos relevado los reglamentos de las Juntas de las Comunas 4, 5 (publicado en el BOCABA N° 4280, 15/11/2013), 6, 7, 10 (publicado en el BOCABA N° 4184, 1/7/2013), 11 y 13. De los que no fueron publicados en el BO conseguimos versiones en internet. En estos casos, sólo los de las Comunas 4 y 11 poseen las firmas de los juntistas. Creemos que estos reglamentos, y los de los Consejos consultivos comunales, deberían publicarse oficialmente por tratarse de normas de alcance general cuya vigencia se halla sujeta a esa forma de publicidad.

67. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, *op. cit.* En este mismo documento puede profundizarse lo atinente al sistema de mayoría para la adopción de decisiones.

los secretarios; formación del *quorum*; mayorías y cómputos; y obligaciones de las áreas de gestión y composición.

A continuación precisamos algunos conceptos generalmente incorporados a los reglamentos de estos órganos colegiados porque, como ya sostuvimos, constituyen el procedimiento especial que garantiza la validez en la toma de decisiones y el resguardo del espíritu y fin del gobierno comunal.

Primero, en el reglamento intervienen los siguientes sujetos: el presidente (que representa y preside el órgano colegiado), los miembros y el secretario (que deja constancia de las reuniones y acredita la formación de la voluntad mediante el acta). Por ejemplo, en el reglamento interno de la Junta de la Comuna 6 se contempla la figura del secretario de Actas de la Junta comunal (Cap. IV), que es designado por el presidente de la Junta y tiene, entre otras, las siguientes obligaciones (art. 10): recibir y leer los proyectos y demás documentos que se presentarán ante la Junta (inc. 1), comprobar el *quorum* para la sesión (inc. 3), tomar por escrito el escrutinio en las votaciones (inc. 6), llevar el registro cronológico de las resoluciones y demás disposiciones emanadas de la Junta comunal (inc. 8).

Segundo, la convocatoria es el trámite por el cual se cita a los miembros de un órgano para que comparezcan a la sesión de éste. Generalmente se acompaña el orden del día con el detalle de los asuntos a tratar y sus respectivos antecedentes, además de las actas o versiones taquigráficas de sesiones anteriores para su consideración y aprobación en la sesión. Suele fijarse un plazo razonable entre la convocatoria y la sesión para dar tiempo al estudio de los asuntos ingresados.

Tercero, en la sesión no se trata cualquier asunto sino un conjunto de ellos fijados de antemano y que constituye el orden del día. Tanto el orden del día como la convocatoria son atribuciones del presidente. Los asuntos incorporados al orden del día deben estar en condiciones de ser resueltos, es decir, se debe resolver previamente cualquier trámite preparatorio de esa decisión. No se votan ideas sino proyectos en concreto, con sus respectivos antecedentes documentados (dictámenes, propuestas, informes, etc.). Pueden incorporarse asuntos durante la sesión –o con posterioridad a la publicación del orden del día– siempre que se trate de cuestiones urgentes y no haya oposición de los miembros.

Cuarto, la Junta comunal –como todos los órganos colegiados– funciona en reuniones llamadas *sesiones*. La sesión es la reunión formal en donde los integrantes de la Junta manifiestan la voluntad de la misma a través de la adopción de acuerdos que se plasman en resoluciones. Su objetivo fundamental es ordenar la discusión libre de las personas que integran el órgano colegiado, para llegar al acuerdo o a la aprobación de las propuestas planteadas. Este método hace posible la libertad ordenada de la deliberación de los miembros del órgano. A través de la sesión se hace visible y manifiesta la formación de la voluntad del órgano colegiado y por esto es el momento cumbre de su funcionamiento. Por lo expuesto, definimos la sesión como la reunión de cualquier órgano colegiado de una entidad local que se constituye con las formalidades que determina la ley para la deliberación y resolución de los asuntos que figuren en el orden del día y cuyo resultado se testimonia en el acta que levanta el secretario.<sup>68</sup>

Las sesiones, a su vez, se clasifican en ordinarias o extraordinarias. Las sesiones ordinarias son aquellas cuya periodicidad está pre establecida, es decir, fijada por acuerdo del propio órgano. Es importante destacar que no puede no haber sesiones, u omitirse deliberadamente su celebración, porque eso desnaturaliza el sentido del funcionamiento del órgano colegiado. En efecto, todos los miembros de la Junta deben poder participar en el órgano del que forman parte (es un derecho) y tienen también la obligación de participar en todo aquello que le concierne (es un deber). Si se les impide la participación, o no es simétrica, hay una negación del principio democrático y aun de la democracia misma. El artículo 5 del reglamento de la Comuna 11<sup>69</sup> establece que las reuniones ordinarias serán, como mínimo, una vez al mes; y que, extraordinariamente, se podrán realizar (a solicitud de la presidencia o de la mayoría de sus comuneros) en cualquier momento, cuando circunstancias urgentes lo justifiquen, tomándose todos los recaudos para notificar a los comuneros tanto la urgencia de la solicitud como el lugar, la fecha y la hora de la sesión. En el artículo 6 se establece que en la primera reunión se fija el cronograma de las siguientes (el día y la hora).

---

68. Seguimos aquí a Colás Tenas, Jesús, *op. cit.*

69. Disposiciones similares contiene el reglamento de la Comuna 4.

Las sesiones extraordinarias, en cambio, son las que convoca el presidente en tal carácter, por iniciativa propia o de los miembros, en los términos que prevea el respectivo reglamento. La diferencia con la ordinaria es que no está predeterminada en forma periódica. En el reglamento de la Comuna 7 se prevén reuniones ordinarias y extraordinarias de la Junta (Tít. IV). Las ordinarias están previstas para una vez por mes y el período de sesiones está comprendido entre el primer día hábil del mes de marzo y el quince de diciembre de cada año, con excepción del receso invernal. Este esquema puede ser modificado por disposición fundada del presidente de la Junta (art. 8). Respecto de las extraordinarias, se establece que pueden ser convocadas por el presidente en cualquier momento del año, por su propia decisión, por pedido conjunto de cinco comuneros o por pedido escrito del Consejo consultivo vecinal, fundado en resolución de su plenario y con el aval de cinco comuneros (art. 9).

En el caso de la Comuna 5 se prevén también *reuniones preparatorias*, con anterioridad a la reunión constitutiva, presididas por el presidente que debe citar a los demás miembros de la Junta con una anticipación mínima de 48 horas, por cualquier medio fehaciente, indicando el día, el lugar y la hora. Este mismo reglamento establece como lugar de reunión la sede de la comuna u otro lugar dentro de su territorio que se hubiere acordado en la reunión anterior (art. 7). A su vez, en el artículo 19, establece el deber de asistencia y la falta grave que se configuraría por una ausencia injustificada a tres reuniones consecutivas (art. 20).

El quinto concepto a considerar es el *quorum*, es decir, la cantidad de miembros necesarios para que la sesión sea válida. Por ejemplo, el reglamento de la Comuna 10 prevé en el artículo 10:

La Junta Comunal requiere para su funcionamiento como requisito de validez la presencia del Presidente, o quien éste designe para ocupar circunstancialmente ese lugar no pudiendo ser ninguna persona ajena a la Junta Comunal, y el *quorum* se integra con la mayoría absoluta del total de miembros.

El sexto son los *debates* que, para el órgano colegiado representan lo que la deliberación interna para el unipersonal. En este punto el rol del presidente es importante porque el alcance de los temas a tratar está definido en el orden del día que él confeccionó. En el reglamento

de la Junta de la Comuna 7 se destaca el artículo 7 (“De los miembros de la Junta Comunal”) que tiene el siguiente alcance: “Responsabilidad de acordar. Los miembros de la Junta Comunal tienen la responsabilidad de encontrar coincidencias y elaborar acuerdos en la tarea de diseñar y ejecutar políticas públicas comunales tendientes al cumplimiento del objeto de la Junta Comunal”.

El séptimo concepto es el de *votación*, que es el trámite en el que se plasma la concurrencia de criterios subjetivos en orden a la formación de la voluntad común del órgano.

El octavo es el de *mayorías*. La Comuna 13, por ejemplo, prevé que la mayoría necesaria para la toma de decisiones es de simple mayoría de los miembros presentes (art. 11) y las mayorías excepcionales son las fijadas por la LOC. En tanto que la Comuna 7 distingue una mayoría simple de los miembros presentes para la toma de decisiones ordinarias; una mayoría absoluta del total de miembros para los casos previstos en el artículo 27, incs. *b* y *c*, de la LOC; y una mayoría especial, que requiere el voto positivo de cinco miembros para la contratación por plazos que excedan el mandato de la Junta comunal, para la toma de decisiones respecto de temas que no se encuentren en el orden del día y para la modificación del reglamento de la Junta.

El noveno y último concepto es de *actas*. Un acta es el documento en donde se plasma la génesis de la voluntad del órgano y su manifestación. Es, en definitiva, el instrumento que prueba lo sucedido y acordado en la sesión porque da testimonio de la misma. De esta manera, el acta se convierte en el documento administrativo que recoge en forma auténtica las deliberaciones del órgano colegiado. Aquí debemos tener presente a la Ley N° 5629 que, en lo que respecta al Libro de actas de la Junta comunal (art. 6), dispone que deberá contener la documentación legal y anexos correspondientes enumerados en forma correlativa. Además deberán encontrarse en el lugar de libre acceso que haya sido informado a la ciudadanía. Asimismo, también por mandato legal, cada acta deberá contener el siguiente detalle:

1. Lugar, fecha y hora de comienzo y fin de la sesión;
2. El nombre de los miembros de la Junta Comunal presentes, así como de los ausentes con aviso previo, o sin aviso, o con licencia;
3. Los asuntos tratados;
4. Todo otro asunto, o incidencia, y/o documental que, conforme a esta Ley, considere la Junta Comunal, deban transcribirse íntegramente;
5. La hora en

que hubiese pasado a cuarto intermedio, dejando constancia si la reunión continuará y en su caso el día designado para la siguiente; 6. En las votaciones se deberá dejar constancia expresa de cada tema o proyecto tratado y la cantidad de votos, identificando cada uno con los integrantes de la Junta, por cada moción de orden.

## Estructura organizativa de las comunas

Artículo 28 [LOC] La Comuna organiza funcionalmente su acción de Gobierno en áreas de gestión. Cada Comuna contará con un área de participación vecinal y otra de control comunal. El resto de las áreas se establecen teniendo en cuenta la estructura organizativa del Poder Ejecutivo, lo dispuesto por el art. 128 de la Constitución de la Ciudad y las prioridades comunitarias. La administración general está a cargo del presidente/a de la Junta Comunal. 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 menoscabo de la responsabilidad de los integrantes de la Junta Comunal por las decisiones que adopte en ejercicio de sus competencias.

La LOC establece dos grandes áreas de gestión, en las cuales los miembros de la Junta comunal tendrán incumbencias. En nuestra opinión, esta estructura no es suficiente para atender las competencias comunales. Al momento de debatirse esta disposición en la Legislatura, se señalaba:

Hay dos áreas que necesariamente van a estar presentes en todas las Comunas. Esto es por imperio de esta ley. Y puede –está claro que esto es una posibilidad– haber otras áreas que van a ser determinadas por las Comunas de conformidad con las necesidades funcionales de cada una. En la redacción actual, tal como se ha propuesto, está claro que la atención de esas áreas es por delegación de la propia junta comunal y no por derecho propio de uno de los integrantes de la junta comunal. En segundo término, también está claro que cuando tiene que atender un área por decisión de la junta comunal y no por derecho propio, lo tiene que hacer de conformidad con las disposiciones que adopte toda la junta respecto del área.<sup>70</sup>

---

70. Expresiones del Diputado Rebot, Legislatura de la CABA, 2º Sesión especial, 8/6/2005, VT N° 21, p. 90.

Como entidades descentralizadas, las comunas reproducirán los servicios administrativos de apoyo a la gestión que resultan imprescindibles: técnico administrativo y financiero, jurídicos, recursos humanos, entre otros; además de las cuestiones estrictamente técnicas que hacen a la competencia comunal.

En tal sentido, ha habido proyectos<sup>71</sup> que postulaban que la administración de cada comuna se organice en ocho áreas u oficinas, con dependencia jerárquica de la Junta comunal. Estas áreas serían: administración general, mantenimiento urbano, espacios verdes, gestión de obras y servicios públicos, control y fiscalización, promoción social, mediación y justicia vecinal, y, por último, participación. Estas oficinas se vinculan con las competencias recurrentes y se organizan en divisiones. Por ejemplo, la oficina de Administración general contiene las divisiones de Planificación y gestión económico financiera, Organización y recursos humanos y Sistemas de información y coordinación legal e institucional.

Otra figura que aparece –y resulta insoslayable– es la del secretario de la Junta, quien tiene las siguientes funciones: asistir al presidente y a los vocales en todo lo relacionado a la elaboración del orden del día y los procedimientos internos; refrendar con su firma todas las resoluciones y declaraciones; administrar el trámite de iniciación, procedimiento y registro de aprobación y rechazo de los proyectos de resolución, declaración y estimación de gastos sometidos a consideración; y elaborar y refrendar con su firma el acta de reuniones.<sup>72</sup>

### La inconstitucionalidad de los gerentes operativos

Contrariamente a la LOC, el GCABA, a través del Decreto N° 251/GCBA/2014,<sup>73</sup> creó una estructura organizativa con cargos de gerentes operativos, quienes debían realizar las funciones que la CCABA le otorga a los juntistas (elaboración del presupuesto comunal, manejo

71. Escolar, Ruth, “Proyecto: Análisis político-institucional y territorio. El diseño institucional de las Comunas en los proyectos de ley”, en *Informe de la Comisión Consultiva del Programa de Descentralización y Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, noviembre de 1999, p. 100.

72. Ídem, p. 107.

73. BOCABA N° 4426, 27/6/2014.

del personal de la comuna, realización de obras nuevas, mantenimiento de espacios urbanos, espacios verdes y espacios públicos, entre otros).<sup>74</sup> En definitiva, se trató de la creación del cargo de Gerente operativo de gestión administrativa y de gestión comunal, al que se le sumaban los cargos de Subgerente operativo de participación vecinal y atención vecinal y Subgerente operativo de control comunal y de obras.

La norma fue judicialmente impugnada por un grupo de integrantes de Juntas comunales<sup>75</sup> y suspendida cautelarmente por el magistrado actuante, quien 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 además que la LOC:

... confirió a las propias Juntas Comunales la atribución de “organizar funcionalmente su acción de gobierno en áreas de gestión” [...] 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 [...] 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 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 (conf. artículo 4, inciso d, Ley 3233).

En instancia de apelación, la Sala III<sup>76</sup> del fuero revocó la medida cautelar por entender que no se configuraban los supuestos de procedencia de dichas medidas, ya que no tuvo por probado (a la luz de las facultades que la CCABA le otorga al jefe de Gobierno en los artículos 102, 104, incs. 9 y 15) que el dictado de aquél decreto importara desconocer la naturaleza jurídica que la constitución les atribuye a las comunas o implicara una indebida restricción de su competencia.

---

74. Ver reseña en Muiños, María Rosa, *op. cit.*, p. 27.

75. Juzgado CAyT N° 23, “Vayo, Miguel Enrique y otros contra GCABA s/ amparo”, Expte. A 7770-2014/0, cautelar 18/7/2014.

76. Fallo 2/6/2017, con el voto de los jueces Centanaro y Seijas.

No obstante, el 25 de noviembre de 2019, recayó sentencia definitiva en la misma causa haciéndose lugar a la acción de amparo y declarándose consecuentemente la inconstitucionalidad del decreto en cuestión. En lo que aquí importa, la sentencia sostiene que la competencia para dotar de una estructura organizativa a las comunas es en todo caso de la Legislatura, pero no del Ejecutivo. Además, sólo puede ser ejercida mediante una mayoría calificada de dos tercios del total de sus miembros, a la vez que complementada por cada comuna, con el único límite de que se tomen en cuenta tres elementos básicos: la estructura del Poder Ejecutivo, las atribuciones de las comunas establecidas en la CCABA y las propias prioridades comunitarias.

También señala que, del juego armónico de los artículos 127, 80, inciso 3, y 82, inciso 3, de la CCABA surge que es la Legislatura quien tienen el mandato de reglamentar el funcionamiento de las comunas, su organización y competencias, como así también la de los consejos comunitarios y la participación vecinal, en todos sus ámbitos y niveles. Respecto de las comunas, invoca la cláusula del artículo 9 que postula el principio de interpretación a favor de aquellas a la hora de establecer las áreas de gestión adicionales a las ya previstas en la LOC.

En una interesante fundamentación acerca de los principios y finalidades de la institución comunal, el pronunciamiento deja a resguardo el espíritu que anima la descentralización territorial como esquema de garantía de la democracia participativa. Resta aguardar ahora que la decisión adoptada quede firme.

## La facultad de administración general a cargo de la presidencia

Antes de adentrarnos en las competencias específicas del presidente de la Junta comunal, destacamos la facultad de administración general que aparece en el artículo 28 teniendo en cuenta la amplitud que le otorga la interpretación de la PG a través de sus dictámenes.

Al emitir opinión<sup>77</sup> sobre las peticiones formuladas por miembros de la Comuna 15 para que se les otorguen las claves de acceso a ciertos sistemas informáticos del gobierno, se alude a esta función de admi-

---

77. Dictamen IF-2014-07090008-PG. Ver similar aplicación para la contratación de personal que abordamos en este capítulo, Gobierno comunal.

nistración general, sumada a la de representación legal. Así, la PG niega que pueda accederse a lo peticionado:

... la Comuna se relaciona por intermedio del Presidente con los distintos ministerios o áreas de la administración central, [...] los sistemas informáticos del gobierno constituyen herramientas de administración por la cual la Comuna se relaciona con las distintas áreas de gobierno [...] en tanto la administración se encuentra en cabeza del Presidente, resulta válido inferir que el manejo de tales sistemas debe estar a cargo del Presidente de la Comuna, toda vez que (tal como se expusiera), es quien tiene la administración general de la Comuna conforme lo dispone expresamente la Ley 1777.

## El presidente de la Junta comunal

Artículo 29 [LOC] Corresponde al presidente/a de la Junta Comunal:

- a. Representar legalmente a la Comuna.
- b. Dirimir con su voto las cuestiones en que hubiera empate en la votación de la Junta Comunal.
- c. Convocar y presidir las reuniones de la Junta Comunal. Elaborar su orden del día.
- d. Elevar para su aprobación por la Junta Comunal, el programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual elaborados participativamente.
- e. Firmar los actos administrativos que emanen de resoluciones de la Junta Comunal.
- f. Expedir órdenes de pago.
- g. Integrar el Consejo de Coordinación Intercomunal.
- h. Convocar al Consejo Consultivo Comunal.
- i. Rendir cuentas semestralmente ante el Consejo Consultivo Comunal de las actuaciones de la Junta Comunal.
- j. En general, realizar todo acto que la Junta Comunal le encomiende.

Como ya vimos, los presidentes de las Juntas comunales pertenecen al partido político que mayor número de votos obtuvo en la respectiva elección. De esta forma, las dos primeras integraciones de las quince Juntas comunales fueron presididas por quien al día de la fecha continúa siendo el partido de Gobierno de la CABA, esto es, la coalición de Cambiemos o Juntos por el Cambio, liderada por el PRO. Sin

embargo, en la última elección del año 2019, esta situación se modificó y las Comunas 4 y 8 serán presididas por un comunero del Frente de Todos, que ha triunfado en la elección nacional, además de en muchas provincias, y conforma la principal oposición en el ámbito local.

Señalamos esto antes de adentrarnos en el sentido técnico de las atribuciones específicas del presidente de la Junta comunal porque una mala práctica ha sido la de confundir dicha presidencia con las atribuciones de la Junta misma, anulando la voluntad y decisión de los comuneros que la integran.

### Alcances de la representación legal

La representación legal<sup>78</sup> como atribución de la presidencia no debe confundirse con la voluntad del órgano colegiado. Tampoco implica transformar a la Junta en un órgano unipersonal.

La Junta adopta sus decisiones, según la CCABA, la LOC y su reglamento interno, en el ámbito de las sesiones que celebra siguiendo los mecanismos de convocatoria, *quorum* y mayorías allí establecidos. El presidente, en su calidad de representante legal, no hace más que ejecutar las decisiones válidamente adoptadas en dicho ámbito. De esta forma se evita la dificultad práctica que conllevaría que todos los juntistas firmen cada una de las comunicaciones oficiales de la comuna. Esto queda ejemplificado a partir de lo previsto en los incisos *e*, *f* y *j* del artículo en comentario.

Insistimos en que no es que el presidente puede, por sí o ante sí, adoptar decisiones que son facultad de la Junta como si ésta no existiere. Más aún, si por alguna razón fundada así lo hace, corresponde que, por reglamento, se prevea que la decisión sea sometida a ratificación en la sesión siguiente de la Junta. En este sentido, su validez debería estar sujeta a que efectivamente se ratifique la respectiva resolución.

Después de esta aclaración, volvemos sobre la disposición bajo análisis y advertimos que otras de las facultades del presidente de la comuna tienen que ver con garantizar el funcionamiento de sus órganos.

---

78. El Código Civil y Comercial establece, en el art. 358, que la representación es legal cuando resulta de una regla de derecho. En este caso la regla no es otra que el límite normativamente impuesto por la CCABA, la LOC, las leyes especiales y los propios reglamentos de las Juntas comunales.

## Desempate de la votación y convocatoria de las sesiones de la Junta comunal

Al presidente se le atribuye el voto calificado que desempata en caso de que no se alcance una mayoría, lo cual es común en otros órganos colegiados;<sup>79</sup> también debe convocar las sesiones, confeccionar el orden del día y presidir las reuniones. En ese sentido remitimos al punto anterior: resulta necesaria la incorporación de un secretario (así lo exemplifican algunos de los reglamentos internos aprobados en las distintas comunas).

La convocatoria es el trámite por el cual se cita a los miembros del órgano para que comparezcan a una sesión. Sesión es la reunión de los miembros del órgano colegiado.

Esta cuestión fue materia de un Dictamen de la Procuración General<sup>80</sup> originado por la consulta del presidente de la Junta de la Comuna 5 acerca de si es obligatorio convocar a una reunión extraordinaria (en la fecha solicitada) a pedido de los demás integrantes de la Junta.

La PG –en una interpretación que no compartimos– opinó que la facultad del presidente de la Junta de convocar es *discrecional*, como así también lo es fijar el orden del día con los temas a tratar. Invocó en este sentido que del reglamento interno de la Junta surge que cuando fuera solicitado por alguno de sus tres o por el Consejo consultivo comunal (avalado por cinco integrantes de la Junta), el presidente tenía la *facultad* de convocar a una reunión extraordinaria siguiendo los procedimientos establecidos al efecto. De acá que se trataría de una opción discrecional y no de una obligación.

Según esta interpretación, el presidente de la Junta puede anular la voluntad del órgano en contra del espíritu mismo de órgano colegiado. La *discrecionalidad* nunca es absoluta ni puede desatender los aspectos reglados de la decisión, que incluyen una motivación adecuada y suficiente de dicha denegatoria, debidamente fundada.<sup>81</sup> Por eso creemos que en

79. Ver, por ejemplo, art. 21, Ley N° 31.

80. Dictamen IF-2013-0134366-PG.

81. En este sentido, la CSJN ha sostenido que la invocación de facultades discrecionales no dispensa a la administración de observar un elemento esencial como es la *motivación suficiente*, pues es, precisamente en este ámbito, donde la motivación se hace más necesaria. Si bien no existen formas rígidas para el cumplimiento de la exigencia de motivación explícita del acto administrativo (la cual debe adecuarse), en cuanto a la

los reglamentos internos debe preverse que, en un caso como el reseñado, es obligatorio para el presidente convocar la sesión. Ahora, tanto la fecha como el orden del día, sí son facultades que le corresponden al presidente y, por ende, puede ejercerlas haciendo caso o no a la petición.

### **Convocatoria al Consejo consultivo**

Respecto del Consejo consultivo comunal, el presidente debe convocarlo y rendir cuentas en nombre de la Junta (incs. h e i). Además debe integrar el Consejo de coordinación intercomunal como representante de la comuna (inc. g).

### **Otras funciones encomendadas por la Junta comunal**

En lo que respecta al inc. j), el reglamento de la Comuna 6 prevé, en el artículo 5, que sin perjuicio de las atribuciones y obligaciones establecidas en los artículos 28 y 29 LOC:

... la Junta Comunal encomienda al presidente las siguientes atribuciones y deberes: 1. Designar al Secretario de Actas de la Junta Comunal y supervisar el cumplimiento de sus funciones, como así también revocar su mandato con la anuencia de la mayoría de los miembros de la Junta Comunal; 2. En el inicio de la sesión, deberá informar verbalmente a la misma sobre los temas tratados en el Consejo de Coordinación Intercomunal, y cualquier otra cuestión que se considere relevante para la Junta Comunal; como así también dará cuenta de los mensajes que se hubiesen recibido del Poder Ejecutivo y comunicaciones oficiales; 3. En general, observar y hacer observar este Reglamento en todas sus partes, y ejercer las demás funciones que en él se le asignen.

### **Vacancia permanente o temporaria de la presidencia**

Artículo 30 [LOC] En caso de renuncia, fallecimiento, revocatoria, destitución o incapacidad permanente del presidente/a, la Comuna es

---

modalidad de su configuración, a la índole particular de cada acto administrativo, no cabe la admisión de fórmulas carentes de contenido, de expresiones de manifiesta generalidad (en este caso, circunscribirla a la mención de citas legales) que contemplan sólo una potestad genérica no justificada en los actos concretos (CSJN *Fallos*: 324:1860, “Lema, Gustavo A. c/Estado Nacional–Ministerio de Justicia de la Nación s/juicios de conocimiento en general”, 14/6/2001, del dictamen del Procurador General al que se remite la Corte, considerando V, y sus citas).

representada legalmente y presidida por el segundo integrante de la lista que haya obtenido mayor número de votos en la Comuna.

Artículo 31 [LOC] En caso de ausencia temporaria del presidente/a, la Comuna es representada legalmente y presidida por el miembro de la Junta Comunal que éste designe y por el término que dure la misma.

En este punto nos remitimos al comentario de los artículos 23 y 24 de la LOC (ver en el Cap. VI el apartado sobre vacancia y destitución) ya que estas nuevas disposiciones sólo especifican respecto del presidente lo dicho allí con relación a la Junta comunal.

No obstante, un caso que ejemplifica la dinámica de la acefalía se presentó en la Comuna 12 cuando, ante el fallecimiento del presidente, se planteó la sucesión del cargo con la particularidad de que quien seguía en la línea sucesoria se excusó de asumir la presidencia por razones de índole personal.<sup>82</sup> Una vez deliberado el tema en el seno de la Junta comunal, resultó aprobada la asunción de quien era el siguiente en el orden de candidatos electos según había informado el Tribunal Superior de Justicia como autoridad electoral, aunque con la objeción de uno de los comuneros porque eso vedaba el cambio de signo político de la presidencia que hubiese tenido lugar si asumía la comunera que se excusó. El dictamen entiende que, al no ser posible objetar dicha excusación, ni forzar la asunción a un cargo, es razonable la asunción del siguiente candidato, teniendo en cuenta la misma solución que aplica para los casos de vacancias temporarias.

Un ejemplo de vacancia temporal por licencia ordinaria del presidente comunal, lo encontramos en la Resolución de Presidencia N° 2.846.634, COMUNA 6/18, en el que el mismo presidente resuelve quién ocupa dicho cargo interinamente.

## Atribuciones de los Jefes comunales

Artículo 32 [LOC] Son sus atribuciones:

- a. Ejercer la titularidad de una o más áreas de gestión de la Comuna, en caso de disponerlo la Junta Comunal.
- b. Elevar al presidente/a de la Junta Comunal el plan de acción y el cálculo de gastos del área o las áreas de gestión a su cargo.

---

82. Ver Dictamen IF-2014-18453622-PG.

- c. Informar mensualmente a la Junta Comunal acerca del estado de ejecución del plan de acción correspondiente al área o las áreas a su cargo.
- d. Participar en la decisión respecto del ejercicio de la totalidad de las competencias atribuidas a la Junta Comunal.
- e. Refrendar las actas de reunión, juntamente con el presidente/a.  
Sin perjuicio de sus atribuciones como miembros de la Junta Comunal son obligaciones de los responsables de las áreas de participación vecinal y control comunal:  
Área de Participación Vecinal:
  - a. Comunal.
  - b. Promover y desarrollar mecanismos de democracia participativa en el ámbito de la Comuna.Área de Control Comunal:
  - a. Instrumentar la organización del cuerpo de inspectores.
  - b. Instrumentar la organización del comité de control de servicios con participación vecinal.

El último inciso indica que todos los consejeros actúan como secretarios de actas de la Junta, pues todos tienen que refrendar las actas de reunión (posteriormente que siempre ha sido de los secretarios).

Nos detenemos en la referencia al cuerpo de inspectores como parte del Área de control comunal porque la tarea de inspección materializa la actividad de policía a la que ya aludimos en el Capítulo IV. Como antecedente de esta cuestión destacamos el artículo 11 del Decreto 1958/1998 que, al organizar las funciones de los GCP, establecía que “en cada centro de gestión y participación funcionará una unidad polivalente encargada de ejercer el poder de policía local”. A su vez, esta norma fue ampliada por el Decreto N° 1015/2000 que indicó “las áreas centrales transferirían el personal que resultase necesario para el cumplimiento de ese decreto, sin pérdida de los beneficios que tuviesen al momento de ser transferidos”.

En el Anexo I de ese mismo decreto se establecieron los servicios de gestión descentralizada, entre los cuales estaban los inspectores polifuncionales (o policía municipal), las habilitaciones de locales y actividades reguladas en la vía pública y el otorgamiento de permiso de obra y registro de planos de obras menores y refacciones de hasta 200 m<sup>2</sup>. Además, hubo otras normativas que acompañaron el criterio descentralizador, por ejemplo, la Resolución conjunta SPU-SSD 29/1997 (suscripta

por el subsecretario de Planeamiento urbano y el subsecretario de Descentralización) que aprobó las normas de procedimiento para la gestión descentralizada de los servicios y actividades inherentes a los Códigos de planeamiento urbano y de edificación y previó la presencia de un verificador técnico dependiente de la Dirección general de fiscalización de obras y catastro en cada uno de los centros de gestión y participación a los fines de recibir las consultas verbales y las denuncias que se presentasen a través de la mesa de entradas.

Dentro de este marco se previó, en el artículo 19 del Decreto N° 2516/1998, la creación de una comisión en la Dirección general de habilitaciones y verificaciones integrada por un representante de cada centro de gestión y participación y el director general con carácter de coordinador a los fines de obtener una unificación de criterios para dar respuesta a las consultas y actuaciones que se iniciaren en estos centros.

En la práctica estas normas no fueron conocidas por los vecinos ni fueron completamente aplicadas hasta que efectivamente se derogaron por el Decreto 2116/2003. Así, los CGP carecieron de inspectores para resolver los problemas barriales y de personal de habilitaciones para analizar las realidades y reactivar el comercio en cada una de sus jurisdicciones.

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 estructuras internas (gerencias y subgerencias) y facultades superpuestas a las de las Juntas comunales.<sup>83</sup>

---

83. Remitimos al comentario al art. 128 de la CCABA (Capítulo IV de este libro).

# **Capítulo VII**

## **Participación ciudadana**

En el Capítulo I analizamos las características del régimen político de la CABA, nos extendimos sobre los alcances del Derecho Constitucional a la participación y también sobre sus modulaciones en el marco de la democracia participativa que la CCABA consagra como modelo de ejercicio del poder.

Esas consideraciones tienen especial relevancia en el presente capítulo, en el que estudiaremos un eje inescindible de la razón de ser de las comunas porteñas. Ellas nunca pueden ser (solamente) un diseño de estructuras burocráticas y administrativas descentralizado del poder del Gobierno central. Su sentido último vincula a quienes habitan en las comunas con el derecho de participar activamente en la gestión de los intereses públicos locales. Sin esta participación su razón de ser está incompleta.

Consecuentemente, nos toca ahora abordar cómo la CCABA y la LOC han canalizado esta participación desde los puntos de vista orgánico –el Consejo consultivo comunal– y procedural –mecanismos de participación–.

### **El Consejo consultivo comunal**

Artículo 131 [CCABA] 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.

En los debates de la Convención Constituyente vinculados a esta disposición se lee lo siguiente:<sup>1</sup>

Este proyecto de artículo se refiere a la creación de mecanismos participativos que garantizan uno de los objetivos esenciales de la propuesta política de todas las fuerzas aquí representadas, que fue reiteradamente expuesto durante la campaña para la elección de convencionales constituyentes. Me refiero concretamente a 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 a la forma de vincularse con las autoridades. La participación social es hoy una de las categorías que debe necesariamente conformar una definición de democracia, pues en este mundo mediatizado la participación es un elemento vital para salvaguardar la vigencia del sistema. Esta dimensión de la democracia se encuentra hoy desvalorizada por múltiples causas. Una de ellas tiene que ver con la crisis de representatividad de los partidos políticos, que unida a la falta de adecuación de los estilos de gestión ha puesto muy seriamente a prueba nuestro sistema político. En esta Convención Constituyente estamos intentando revertir esta situación, en esto coincidimos todos, aunque dicha coincidencia no se refleje, en este caso en particular, en un dictamen unánime. El artículo que presentamos hoy pertenece a este gran capítulo de la descentralización. [...] Con la inclusión de este artículo intentamos revalorizar a nuestra sociedad civil, que tan relegada se ha encontrado en los últimos tiempos y de cuyo fortalecimiento depende la fortaleza de nuestro sistema.

Por otro lado, el texto de la LOC considera:

Artículo 33 [LOC] Créase en el ámbito de cada Comuna, el Consejo Consultivo Comunal como organismo consultivo y honorario de participación popular, conforme lo establecido en el art. 131 de la Constitución de la Ciudad.

Artículo 34 [LOC] El Consejo Consultivo Comunal está integrado por 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. No perciben remuneración ni compensación económica alguna por sus servicios.

---

1. De la exposición de la convencional Kelly, en *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, op. cit.*, p. 125.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, 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 las actividades del mismo. Asimismo, garantizan el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal a escala barrial.

La incorporación de la participación ciudadana en el marco de las comunas refiere a temas tan cotidianos como el estado de las calles, el cuidado y mantenimiento de los espacios públicos, las prioridades presupuestarias y la calidad en la prestación de los servicios, entre otros.

La CCABA, a la vez de establecer el mandato y las competencias de las Juntas comunales, refiere un organismo consultivo y participativo: el Consejo consultivo comunal, de carácter consultivo y honorario.<sup>2</sup>

Éste es el ámbito donde se manifestará la participación, según las finalidades de la ley: “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” (art. 3, LOC, incs. *b*, *c* y *g*).

## Los Preconsejos

Por la Resolución N° 248/2006 del entonces Ministerio de Gestión Pública y Descentralización se creó en el ámbito territorial de cada Centro de gestión y participación comunal un Foro asociativo barrial. Estos foros fueron el antecedente de los Consejos consultivos y estaban integrados por representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones, partidos políticos y otras formas de organización con intereses u actuación en dicho ámbito. Además, contaban con un espacio de participación vecinal en donde los vecinos domiciliados en el territorio de la comuna podían participar individualmente.

Después, estos ámbitos fueron disueltos y en su lugar se crearon, con igual integración y por medio de la Resolución N° 355/07 de

---

2. “La indicación normativa de que la intervención de los integrantes del organismo debe tener carácter honorario viene montada en la firme 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, *op. cit.*, p. 367.

la misma cartera, los denominados Preconsejos consultivos comunales. Finalmente, por la Resolución N° 27/10 de la Subsecretaría de atención ciudadana dependiente del GCABA, se convocó a la integración de los citados Preconsejos. En lo que aquí interesa, esta última resolución indica que los Preconsejos consultivos comunales (art. 4):

... son ámbitos de deliberación, debate y aporte de ideas en el marco del período de transición hacia las Comunas. Los mismos quedarán disueltos al momento de la convocatoria de los Consejos Consultivos Comunales según lo establecido en el art. 29, inc. h de la Ley 1.777.

También, según el artículo 5, los Preconsejos llevan adelante:

... acciones tendientes a:

- a. Efectuar los aportes que consideren necesarios al proceso de transición a las Comunas en el ámbito de cada uno de los F/N Centros de Gestión y Participación Comunal;
- b. Debatir y proponer acciones de difusión en torno a la concientización de las futuras Comunas;
- c. Debatir y proponer una reglamentación que sirva de aporte para los Consejos Consultivos Comunales que se constituirán al momento de la asunción de las Juntas Comunales, en el marco de lo dispuesto por la Ley Orgánica de Comunas N° 1777 en su Título IV;
- d. Debatir y proponer necesidades y prioridades de la Comuna que sirvan de aporte a la construcción de la matriz presupuestaria en el marco de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley Orgánica de Comunas N° 1777, y
- e. Promover la participación vecinal en el ámbito de cada una de las futuras Comunas.

## Integración

En cuanto a la integración, la LOC refiere a la participación dentro del Consejo consultivo desde una estructura asociativa y no individual. A tales efectos, aclaramos que el término ONG se aplica a una heterogeneidad de formas asociativas, pero que tienen ciertas características comunes. En general, existe consenso al señalar que se trata de organizaciones privadas no gubernamentales de asociación voluntaria, sin fines de lucro y con mecanismos de autogobierno. Estos criterios nos

permiten diferenciar las organizaciones de la sociedad civil de otras formas de organización, propias de los sistemas político y económico.<sup>3</sup>

Las ONG se han revelado como una suerte de vanguardia en la defensa de determinadas cuestiones (medio ambiente, derechos del consumidor, Derechos Humanos, etc.) y 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 fundamentales que alcanzan así espacios de significativa fuerza frente a los poderes estatales.

El artículo 34 de la LOC 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. Entendemos que respecto de estas entidades debe primar un criterio amplio –no restrictivo– de participación. En el recinto de la Legislatura, se sugirió<sup>4</sup> la incorporación como posibles integrantes del consejo a los vecinos independientes. Sin embargo, la sugerencia fue rechazada al aseverarse que era minoritaria, y que así se había considerado en la comisión especial.

### Reglamento de funcionamiento interno

La disposición alude a las “normas de funcionamiento interno”. En este sentido, el Consejo debe aprobar su reglamento contemplando los requisitos que garantizan la representación y la participación, es decir, el carácter colectivo que prevé la ley.<sup>5</sup>

A modo de ejemplo,<sup>6</sup> citamos el reglamento de la Comuna 1 que está dividido en cinco títulos, en los cuales, de forma pormenorizada, se establecen las funciones del Consejo y los requisitos de inscripción en el registro único. Éste se constituye a los efectos de garantizar la participación de los vecinos a nivel individual y de los representantes

3. Ryan, Daniel, “Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad”, en Araya Dujsin, Rodrigo (ed.), *op. cit.*

4. VT N° 21, 8/6/2005, p. 92.

5. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, *op. cit.*

6. Advertimos que los reglamentos no han sido formalmente publicados y que la cita se refiere a los documentos que están en Internet. Vale aclarar también que nos limitamos a analizar solamente aquellos que cuentan con las firmas correspondientes.

de las entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y cualquier otra forma de organización que desarrolle actividades comunitarias dentro de la jurisdicción de la comuna (art. 5). El reglamento regula también los derechos de los consejeros y sus obligaciones (arts. 8 y 9). En el Capítulo I establece el funcionamiento de las reuniones plenarias y extraordinarias: lugar, convocatoria, elección de autoridades, funciones del coordinador y del secretario de actas, principio de igualdad entre los miembros, libro de actas, resoluciones y exposiciones, temas de competencia de dichas reuniones. En el segundo capítulo, reglamenta las comisiones de trabajo y el abordaje y tratamiento de temáticas específicas (integración, lugar de reunión, funcionamiento, derecho a voto, ámbito de trabajo, subcomisiones, elección de sus autoridades, funciones del coordinador, de los secretarios de actas y de los miembros informantes).

La Comuna 7 establece sus funciones en la Norma de Funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal. A tal fin sigue lo establecido en el artículo 35 de la LOC: integración, participación, órganos (la reunión plenaria, la secretaría de organización, la secretaría de seguimiento y control de ejecución presupuestaria, la secretaría de comunicaciones, las comisiones de trabajo de áreas temáticas y el plenario de comisiones). Regula también las alternativas del funcionamiento de la reunión plenaria: orden del día, suspensión, convocatoria, *quorum*, derecho a voto y registro de vecinos (con domicilio real o laboral en la comuna), organizaciones y partidos políticos. Finalmente, es interesante que, en el Título V, regula un procedimiento disciplinario que podrá aplicarse a los integrantes del Consejo.

En el caso de la Comuna 13<sup>7</sup>, las normas de funcionamiento son 11 reglas referidas a la periodicidad, el lugar y el tipo de las reuniones, las comisiones, el plenario, la asistencia, la aprobación de propuestas, los consensos, la presentación de propuestas, los voceros, la documentación y la participación de funcionarios y autoridades del Gobierno central.

---

7. Nota CCC-205-2016-AI, 7/4/2016. Por medio de esta nota el Consejo elevó a la Junta sus normas de funcionamiento, en cumplimiento del mandato impuesto por el plenario. La nota, además, fija un domicilio para las notificaciones.

## Algunos antecedentes judiciales

No referimos aquí a la causa “Castañeda”<sup>8</sup> en la que un grupo de vecinos del Consejo de la Comuna 14 dedujeron acción de amparo contra la Junta de su 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, si bien tras la elección de autoridades de la Junta, se constituyó el Consejo y se designaron, de acuerdo con lo previsto en el reglamento interno, el moderador, el secretario de actas y la Comisión de coordinación y secretaría, con posterioridad la Junta habría comenzado a pretender intervenir en el funcionamiento del Consejo asumiendo roles que no le corresponderían. En particular, les habría denegado la posibilidad de conocer la nómina de vecinos y organizaciones inscriptas en el registro. El Consejo dirigió su acción al presidente de la Junta para que otorgue los datos del listado de inscriptos en el Consejo, a la vez que convoque a una reunión de normalización y regularización del órgano.

La acción fue rechazada sin sustanciación (*in limine*) por entender que exigía la intervención en el funcionamiento de la comuna y que eso importaría avanzar sobre las atribuciones de la Legislatura. La mayoría consideró que, bajo el argumento de que se encontraba involucrado el derecho a participar en el Consejo, se pretendía la intervención judicial en su funcionamiento.

No obstante, la Cámara destaca la disidencia de la jueza Daniele, para quien debía declararse competente el fuero ya que los actores solicitaban al Poder Judicial que dicte sentencia normalizadora y reguladora del funcionamiento del Consejo consultivo. Esto como modo de preservar el derecho que les asistía en los términos de artículo 131 (justamente el caso sometido a decisión exigía evaluar si este derecho se encontraba o no afectado). La jueza reseña para ello el reglamento interno del Consejo<sup>9</sup> –al que define como “una organización de la sociedad

---

8. C. Apel. CAyT, Sala II, autos “Castañeda, Ricardo Daniel y otros c/Junta Comunal de la Comuna 14 y otros sobre Amparo”, Expte. N° A64347-2013/O, resueltos en julio de 2014.

9. Mabel Daniele reseña que el reglamento establece que el Consejo consultivo comunal se integra con la totalidad de los vecinos mayores de 18 años que tuvieran su domicilio en la jurisdicción de la comuna y desearan participar, así como por los representantes de entidades vecinales, organismos no gubernamentales, partidos políticos,

civil, con reconocimiento constitucional, en la que confluyen heterogéneos sectores de interés, entre ellos, los partidos políticos” – y concluye que, en el caso, no se encontraba involucrada ninguna causa electoral en sentido estricto que provocara la intervención del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, ni se vinculaba con una pretensión de acceso a la información pública en los términos de la Ley N°104, ni tampoco se vinculaba con las facultades de la Legislatura en orden a una eventual intervención. Según la jueza, se trataba de la garantía del derecho de los actores de participar en el Consejo consultivo comunal.

También respecto de la Comuna 14, obra el antecedente de un dictamen de la PG<sup>10</sup> originado en el cuestionamiento a una convocatoria del presidente de la Junta para la elección de distintas autoridades del Consejo porque éste había prorrogado el mandato ya vencido de las que habían sido designadas con anterioridad.

Advertimos que, en sede judicial, se ha negado la legitimación de ciudadanos en defensa de las atribuciones de las comunas y del Consejo cuando ellos no concretizan el interés jurídico tutelado que les permitiría instar una acción en defensa de aquellas en un proceso de reforma normativa. Esto es así porque hay un carácter institucional de resguardo de competencias y no de derechos.<sup>11</sup>

Finalmente, destacamos un dictamen de la PG<sup>12</sup> en el que, a requerimiento del presidente de la Comuna 11, se advierte que las convocatorias y decisiones tomadas por la mesa coordinadora del Consejo resultaban contrarias a la LOC<sup>13</sup> y, en consecuencia, resultaba inválido

---

redes y otras formas de organización de intereses o actuación en el mismo ámbito territorial (art. 4). A su vez, el reglamento regula la integración, el funcionamiento y la elección del moderador (art. 15), del secretario de actas (art.16) y de la Comisión de coordinación y secretaría (art. 23).

10. IF-2013-01073333-PGAAIYEP.

11. C. Apel. CAyT, Sala, I, “Baldiviezo, Jonatan Emanuel y otros c/GBCA s. amparo”. Expte. N° 24068/2016-2, 20/4/2017.

12. IF-2015-06892744-PG.

13. La mesa coordinadora CCC 11 se había autoconvocado para un 20 de enero y en el orden del día elevaba a votación todos los temas tratados y no votados en el plenario anterior; requería además de un comunero que informe lo actuado con respecto a un tema de tránsito que merecía la preocupación de los vecinos participativos y solicitaba a la Junta comunal una serie de informes. Al ser notificado, el presidente de la Junta resolvió la suspensión de aquella reunión por entender que no mediaban circunstancias excepcionales e imprevisibles que la justificaran, ni que los temas a

todo lo actuado. Allí se opina también que para que el reglamento del Consejo se ajuste a las previsiones de la LOC, la Junta comunal y el presidente debían proponer puntos de reforma y tomar las medidas necesarias para normalizar su funcionamiento.

## Funciones

Artículo 35 [LOC] Son funciones del Consejo Consultivo Comunal:

- a. Participar del proceso de elaboración del programa de acción anual y anteproyecto de presupuesto 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.

Las funciones del organismo son de deliberación para asegurar el pluralismo de ideas (incs. a, c, d, e y j). También son de asesoramiento –en la medida en que poseen aptitud para convocar técnicos en las correspondientes áreas materia de consultas (incs. a, c y k)–; de canaliza-

---

tratar revestieran urgencia, de modo de violar la garantía de participación de todos los consejeros y vecinos integrantes del Consejo.

ción de demandas (incs. *b, c, d, e* y *g*); de elaboración de propuestas –que implica conocimientos técnicos y apertura social suficiente (incs. *a, b, c, e, f, g* e *i*); de definición de prioridades presupuestarias –que luego la Legislatura considera al aprobar el presupuesto y sus respectivas imputaciones comunales (incs. *a* y *b*); y, finalmente, de obras y seguimiento de la gestión –que conlleva la necesidad de organizar algún tipo de órgano o mecanismo de control (incs. *k, j, h* y *e*).<sup>14</sup>

A tales efectos la participación debe ser informada, organizada, estructurada, oportuna y con mecanismos que inviten a la gente a sumarse. En general, se sintetizan las etapas de la participación en tres: información, consulta y concertación.<sup>15</sup> El Consejo debe propender a ello desde su funcionamiento.

Se discutió en el recinto de la Legislatura el alcance de las facultades del Consejo vinculadas a la política de comunicación ciudadana, al acceso a la información y a la participación vecinal. Esto se hizo porque se previó que se era competente para establecer dichas políticas. Sin embargo, en consideración de los diputados<sup>16</sup> esto avasallaba el artículo 131 de la CCABA, por cuanto resultaba superador de las funciones consultivas atribuidas por este texto. Se sugirió entonces sustituir *establecer* por *asesorar*. Finalmente, el verbo adoptado fue *promover*.

Destacamos la importancia del rol del consejo en el control político de la gestión comunal vinculado a la ejecución presupuestaria. En este aspecto, la función no se limita al mero asesoramiento o canalización de demandas.

## Funcionamiento

Artículo 36 [LOC] El Consejo Consultivo Comunal funciona descentralizadamente, debiendo rotar el lugar de reunión entre los distintos barrios que integren la respectiva Comuna.

Podrá autoconvocarse de acuerdo a lo que establezcan las normas para su funcionamiento interno.

---

14. Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, p. 367.

15. 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, UN/ILPES/CEPAL, 1999.

16. VT 21, 8/6/2005, p. 92.

Se reunirá al menos una vez al mes, en fecha, hora y lugar ampliamente difundidos en todo el territorio Comunal.

En la propuesta de reglamentación de la ley que forma parte del documento elaborado para el Plan estratégico de la CABA<sup>17</sup> se indica que la norma de funcionamiento interno del Consejo deberá contener, como mínimo, los siguientes aspectos: periodicidad de las reuniones; modalidad de difusión de las reuniones y de la convocatoria; elección de la presidencia del Consejo y sus atribuciones; conformación del orden del día; registro de los participantes; formalidad, contenido y publicidad de las actas; formación del *quorum* y de las mayorías; acceso a la información necesaria para la participación en las reuniones; y difusión del resultado de las reuniones.

Al respecto deben tenerse presentes las previsiones de la Ley N° 5629 que, en lo que respecta al Libro de actas de la Junta comunal (art. 6), dispone que deberá contener la documentación legal y, en el caso de existir, los anexos correspondientes. Ambos deben estar enumerados en forma correlativa y encontrarse en el lugar de libre acceso que haya sido informado a la ciudadanía. Asimismo, y también por mandato legal, cada acta deberá contener el siguiente detalle:

1. Lugar, fecha y hora de comienzo y fin de la sesión;
2. El nombre de los miembros de la Junta Comunal presentes, así como de los ausentes con aviso previo, o sin aviso, o con licencia;
3. Los asuntos tratados;
4. Todo otro asunto, o incidencia, y/o documental que, conforme a esta Ley, considere la Junta Comunal, deban transcribirse íntegramente;
5. La hora en que hubiese pasado a cuarto intermedio, dejando constancia si la reunión continuará y en su caso el día designado para la siguiente;
6. En las votaciones se deberá dejar constancia expresa de cada tema o proyecto tratado y la cantidad de votos, identificando cada uno con los integrantes de la Junta, por cada moción de orden.

Por último, nos remitimos a las ya mencionadas disposiciones de los reglamentos que relevamos.<sup>18</sup>

---

17. Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, *op. cit.*

18. Ver asimismo el modelo que plantea Manteca Acosta, Carlos, *La comuna organizada: Para formadores de democracia participativa*, Buenos Aires, EDUNTREF, 2012, pp. 117 y ss.

## Tratamiento obligatorio

Artículo 37 [LOC] Las recomendaciones emanadas del Consejo Consultivo Comunal son de consideración obligatoria por la Junta Comunal.

Remarcamos que lo obligatorio es el tratamiento y no la ejecución. En este sentido, sus opiniones no son vinculantes. La tensión se resolvería a favor de las facultades decisorias de la Junta Comunal. Sin embargo como la Junta debe garantizar el funcionamiento del Consejo, debe asegurarse de fundar adecuadamente las decisiones que adopte, más aún si hay opiniones contrapuestas.

Una opinión en contrario planteaba la necesidad de que, por lo menos respecto de algunas decisiones, se estableciera el carácter vinculante del Consejo.<sup>19</sup>

## Mecanismos de participación ciudadana

Artículo 38 [LOC] Se aplican en el ámbito de la Comuna, 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.

Esta disposición resulta por demás importante, en cuanto expresa los mecanismos a través de los cuales se cristaliza la participación ciudadana en las comunas porteñas, que es la meta propia y el espíritu de la descentralización territorial.

Ahora bien, sin pretender agotar su estudio, nos limitamos aquí a enunciar las normas reguladoras en su vinculación con las comunas y con las experiencias que al momento se han registrado.

### Audiencia pública

Se ha definido a la audiencia pública como un encuentro formal entre la población y los gobernantes para tratar un tema en particular, ya sea un proyecto de ley, una autorización municipal u otra decisión

---

19. Diputada Baltroc, VT N° 69, p. 29.

que deban tomar las autoridades.<sup>20</sup> Estos encuentros se desarrollan en el transcurso del proceso de toma de decisión. En general encontramos audiencias públicas en los dos niveles, legislativo y ejecutivo. La finalidad de la audiencia es promover y facilitar la comunicación entre los gobernantes y la comunidad, a efectos de que las informaciones, opiniones u objeciones expresadas por la comunidad en la audiencia sean tenidas en cuenta por los funcionarios al momento de tomar la decisión y contribuyan a mejorar la calidad de la misma. Desde el punto de vista legal, la audiencia pública no tiene efecto vinculante: los comentarios y las observaciones que expresen los vecinos en la audiencia no obligan a las autoridades a actuar de esa forma. En algunos casos, sin embargo, los funcionarios están obligados a justificar su decisión y a explicar por qué decidieron apartarse de lo manifestado en la audiencia. La realización de audiencias públicas tiene una serie de ventajas tanto para la ciudadanía y como para las autoridades.

Por ejemplo, en relación con los ciudadanos, brinda la oportunidad de opinar, objetar e incidir en las decisiones públicas. Además de conocer las perspectivas de otros ciudadanos (a quienes la audiencia iguala en la posibilidad de expresarse y hacerse oír) y sopesar consideraciones ambientales, sociales y económicas. En este sentido, la audiencia es un ámbito propicio para la búsqueda de consensos.

En relación con las autoridades, la audiencia pública brinda la oportunidad de comunicarse con la diversidad de actores sociales; de mejorar la calidad de las decisiones públicas al permitir su adecuación con las pretensiones de los destinatarios de esas decisiones; y de acceder a mayor información. Además es la oportunidad para lograr –y demostrar– mayor transparencia en el proceso de la toma de decisiones.

La CCABA, en su artículo 63, prevé lo siguiente:

... 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

---

<sup>20</sup> Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, *op. cit.* Nuestra opinión sobre los alcances de la participación consagrada en la CN y, en particular, del procedimiento de audiencia pública se encuentra en Salvatelli, Ana, “Participación necesaria y procedimiento de audiencia pública”, en *Revista RAP*, N° 290, año XXV, noviembre 2002, p. 55. Ver, asimismo, Salvatelli, Ana, “Audiencias Públicas en el ámbito de la CABA: garantías en juego”, en *Revista Temas de Derecho Administrativo*, N° 7, año III, julio de 2018, pp. 643-656.

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 regula el instituto de la siguiente manera:

... 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.<sup>21</sup>

Entre los tipos de audiencias públicas, el Capítulo IV<sup>22</sup>, regula las audiencias públicas temáticas, que son las convocadas por las comunas. El artículo 14 establece la facultad de convocatoria “conforme lo establezca la ley que prescriba su organización y competencia”, es decir, que reenvía a la LOC. En cuanto al trámite, el artículo 15 prevé que la autoridad convocante es la Junta comunal y que su presidente presidirá la audiencia, aunque podrá designar a otro miembro de la Junta como reemplazante. Establece asimismo que cada comuna “debe constituir una unidad administrativa que funcione como organismo de implementación encargado de organizar todas las Audiencias Públicas que sean convocadas por ésta, con las facultades y el presupuesto suficiente para cumplimentar lo establecido en esta ley” (art. 16). A dichos efectos, expresa:

- a. Cada una de las comunas constituye una zona y corresponde a los efectos del cómputo de las firmas del medio por ciento del electorado, tomar el total del padrón de cada Comuna;
- b. Los participantes deben tener domicilio en la Comuna;
- c. Se aplican en todos los casos las disposiciones generales de la Ley N° 6;

---

21. BOCABA N° 420, 3/4/1998.

22. Art. 1, Ley N° 3241, BOCABA N° 3306, 23/11/2009.

- d. Para el caso de que la convocatoria sea efectuada por el Poder Ejecutivo, el Jefe de Gobierno no podrá delegar la Presidencia de la Audiencia en funcionario de rango inferior a Subsecretario o su equivalente;
- e. Los requisitos de publicidad previstos en la Ley;
- f. Para el caso de Audiencias de requisitoria Ciudadana zonal que traten temas de interés para otras Comunas o para la Ciudad en su conjunto, debe llamarse obligatoriamente a la Audiencia Pública conforme al inciso a), debiendo ampliar la convocatoria, conforme a lo establecido en la misma ley.<sup>23</sup>

Si bien fue con carácter previo a la puesta en marcha de las comunas, destacamos 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. Ésta fue convocada<sup>24</sup> con el objeto de tratar la factibilidad de la construcción de un hospital que se encontraba prevista en una antigua ordenanza, en el barrio de Villa Lugano. Las audiencias públicas de requisitoria ciudadana son 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.<sup>25</sup>

### Iniciativa popular

La iniciativa popular como mecanismo participativo habilita a los ciudadanos para que, una vez cumplidos ciertos requisitos, puedan presentar proyectos de ley ante el parlamento, obligándolo así a darle tratamiento (art. 64, CCABA). La ley reglamentaria<sup>26</sup> dispone los requisitos que deben cumplirse en este caso, y a ella nos remitimos.

### Referéndum y consulta popular

El artículo 65 de la CCABA establece:

El electorado puede ser consultado mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de

23. Art. 1, Ley N° 4027, BOCABA N° 3879, 23/3/2012.

24. Decreto N° 557, GCABA, 2003.

25. Art. 17 y ss. de la Ley N° 6.

26. Ley N° 40, BOCABA N° 499, 3/8/1998.

alcance general [...] No pueden ser sometidas a referéndum las materias excluidas del derecho de iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación.

A su vez, el artículo 66 menciona que la autoridad de la comuna –entre otros– puede convocar, dentro de su ámbito territorial, “a una 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”.

Por su parte, la Ley N° 89<sup>27</sup> reglamentó ambos mecanismos. En tal sentido, señala que referéndum “es el instituto por el cual se somete a la decisión del electorado la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. El voto es obligatorio y el resultado, vinculante” (art. 2) y en su artículo 3 dispone que la consulta popular:

... es el instituto por el cual el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o las Juntas Comunales, dentro de sus ámbitos territoriales, requieren la opinión del electorado sobre decisiones de sus respectivas competencias. El voto no es obligatorio y el resultado no es vinculante.

La consulta popular es así una herramienta destinada a que la ciudadanía emita su opinión en forma anterior a que los órganos de gobierno resuelvan cuestiones de interés general, y si bien el voto no es obligatorio ni el resultado vinculante, es una actividad fundamental orientada al impulso de los resortes legales de la participación ciudadana, porque con ella se dota a los ciudadanos de la posibilidad de decidir directamente sobre políticas públicas.<sup>28</sup>

Un ejemplo de implementación de este mecanismo participativo en el ámbito comunal lo constituye el cambio de denominación de la Comuna 9, que pasó a llamarse Lisandro de la Torre. El cambio –como reseñamos en el Cap. III– fue resultado de la implementación de la consulta popular. Por resolución del 19 de diciembre de 2014 la Junta convocó al electorado para que el día 5 de julio de 2015 exprese en forma positiva o negativa el cambio de denominación. 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

27. BOCABA N° 585, 3/12/1998, modificada por la Ley N° 164 (BOCABA 656, 19/3/1999).

28. Muñoz, María Rosa, *op. cit.*, p. 37.

elevó el correspondiente proyecto de ley a la Legislatura.<sup>29</sup> No es un dato menor que fue la primera consulta popular que se realizó en el ámbito de la CABA desde la instauración de su autonomía en 1996.

## Acceso a la información

A las comunas porteñas se les aplica el régimen de acceso a la información pública.<sup>30</sup> En este sentido son sujetos obligados a brindar dicha información (art. 3). Recordemos al efecto que el artículo 1 de esta norma se establece lo siguiente:

Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, Entes Autárquicos, Organismos Interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal mayoritaria, Sociedades de economía mixta, todas aquellas otras organizaciones Empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad Administrativa, y de los demás Órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

La misma ley reglamenta lo atinente a los alcances (art. 2) y límites de este derecho (art. 3), la garantía de gratuidad (art. 5), los plazos con que cuenta la autoridad requerida (art. 7) y los efectos del silencio, denegatoria y responsabilidades (arts. 8 a 10).

En lo que aquí importa, el artículo 30 le impone a las comunas la obligación de mantener actualizada y a disposición del público de manera unificada e informatizada –además de la información señalada en el artículo 18 sobre Plan de transparencia activa– la siguiente información clave: información referida a la composición y funcionamiento de la comuna; actas, resoluciones, declaraciones, reglamentos, pro-

---

29. Siguiendo el procedimiento previsto para ello en el art. 6 de la LOC. Ver también Scheibler, Guillermo, “Debut de la consulta popular porteña”, en *Newsletter: Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad*, N° 32, 5/6/2015.

30. Ley N° 104, BOCABA N° 600, 29/12/1998, modificada por la Ley N° 5784, BOCABA N° 5051, 19/1/2017.

yectos, informes semestrales y todo acto administrativo que emitan; rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto; información útil sobre servicios que presta, lugares y eventos de interés general.

La PG de la CABA se ha expedido en reiteradas oportunidades en relación con los pedidos de acceso a la información planteados ante las autoridades comunales. Por ejemplo, en ocasión de que dos vecinos solicitaran copias de la documentación de una agente contratada para desempeñarse como inspectora de arbolado en la Comuna 13. Tras reseñar los límites que demarca el artículo 3 de la Ley N° 104 y la Ley N° 1845 de Protección de Datos Personales (art. 8), la doctrina sentó<sup>31</sup> que, en principio, “la administración no debe aportar datos que se encuentren comprendidos dentro de los denominados *datos sensibles*”, salvo consentimiento del propio involucrado, en atención a la especial protección que reciben de la ley. Por eso, sostiene la PG:

...es menester atender a cada petición concreta para examinar si el pedido involucra información exceptuada por la ley 104 y su reglamentación, o de los considerados “sensibles” en los términos de la ley 1845 a efectos de resolver la pertinencia o denegatoria [...] sólo debe aceptarse el pedido de información por parte de los ciudadanos de las Comunas, siempre respetando los límites y alcances que establece la normativa y conforme los procedimientos establecidos en la Ley 104 y sus reglamentaciones (IF-2012-00372758-PG).

Más allá de lo relativo a los datos sensibles, en el caso expuesto la petición fue denegada por la “falta de legitimación” de los peticionantes, en el entendimiento de que no eran “parte interesada en el proceso de nombramiento”, a la luz de lo establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos de la CABA.

Por otra parte, en virtud del artículo 1 de la Ley N° 5372,<sup>32</sup> las Juntas comunales deben disponer y actualizar periódicamente en un lugar de acceso público la información referida a los datos públicos de contacto de cada uno de los miembros de la Junta comunal; las áreas

31. Dictamen IF-2016-21379625-PGAAIYEP. La petición no fue denegada por tratarse de datos sensibles sino por la “falta de legitimación” de los peticionantes. Ver asimismo Dictámenes IF-2015-27966770-PG; IF-2014-08567505-PG (caso en que la petición fue de algunos de los comuneros y el rechazo tiene que ver con el funcionamiento del órgano colegiado) e IF-2014-08220389-PGAAIYEP.

32. BOCABA N° 4762, 11/11/2015.

de gestión que coordine cada miembro, en caso de haberlo dispuesto la junta respectiva; y las convocatorias a reuniones del Consejo consultivo comunal.

Otra manifestación de este acceso a la información está en las reglas establecidas en la Ley N° 5629<sup>33</sup> que creó el Régimen de publicación e información comunal, cuyo objetivo es “facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos”. Se trata de un mecanismo –obligatorio para las Juntas comunales– para la publicación de su trabajo, las reuniones que realizan y las resoluciones que emiten (art. 1). La Junta de cada comuna es la autoridad de aplicación de la Ley y la encargada de asegurar el correcto funcionamiento de las vías de comunicación que crea y exige (art. 2). El Régimen de publicación e información comunal está constituido por los libros de actas de la Junta comunal y del Consejo consultivo comunal (con acceso a los ciudadanos) y la página web y las redes sociales de la comuna (art. 3). Es obligación de la Junta publicar en esos tres medios toda la información que atañe a la comuna y que surja del trabajo de la Junta comunal (art. 4).

Dentro de la información obligatoria se encuentra el reglamento o su norma de funcionamiento; las actas transcritas al Libro de actas con sus anexos correspondientes; el requerimiento, la nota, el pedido o la solicitud que eleve cada integrante de la Junta o del Consejo a través de la mesa de entradas de la Comuna o por sistema SADE, en virtud de las funciones que les confiere la Ley N° 1777; los proyectos, las declaraciones o las resoluciones emitidos por la Junta y las resoluciones de Plenario del Consejo, con su número de expediente; y, por último, el lugar, la fecha, la hora y el temario de las sesiones de la Junta y de los Plenarios del Consejo (art. 4).

El artículo 19 de la norma prohíbe que los contenidos, la información y todo lo que emane de la Junta y del Consejo, al publicarse en las plataformas virtuales creadas en la ley, pueda ser difundido a título personal. Tampoco podrán vincularse a esos contenidos fotos particulares de ningún comunero, salvo que se retrate la integración de la Junta en su totalidad o se trate de un evento realizado por la comuna.

---

33. BOCABA N° 5008, 16/11/2016.

## Revocación de mandatos

Finalmente, el artículo 67 de la CCABA establece el derecho del electorado a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos. A su vez, la Ley N° 357<sup>34</sup> reglamentó los alcances del instituto.

---

<sup>34</sup> BOCABA N° 942, 15/5/2000.

# **Capítulo VIII**

## **Coordinación intercomunal**

### **Consejo de coordinación intercomunal. Integración y funciones**

Artículo 39 [LOC] El Consejo de Coordinación Intercomunal es el órgano de discusión y consenso de las políticas entre las Comunas y el Poder Ejecutivo.

Artículo 40 [LOC] El Consejo de Coordinación Intercomunal es presidido por el Jefe/a de Gobierno o, en su defecto, por el funcionario que él mismo designe, quien no puede ejercer un cargo inferior al de Secretario/a, y se encuentra integrado por los presidentes/as de cada una de las Juntas Comunales.

La coordinación del ejercicio de las competencias concurrentes entre el Gobierno de la CABA y las comunas es una atribución del jefe de Gobierno (art. 104, inc. 15, CCABA: “Coordina las distintas áreas del Gobierno Central con las Comunas”).<sup>1</sup>

Artículo 41 [LOC] Son atribuciones del Consejo de Coordinación Intercomunal:

- a. Entender sobre la planificación de las competencias que en forma concurrente la Constitución, el Poder Ejecutivo y esta ley le asignan a las Comunas.
- b. Coordinar y monitorear la ejecución del proceso de descentralización político-administrativo del Gobierno de la Ciudad.
- c. Acordar el contenido de las jurisdicciones Comunales dentro del proyecto de Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Ciudad, a partir de los anteproyectos presupuestarios Comunales participativamente elaborados.
- d. Definir los contenidos generales de la planificación plurianual de inversiones y coordinar los programas anuales de acción de cada Comuna.

---

<sup>1</sup>. Christe, Graciela, *op. cit.*

- e. Proponer criterios de integración técnica, funcional y administrativa de las Comunas con el Poder Ejecutivo.
- f. Fijar criterios para la construcción de la matriz presupuestaria de acuerdo al art. 17 de la presente ley. Dichos criterios se revisarán al menos quinquenalmente.
- g. Dictar su reglamento interno de funcionamiento.
- h. Promover programas de capacitación y difusión del sistema Comunal.
- i. Mediar en cuestiones de competencias superpuestas entre Comunas.
- j. Fijar los límites requeridos por la normativa aplicable en la materia para las distintas modalidades de contratación y establecer los niveles administrativos habilitados para sus respectivas autorizaciones.

Oportunamente se sostuvo<sup>2</sup> que las funciones de este Consejo generarían innumerables inconvenientes porque cada presidente de Junta acudiría con sus anteproyectos aprobados (tanto por la Junta como por el Consejo Consultivo) y, al evaluarse en conjunto con los anteproyectos de otras comunas, surgirían achiques, modificaciones, alteraciones, etcétera. Ante esto, el presidente de la Junta, integrante del Consejo intercomunal, quedaría sin posibilidad de aceptar las variaciones a lo aprobado por sus pares en su comuna.

Por lo mismo se sostuvo que era necesario reglamentar muy bien las potestades del presidente de Junta en el Consejo de coordinación intercomunal, pues debía tener precisos los límites de su mandato y la posibilidad o no de aceptar modificaciones a lo resuelto por la Junta. Finalmente, que en lo relativo a las funciones –establecidas como atribución– de mediación entre comunas, debía reglamentarse el procedimiento a seguir.

Lo cierto es que, debido a la interpretación extensiva de las facultades de los presidentes de las Juntas y a la cooptación de la organización comunal por parte del Gobierno central, el Consejo no llegó a constituirse como el ámbito en donde compensar las inequidades entre comunas, sino en un instituto más bien sujeto a las decisiones del GCABA.

De eso da cuenta la Ley de Ministerios N° 6292<sup>3</sup> que dispuso, entre las atribuciones de la jefatura del Gabinete de ministros (art. 16) lo siguiente:

---

2. Miñones, Pedro y Miñones, Noelia, *Las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires: Manual práctico para el Consejero Comunal*, Entre Ríos, Delta Editora, 2006.

3. BOCABA N° 5151, 9/12/2019.

Corresponde a la Jefatura de Gabinete de Ministros asistir al Jefe de Gobierno en todo lo inherente a sus competencias y a todo lo que este le delegue, de acuerdo con los objetivos que se enuncian a continuación: [...] 17. Presidir el Consejo de Coordinación Intercomunal, a requerimiento del Jefe de Gobierno.

No circula mucha información sobre el Consejo de coordinación intercomunal. Algunos portales de noticias comunicaron que su primera reunión fue en diciembre de 2011.<sup>4</sup>

Por medio de la Resolución N° 155/2016 del 23 de junio, la Legislatura de la CABA<sup>5</sup> le requirió al Poder Ejecutivo local que, en el plazo máximo de 30 días de recibida la resolución, informe sobre los siguientes puntos relacionados con el Consejo de coordinación intercomunal:

1. Acompáñe copia del reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Coordinación Intercomunal. En caso de no existir reglamento, informe si se está trabajando en su elaboración y en qué estado se encuentra el mismo;
2. Informe la cantidad de reuniones del Consejo de Coordinación Intercomunal a las que se convocó desde el 1ro de enero de 2012 a la fecha. Especificando en cada caso: a) mecanismo de convocatoria; b) fecha de reunión; c) quiénes estuvieron presentes; d) agenda propuesta y temas tratados;
3. Detalle de cuáles fueron los mecanismos de comunicación de los temas tratados en el Consejo de Coordinación Intercomunal a cada uno de los/as comuneros/as integrantes de las Juntas Comunales durante el periodo de tiempo solicitado.
4. Acompáñe copia de la matriz presupuestaria elaborada por el Consejo de Coordinación Intercomunal según los criterios e indicadores que establece el Artículo 17 de la Ley 1777. De no existir esta matriz, informe si se está trabajando en su elaboración y en qué estado se encuentra el mismo.

El proyecto (Expte. 1023-D-2016) fue elaborado por las legisladoras María Andrea Conde y Paula Penacca –ambas del bloque Unidad Ciudadana– y fue finalmente aprobado en la sesión ordinaria del 23 de junio de 2016. El pedido de información fue contestado por el Poder Ejecutivo a

---

4. Ver “Primera reunión del Consejo de Coordinación Intercomunal” (<https://bit.ly/2y400NA>, fecha de consulta 27/4/2020); “Entró en funcionamiento el Consejo de Coordinación Intercomunal” (<https://bit.ly/2YaGKwJ>, fecha de consulta 27/4/2020); y “Entró en funciones el Consejo de Coordinación Intercomunal” (<https://bit.ly/2KErGZ5>, fecha de consulta 27/4/2020).

5. La Resolución fue tratada y aprobada en el marco de las 16<sup>a</sup> Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Ciudad, VT N° 1/8/2016.

finales de agosto de ese año. En esa oportunidad se entregó copia de las actas de las reuniones realizadas por el Consejo desde 2011 hasta 2015.

En 2018, la legisladora Paula Penacca, junto con Javier Andrade, Victoria Montenegro, Leandro Santoro y Carlos Tomada (Frente de Todos) presentaron en la Legislatura de la CABA otro proyecto de pedido de información dirigido al Poder Ejecutivo. En esta nueva oportunidad, el informe pedía, en el plazo máximo de treinta días, una serie de puntos referidos al funcionamiento del Consejo, de acuerdo al proceso de transferencia de atribuciones y recursos de los funcionarios comunales.<sup>6</sup>

El fundamento de dicho proyecto eran las funciones del Consejo (otorgadas por la Ley N° 1777) en tanto órgano de discusión y consenso y “ámbito fundamental de la articulación entre los Gobiernos Comunales y el Poder Ejecutivo”. El proyecto también destacaba la importancia de este órgano que prepara la matriz presupuestaria “que debe servir como insumo fundamental para la elaboración del presupuesto para las comunas teniendo en cuenta los criterios e indicadores que establece el Art. 17 de la Ley 1777”.

Por último, destacan allí la especial competencia de este Consejo en el punto relacionado con la coordinación y el monitoreo de la ejecución del proceso de descentralización político-administrativo del GCBA. En virtud de ello, refieren:

... precisamos contar con la información de la periodicidad de las reuniones y el contenido de las mismas. Como así también, consideramos necesario contar con las matrices presupuestarias como herramienta e instrumento valioso a la hora de combatir las desigualdades existentes en la Ciudad.

En particular, por medio de la Resolución 345/2018, aprobada por la Legislatura local, se solicitó al Poder Ejecutivo de la CABA que informe los siguientes puntos:

1. Si se realizaron reuniones del Consejo de Coordinación Intercomunal durante el 2017 y 2018. De ser positiva la respuesta detalle cuántas reuniones se realizaron, cuándo se llevaron a cabo, y qué funcionarios/as participaron de las mismas; 2. Qué funcionario/a del Gobierno de la Ciudad se encuentra encargado al día de la fecha de ser el representante del

---

6. Expte. N° 1585-D-2018. El proyecto fue tratado y aprobado en la 32<sup>a</sup> Sesión Ordinaria, 8/11/2018, VT 35-2018.

Poder Ejecutivo en el ámbito del Consejo de Coordinación Intercomunal; 3. Si durante el año 2017 se elaboró en el marco del Consejo de Coordinación Intercomunal la matriz presupuestaria para la elaboración del presupuesto para las comunas para el año 2018. De ser afirmativa la respuesta adjunte dicha matriz presupuestaria; 4. De qué manera se han promovido programas de capacitación y difusión del sistema comunal durante 2017 y 2018.

En oportunidad de este último pedido de información, el Poder Ejecutivo contestó:

1. Siendo que las reuniones del Consejo de Coordinación Intercomunal se llevan a cabo de manera mensual, desde el mes de enero del año 2017 hasta el día de la fecha el CCI se ha reunido en veinticuatro (24) ocasiones –se adjunta a la presente la fecha de realización de las mismas con más sus participantes. Los funcionarios que sin excepción participaron en dichas reuniones fueron los Presidentes de las Juntas Comunales de la Ciudad, en representación de las Comunas, y un funcionario designado por el Jefe de Gobierno, en representación del Poder Ejecutivo. 2. Actualmente dicho funcionario es el Secretario de Atención y Gestión Ciudadana, designado a dichos fines mediante Decreto N° 154/GCBA/18. 3. Respecto de la matriz presupuestaria, la misma se encuentra en proceso de elaboración. 4. Durante el mes de septiembre del año 2016, con motivo del día de las Comunas, el Consejo de Coordinación Intercomunal promovió la iniciativa ‘Semanas de las Comunas’ a través de la cual sus miembros visitaron distintos establecimientos educativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el fin de enseñarles a los alumnos qué son y cómo están compuestas las Comunas. Dicha iniciativa fue replicada en 2017 y asimismo se repartieron en distintas esquinas, plazas y Sedes Comunales una copia de la Ley de Comunas para que los vecinos puedan conocer a fondo la ley que rige el proceso de descentralización. Además, en los últimos años se han realizado visitas escolares a las comunas para poder contarles a los más pequeños como son las comunas, sus funciones y cuáles son los barrios que las integran; se promovió la difusión del sistema comunal mediante las reuniones de vecinos, como método de participación y de información; la difusión en las redes sociales de las actividades se llevan a cabo en cada comuna y los horarios para que los vecinos puedan acercarse.<sup>7</sup>

---

7. IF-2019-01559540-SECAYGC, 4/1/2019, suscripto por Facundo Carrillo, secretario de la Secretaría de atención y gestión ciudadana.

En las sesiones ordinarias de la Legislatura, el 8 de noviembre de 2018, se aprobó la Resolución N° 344/2018 que solicitó a los 15 gobiernos comunales de la CABA que, en un plazo de 60 días de recibida la resolución, informen por escrito y en formato digital una serie de aspectos vinculados a la gestión de las comunas. El proyecto de dicha resolución (Expte. N° 1890-P-2018) fue de autoría particular y hecho propio por la legisladora Paula Penacca. En lo que aquí interesa, se solicitó que informen la cantidad de reuniones realizadas durante los años 2016, 2017 y 2018 por el Consejo de coordinación intercomunal. Además, se solicitó que se adjunten las actas de dichas reuniones. Al respecto se indicó lo siguiente:

Se informa que siendo que las reuniones del Consejo de Coordinación Intercomunal se llevan a cabo de manera mensual, se informa que desde el mes de enero del año 2016 hasta el día de la fecha el CCI se ha reunido en treinta y siete (37) ocasiones.

Asimismo, y debido a su voluminosidad, las Actas se encuentran en proceso de compilación a los fines de ser enviadas a la Dirección general de asuntos legislativos.<sup>8</sup>

Mediante Resolución 2018-1088-MHGH del 4 de abril de 2018<sup>9</sup> se designó en el cargo de Gerenta operativa del Consejo de coordinación intercomunal, de la Subsecretaría de gestión comunal, de la Secretaría de atención y gestión ciudadana, de la jefatura de Gabinete de ministros, con carácter transitorio, a María Celeste Peña, quien en la actualidad ocupa dicho cargo.<sup>10</sup> Ello en virtud de la Resolución N° 1863 de 2017 del Ministerio de Hacienda del GCBA,<sup>11</sup> que aprobó el procedimiento de selección para la cobertura transitoria de los cargos del régimen gerencial de las comunas. Según surge de la página oficial del GCABA, sus funciones y misiones son las siguientes: brindar el soporte administrativo, técnico y operativo al Consejo de coordinación intercomunal, a fin de cumplir con las funciones enunciadas en el artículo 41 de la Ley

8. IF-2019-06199065-GCABA-SSGCOM, 18/2/2019, suscripto por Marina Hernández, subsecretaria de Gestión comunal.

9. BOCABA N° 5349, 9/4/2018.

10. Este dato surge de la página oficial del GCABA. Ver <https://bit.ly/2xVI4Sp> [fecha de consulta 27/4/2020].

11. BOCABA N° 5193, 17/8/2017.

Nº 1777; definir nuevos procesos de información que permitan coordinar acciones y circuitos administrativos para facilitar el diálogo con la representación comunal; participar y colaborar en el asesoramiento técnico al Consejo de coordinación intercomunal, para la elaboración de la matriz presupuestaria, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Nº 1777; efectuar el enlace entre las comunas y la Legislatura en relación a los proyectos legislativos presentados; y efectuar el seguimiento de los requerimientos que ingresan a las comunas por parte de la Dirección general asuntos legislativos del Ministerio de Gobierno.<sup>12</sup>

En 2019, por medio del Decreto N° 240,<sup>13</sup> se modificó, entre otras cuestiones, las responsabilidades primarias de la Secretaría de atención y gestión ciudadana, de la Subsecretaría de gestión comunal. En relación con el Consejo de coordinación intercomunal, se dispuso que, dentro de las responsabilidades primarias de la secretaría, está la de “representar al Poder Ejecutivo en el Consejo de Coordinación Intercomunal, de acuerdo con la Ley Nº 1777” (apartado 4 del Anexo del Decreto N° 240/2019). Con respecto a la Subsecretaría de gestión comunal, se dispuso que le corresponde “asistir al Consejo de Coordinación Intercomunal, para el cumplimiento de sus funciones conforme el artículo 41 de la Ley 1777” (punto 4.8 del Anexo del Decreto N° 240/2019). Finalmente, bajo el punto 4.8.1. se describen las acciones que tiene a su cargo la Gerencia operativa de asistencia:

Brindar soporte administrativo, técnico y operativo al CCI, para el cumplimiento de sus funciones conforme el art. Nro. 41 Ley 1777; Definir nuevos procesos de información que permitan coordinar acciones y circuitos administrativos a fin de facilitar el diálogo con la representación comunal; Participar y colaborar en el asesoramiento técnico al CCI, para la elaboración de la matriz presupuestaria, conforme los términos del art. 17 Ley 1777; efectuar el enlace entre las Comunas y la Legislatura en relación a los proyectos legislativos y efectuar el seguimiento de los requerimientos que ingresan a las comunas por parte de la DG de Asuntos Legislativos del Ministerio de Gobierno; Dirigir estudios e investigaciones relativos a prácticas del sector público enfocadas en conocer y satisfacer a los ciudadanos.

---

12. Estos datos surgen de la página oficial del GCABA. Disponible en: <https://bit.ly/2xVI4Sp>. [fecha de consulta 27/4/2020].

13. BOCABA, N° 5654, 11/7/2019.

En oportunidad de disponer la transferencia de competencias a las comunas –por ejemplo, mediante los Decretos N° 166/2013<sup>14</sup> y 371/2013<sup>15</sup> en materia de arbolado público urbano y de mantenimiento de los espacios verdes, respectivamente– se dispuso dar intervención al Consejo de coordinación intercomunal en atención a la atribución dispuesta por el inciso *b* del artículo 41 de la Ley N° 1777 (“coordinar y monitorear la ejecución del proceso de descentralización político-administrativo del Gobierno de la Ciudad”).

Mencionamos por último que las funciones de mediación entre comunas permanecen sin reglamentación a la fecha.

---

14. BOCABA N° 4148, 9/5/2013.

15. BOCABA N° 4234, 11/9/2013.

# **Capítulo IX**

## **Control**

El Título Séptimo de la CCABA dispone los órganos de control con un modelo de control integral e integrado, conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia (art. 132).

Distinguimos, entonces, entre el control de legitimidad y el control de oportunidad. El primero trata de establecer si los actos dictados por los funcionarios de la comuna están conforme a la constitución, las leyes y los reglamentos a fin de determinar si el contenido no es contrario a ninguna norma jurídica obligatoria. El objeto del segundo, en cambio, es establecer si el acto dictado es –además de legítimo– conveniente y oportuno especialmente desde el punto de vista económico y administrativo.<sup>1</sup>

Así, la legalidad de los actos y las decisiones administrativas es siempre una condición necesaria, pero no suficiente. En este sentido debe, además, ser conveniente, necesaria, razonable y oportuna a los fines que inspiraron su dictado. En suma, debe ser legítima. De ordinario se sostiene que el control es siempre una vía de comunicación entre el sujeto que controla y el controlado que modifica la conducta de este último en aras de obtener decisiones legítimas. Cuanto más eficiente sea el mecanismo de fiscalización, mejor y más evidentes serán los resultados que obtenga.<sup>2</sup>

Lo atinente al control de la gestión comunal está normado en el Título VI de la LOC (Descentralización del control).

### **Control interno (sindicatura general) y control externo (auditoría general)**

Artículo 42 [LOC] El control interno y externo de los actos de la Junta Comunal está a cargo de la Sindicatura General y la Auditoría General de la

---

1. Diez, Manuel, *Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, p. 181.

2. Mertehikian, Eduardo, *op. cit.*, p. 23.

Ciudad, respectivamente, conforme a la normativa vigente. Se crea una Unidad de Auditoría Interna para el control de gestión.

El artículo 132 de la CCABA señala que el modelo de control alcanza el control interno y externo del sector público, y que opera de manera coordinada en la elaboración y aplicación de sus normas.

En términos sencillos, control interno es el ejercido sobre la administración por un órgano dependiente del titular de la misma; mientras que el externo lo ejerce un órgano independiente del titular.<sup>3</sup>

Por un lado, la sindicatura general, que depende del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo:

... el control interno, presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables y financieros de la administración pública en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización [...] es el órgano rector de las normas de control interno y supervisor de las de procedimiento en materia de su competencia, y ejerce la fiscalización del cumplimiento y aplicación de las mismas. Tiene acceso a la información relacionada con los actos sujetos a su examen, en los casos que lo considere oportuno y conveniente. [art. 133, CCABA]

Por otro lado, la Auditoría general, que depende de la Legislatura, ejerce el control externo del sector público “en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad. Dictamina sobre los estados contables financieros de la administración pública, centralizada y descentralizada cualquiera fuera su modalidad de organización” (art. 135, CCABA).

A su vez, la Ley N° 70 fija los sistemas de gestión, administración financiera y control del sector público de la CABA y establece la organización y funcionamiento de sus órganos (art. 1). En su artículo 3 indica que “los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público de la Ciudad y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas”.

---

3. Núñez, José, *Manual de Auditoría Gubernamental. Control democrático contra la corrupción y el despilfarro*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2006, p. 56.

Así, el sistema de control interno, según el artículo 121, queda conformado por la Sindicatura general de la CABA –que es un órgano normativo de supervisión y coordinación–, por las unidades de auditoría interna de cada jurisdicción y por las entidades subordinadas del Poder Ejecutivo. Estas unidades dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura general.

Al respecto, los titulares de cada jurisdicción –entre las que se encuentran las comunas (art. 6)– son responsables de lo siguiente:

... la implantación y mantenimiento de 1. Un adecuado sistema de control interno, que incluye instrumentos de control previo y posterior incorporados en: la estructura organizativa, el plan de organización y los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo, que tendrán en cuenta las normas de control interno que dicte la Sindicatura General; y de la adopción de las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento, y 2. La auditoría interna, como un servicio a toda la organización, consistente en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta Ley, realizada por los/las auditores/as integrantes de las unidades de auditoría interna. Las funciones y actividades de los/las auditores/as internos/as deben mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen. [art. 122]

Las unidades de auditoría interna dependen jerárquicamente de la autoridad que, en definitiva, controlan, pero a su vez actúan coordinadamente y bajo la supervisión de un órgano rector dentro del sistema de control interno como es la Sindicatura general.<sup>4</sup>

Respecto de esto último –y teniendo en cuenta el artículo 42 que prevé la creación de una Unidad de auditoría interna– nos referimos al Dictamen de la PG<sup>5</sup> originado por la presentación de un ciudadano en la Comuna 11 que peticionó la creación de la unidad en el ámbito de su comuna. En principio, la petición había sido archivada y remitida a la Secretaría de gestión comunal y atención ciudadana que, a

---

4. Trasladamos los conceptos de Mertehikian, Eduardo, “El control interno en la Administración Pública en el Ámbito nacional: Unidades de Auditoría Interna”, en AA. VV., *Control de la Administración Pública, Administrativo, Legislativo y Judicial: Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2009, p. 150.

5. IF-2015-25715949-PG.

su vez, la envió a su Unidad de auditoría interna. Ésta, por último, la remitió a dictamen.

La PG concluye que la Unidad de la mencionada secretaría tiene “plena jurisdicción para cumplir con sus misiones y funciones sobre las 15 comunas, lo cual incluye a la referida Comuna 11” así, la pretensión resultaba improcedente fáctica y jurídicamente. En este sentido, reitera su doctrina de que las comunas encuadran como *entidad* en la Ley N° 70, por lo que deben considerarse entidades integrantes de la subjurisdicción Comunas, dentro del ámbito de la Secretaría de gestión comunal y atención ciudadana.

Como ejemplo de esta misma interpretación, referimos el “Proyecto N° 10/17 s/Fiscalización del servicio de mantenimiento de espacio verde en la Comuna 13” llevado a cabo por la Sindicatura general de la CABA. El proyecto señala que dicha la comuna está “incluida orgánicamente en la órbita de la Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana (conforme el Decreto N° 329/17) de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del Área Jefatura de Gobierno”. Por nuestra parte, no estamos de acuerdo con esta última interpretación (ver Capítulo V sobre el presupuesto y los recursos).

En cuanto a la composición, las funciones y las facultades de la Auditoría general, nos remitimos al Capítulo II del Título IV de la Ley N° 70. Un logro significativo de esta ley ha sido que el Plan de auditoría contemple, en forma específica y pormenorizada, a las 15 comunas, con el objeto de lograr un efectivo ejercicio del sistema de control externo. Hasta entonces, no se habían obtenido registros de control institucional destinados a prevenir, impedir o reaccionar frente a manejos discrecionales de los presidentes de las Juntas. En dicho marco se logró que las auditorías controlen, entre otros temas, el efectivo ejercicio de las atribuciones asignadas por ley, el nivel de autonomía en el desempeño comunal, el grado de incidencia de la administración central, el manejo del presupuesto y el sistema de compras y contrataciones.<sup>6</sup>

Un relevamiento de los informes disponibles en la página *web* del organismo<sup>7</sup> demuestra que se auditó la gestión vinculada a veredas (cinco informes), al mantenimiento de espacios verdes e intervención en arbolado (tres informes), al estado de la situación general (un informe),

---

6. Muiños, María Rosa, *op. cit.*, p. 61.

7. Consultar en <http://www.agcba.gov.ar/web> [fecha de consulta 30/4/2020].

a los gastos de campaña de las PASO (un informe) y a los gastos corrientes (un informe). Todos estos informes tienen un gran valor testimonial para la gestión de cada una de las comunas.

## **Oficinas desconcentradas. Ente único regulador de servicios públicos y Defensoría del Pueblo**

Artículo 43 [LOC] Las Comunas propician convenios para que en ellas funcionen oficinas desconcentradas del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, la Defensoría del Pueblo y otros organismos de control.

Según la disposición, las oficinas desconcentradas no integrarán la estructura organizativa de la comuna, es decir que dependerán del Ente único y de la Defensoría del pueblo, respectivamente. El Ente único regulador de servicios públicos (según el Capítulo Sexto del Título Séptimo de la CCABA) ejerce:

... el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos cuya prestación o fiscalización se realice por la administración central y descentralizada o por terceros para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente, velando por la observación de las leyes que se dicten al respecto.

Acerca la definición de los servicios públicos nos remitimos al Capítulo IV de esta misma obra. No obstante, destacamos que la ley que reglamentó la creación del Ente<sup>8</sup> estableció, en su artículo 2, lo siguiente:

Se entiende como servicios públicos a los efectos de la aplicación de la presente ley:

- a. Transporte público de pasajeros,
- b. Alumbrado público y señalamiento luminoso,
- c. Higiene urbana, incluida la disposición final,
- d. Control de estacionamiento por concesión,
- e. Conservación y mantenimiento vial por peaje,
- f. Transporte, tratamiento, almacenamiento y disposición final de residuos patológicos y peligrosos,
- g. Televisión por cable o de transmisión de datos con el alcance previsto en el art. 3º inc. m) de esta ley,

---

8. Ley N° 210, BOCABA N° 752, 10/08/1999.

- h. Servicios públicos que se presten en el ámbito de la Ciudad cuya prestación exceda el territorio de la misma, sin colisionar con la competencia atribuida a otros órganos del Gobierno de la Ciudad, a los entes de otras jurisdicciones y a los entes de la Nación, con los que se complementa, conforme lo establecido en el Art. 3º inc. m),
- i. Sistema de Verificación Fotográfica de Infracciones de Tránsito por concesión<sup>9</sup> y
- j. Servicio de Transporte Escolar.<sup>10</sup>

Además, según el mismo artículo, “la inclusión de nuevos servicios públicos, debe ser aprobada por la Legislatura”.

En cuanto a los criterios de actuación, establece el artículo 12:

El Ente promueve los mecanismos de participación y tutela de los usuarios de servicios, adecuando su estructura organizativa a los efectos de eliminar trabas burocráticas, habilitando un servicio de orientación, asesoramiento e información, en los horarios y las modalidades que mejor hagan al cumplimiento de su objeto.

Destacamos aquí un proyecto de modificación de este último artículo<sup>11</sup> que buscaba agregar lo siguiente:

En el término de 180 días corridos a partir de la sanción de la presente ley, el Ente deberá firmar convenios con todas las Comunas de la Ciudad para que en ellas funciones oficinas descentradas para la adecuada atención, brindar información y recibir denuncias.

Lo cierto es que, paralelamente, la Ley Nº 24.588, en su artículo 9, señala que “el Estado Nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta última en concurrencia con la ciudad y las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación excede el territorio de la Ciudad de Buenos Aires”.

Vale decir que, más allá de la enumeración de los servicios públicos antes indicada, la competencia de la CABA en la materia se acota a la Ley de Garantías, es decir, a la jurisdicción que la Nación

---

9. Incorporado por art. 1, Ley Nº 593, BOCABA 1213.

10. Incorporado por art. 7, Ley Nº 1665, BOCABA 2187.

11. Proyecto de Ley Expte. 813-D-2019, 3/4/2019, de autoría de María Rosa Muiños y coautoría de los legisladores Sergio Abrevaya, Hernán Ariel Arce, Claudio Alejandro Heredia y Carlos Alfonso Tomada.

tenga sobre dichos servicios (por ejemplo, el transporte público o las concesiones de la red vial).

Concordantemente, la Disposición Transitoria Primera de la Ley N° 210 indica:

El ejercicio de las atribuciones relativas al poder de policía de los servicios públicos bajo su control deben ser coordinadas con las respectivas jurisdicciones locales y nacionales, estas últimas *ad-referéndum* de la Legislatura. El Gobierno de la Ciudad convendrá con el Gobierno de la Nación la progresiva delegación de las atribuciones necesarias para que la Ciudad ejerza el control de los servicios públicos interjurisdiccionales conforme lo establece el art. 2º de esta ley.

Un ejemplo de esta dinámica es el convenio con fecha de 3 de enero de 2012, entre el Estado Nacional y el GCABA, denominado Acta Acuerdo de Transferencia de los Servicios de Transporte Subterráneo y Premetro. En su artículo 1 se acordó aceptar la transferencia de la concesión de la red de subterráneos de la CABA. Así, y conforme surge del artículo 2, el gobierno local asumió el control y la fiscalización del contrato de concesión en su totalidad, como también el íntegro ejercicio de la potestad de fijar las tarifas.

Dicha acta fue ratificada por Ley N° 26.740 del Congreso Nacional. Además, a nivel local, la Ley N° 4472<sup>12</sup> reguló y reestructuró el Sistema ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo de Buenos Aires, asumiendo así la prestación del servicio público respectivo.

Por su parte, la Defensoría del pueblo:

... es un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Es su misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos.<sup>13</sup>

Esta institución se ha venido constituyendo –a partir de la década del setenta– en el referente institucional estatal que más garantía de respeto y protección de derechos y libertades fundamentales da a la

---

12. BOCABA N° 4064, 28/12/2012.

13. Art. 137, CCABA.

ciudadanía y a los habitantes, sobre todo a los más pobres y discriminados. La existencia y el funcionamiento efectivos de las defensorías del pueblo (a nivel de países y, especialmente, en los niveles y espacios territoriales más locales como las ciudades y las comunas), de acuerdo con su perfil institucional específico de “autoridad de acogida, de opinión y de persuasión”, constituyen para la población, además de una garantía permanente y de acceso más fácil a la justicia, un aporte para la convivencia pacífica y una eficaz solución para la adecuada gestión y resolución de las disputas y conflictos que interesan a la ciudadanía.<sup>14</sup>

La Ley N° 3,<sup>15</sup> en su artículo 13, establece que las atribuciones del defensor del pueblo son las siguientes:

- a. Comprobar el respeto a los derechos humanos en unidades carcelarias y penitenciarias, dependencias policiales e institutos de internación o guarda, tanto públicos como privados sujetos al control de la administración.
- b. Solicitar vista de expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil a los efectos de la investigación, aun aquellos clasificados como reservados o secretos, sin violar el carácter de estos últimos.
- c. Realizar inspecciones a oficinas, archivos y registros de los entes y organismos bajo su control.
- d. Solicitar la comparecencia personal de los presuntos responsables, testigos, denunciantes y de cualquier particular o funcionario que pueda proporcionar información sobre los hechos o asuntos que se investigan.
- e. Ordenar la realización de los estudios, pericias y la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación.
- f. Fijar los plazos para la remisión de informes y antecedentes y para la realización de diligencias.
- g. Requerir la intervención de la Justicia para obtener la remisión de la documentación que le hubiere sido negada.
- h. Promover acciones administrativas y judiciales en todos los fueros, inclusive el Federal. Tiene legitimación para interponer la acción

---

14. Pierini, Alicia, *Acceso a la Justicia: Métodos alternativos de resolución de conflictos. El papel de las Defensorías del Pueblo*, Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 59.

15. BOCABA N° 394, 27/2/1998.

prevista por el art. 113, inc. 2), de la Constitución de la Ciudad y sus normas reglamentarias, contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, anteriores o posteriores a la sanción de la Constitución de la Ciudad, para determinar si son contrarias a la misma o a la Constitución Nacional.

- i. Ejercer la iniciativa legislativa
- j. Proponer la modificación o sustitución de normas y criterios administrativos.
- k. Solicitar, para la investigación de uno o varios casos determinados, el concurso de empleados y funcionarios de la Administración.
- l. Requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de su labor de investigación.
- m. Asistir a las comisiones y juntas de la Legislatura, en las cuestiones relativas a su incumbencia con voz pero sin derecho a voto.
- n. Dictar el Reglamento Interno, nombrar y remover a sus empleados y proyectar y ejecutar su presupuesto.
- ñ. Determinar la estructura orgánico-funcional, la dotación de personal permanente y transitorio, el nivel de sus remuneraciones y el régimen de concurso público abierto por el cual se selecciona al personal permanente.
- o. Realizar toda otra acción conducente al mejor ejercicio de sus funciones.<sup>16</sup>

Para finalizar destacamos que la norma deja abierta la posibilidad de desconcentrar oficinas de “otros organismos de control”, como las agencias de control de ingresos públicos o ambiental, los organismos vinculados a las políticas especiales (art. 13, LOC) y los registros como los de propiedad inmueble, personas jurídicas o automotor.

---

<sup>16</sup>. Texto conforme art. 1, Ley N° 1177, BOCABA 1834, 9/12/2003.

# Capítulo X

## Intervención

El instituto de la intervención es susceptible de ser dividido en dos grandes especies: la intervención federal constitucional y la intervención administrativa.<sup>1</sup> La primera es consecuencia de la adopción del sistema federal de gobierno y, más específicamente, de la garantía federal (art. 5 de la CN) de conformidad con la cual el Estado federal asegura, protege y vigila la integridad, la autonomía y la subsistencia de las provincias, dentro de la unidad coherente de la federación a la que pertenecen.<sup>2</sup> Así, el Estado dispone la intervención de una provincia cuando se verifican las causales enumeradas en el artículo 6 de la CN.

Se trata de una reacción enérgica y coactiva que, ante la ruptura del equilibrio institucional de las provincias, persigue re establecer el cumplimiento de la constitución y las leyes (como remedio represivo es excepcional).<sup>3</sup>

La autoridad competente para disponerla (art. 75, inc. 31, CN) es el Congreso.<sup>4</sup> Por otra parte, el control represivo que ejercen los superiores jerárquicos como consecuencia del poder de vigilancia puede acarrear que aquellos dispongan la intervención administrativa de un órgano o de una entidad jurídicamente descentralizada. Este tipo de intervención no requiere de una norma expresa. Sin embargo, la decisión no puede ser arbitraria ni discrecional, sino que debe responder a causas graves que originen una situación anormal imposible de corregir con el empleo de los medios ordinarios propios del poder jerárquico.<sup>5</sup>

---

1. Barra, Rodolfo, “El órgano interventor”, en AA. VV., *Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público*, op. cit., pp. 187-194.

2. Bidart Campos, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. I-A, Buenos Aires, Ediar, 2000, p. 702.

3. Sola, Juan, *La intervención federal en las provincias*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1982, pp. 38 y 91.

4. Señala esta disposición entre las atribuciones del Congreso de la Nación: “Disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo”.

5. Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 261.

Como ya vimos, las comunas no son los típicos entes descentralizados de la administración y, por ende, entendemos que la CCABA no regula la intervención administrativa propia de un vínculo de jerarquía entre el poder central y el órgano intervenido. En este caso, el instituto tiene rasgos que lo aproximan a la intervención federal en las provincias o a lo que las provincias disponen en sus constituciones respecto de los municipios.<sup>6</sup>

Consecuentemente, creemos que la decisión de intervenir una comuna sólo estará justificada frente a sucesos que revistan una auténtica gravedad institucional. Así lo garantiza la LOC en el Título VII, que a continuación analizamos.

## Causales y autoridad competente

Artículo 44 [LOC] La Legislatura interviene las Comunas cuando existe causa grave, con arreglo a lo dispuesto por el art. 82, inc. 3º, de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El texto constitucional no deja dudas respecto de que es la Legislatura el único órgano habilitado para intervenir las comunas. A su vez, designará a la autoridad que ejerza las facultades del interventor y dictará sus instrucciones y funciones.

La disposición del artículo 82, inciso 3, de la CCABA prevé una mayoría especial de dos tercios para adoptar la intervención de una comuna. Así, esta decisión, sin dudas trascendente desde el punto de vista institucional, necesita de un fuerte consenso.

Las causales para ordenarla pueden ser un pedido de las autoridades de la comuna para sostenerla o restablecerla; sin pedido de las comunas, para garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones que haya sido alterado; o también para evitar una indebida actuación del Ejecutivo en los asuntos de la comuna.<sup>7</sup>

---

6. Constituciones provinciales.

7. Sabsay, Daniel y Pizzolo, Calógero (h), *op. cit.* Como vemos, con los límites que impone la realidad institucional de las comunas, se replican las causales del art. 6 de la CN, esto es, garantir la forma de gobierno, repeler invasiones y, a requisición de sus autoridades constituidas, sostenerlas o restablecerlas.

## Órgano interventor

Artículo 45 [LOC] El interventor debe reunir los requisitos previstos por el art. 70 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y le comprenden los mismos impedimentos e incompatibilidades previstas para los diputados de la ciudad.

El artículo 70 de la CCABA requiere para ser diputado:

1. ser argentino nativo, por opción o naturalizado, teniendo en el último caso, como mínimo, cuatro años de ejercicio de la ciudadanía; 2. ser natural o tener residencia en la Ciudad, inmediata a la elección, no inferior a los cuatro años, y 3. ser mayor de edad.

Por su parte, los artículos 72 y 73 de la CCABA regulan, respectivamente, los impedimentos e incompatibilidades para dicho cargo. A ellos nos remitimos.

Art. 46 [LOC] El interventor se halla investido de la totalidad de las atribuciones fijadas por esta ley para la Junta Comunal y debe rendir cuenta a la Legislatura sobre su gestión cada vez que esta se lo requiera. La intervención sólo podrá extenderse por el lapso de noventa (90) días corridos.

El interventor sustituye al órgano de gobierno comunal en carácter de delegado de la Legislatura (ante quien rendirá cuentas de su gestión). Son sus atribuciones las correspondientes al presidente y a los vocales de la Junta comunal porque viene a reemplazarlos. Seguirá las instrucciones precisas que se le impartan y sus atribuciones deben ser interpretadas restrictivamente.<sup>8</sup>

---

8. Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. I-A, *op. cit.*, p. 709.

# Capítulo XI

## Justicia vecinal

Para las comunas la creación de la justicia vecinal se impone en la CCABA. Sin embargo, como veremos a continuación, a casi quince años de su vigencia, el mandato permanece incumplido. Entendemos que esto obedece a la vinculación con las competencias aún no transferidas por el Poder Judicial de la Nación, en aplicación de la Ley N° 24.588. Creemos que a la luz recientes interpretaciones de la CSJN es posible avanzar en su conformación, al menos, parcial.

Si el sentido político profundo de la descentralización en comunas ha sido llevar el gobierno a donde vive el ciudadano, hay que llevar también la Justicia, pues es uno de los tres poderes del Estado. Y ¿qué clase de justicia? Una justicia concebida igual que las comunas: un fuero comprometido con los derechos que poseen los porteños en su carácter de tales y que surgen de las leyes de la Legislatura de la CABA.<sup>1</sup>

El correcto desempeño de estos tribunales –además de descomprimir el exceso de causas que debe atender la justicia ordinaria– contribuirá, mediante la aplicación de un procedimiento que garantice la inmediación, la informalidad y la celeridad de los trámites, a alentar la confiabilidad del pueblo en la administración de justicia.<sup>2</sup>

### Cláusula Decimosegunda

[CCABA] e) La Legislatura creará los Tribunales de Vecindad en cada Comuna, que estarán integrados por tres jueces, no pudiendo ser todos del mismo sexo. Sin perjuicio de la competencia que la ley determine, deberá entender en materias de vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta el monto que la ley establezca, prevención en materia de violencia familiar y protección de personas.

---

1. Eseverri, Esteban, *op. cit.*

2. Palacio, Lino, “La justicia de la Ciudad de Buenos Aires”, en AA. VV., *Condición jurídico-política de la Ciudad de Buenos Aires: XIV Reunión Conjunta de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Buenos Aires (25-26 octubre 2001)*, Buenos Aires, La Ley, 2001, pp. 356 y ss.

Esta disposición debe ser leída conjuntamente con el artículo 106 de la CCABA:

Corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente. Ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca.

No obstante –y como anticipamos– ambas disposiciones tienen hoy un escollo fundamental para su implementación: lograr, a través de convenios, el traspaso efectivo de las competencias a las que se refiere (vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales, violencia familiar y protección de personas). Actualmente, la mayoría de estas competencias son detentadas por la Justicia Nacional en lo civil y comercial, dependiente del Poder Judicial de la Nación.<sup>3</sup>

La situación permanece así en virtud de la llamada *cláusula de la subordinación*<sup>4</sup> inserta en su Cláusula Transitoria Segunda de la CCABA. De conformidad con ella, “las disposiciones de la presente Constitución que no puedan entrar en vigor en razón de limitaciones de hecho impuestas por la Ley N° 24.588, no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia”. La propia LOC contiene una cláusula similar.<sup>5</sup>

---

3. En palabras de la Defensora del pueblo de la CABA: “... el nudo más importante a desatar para que esta modalidad de justicia pueda funcionar, es el del convenio del traspaso de competencias con las partidas presupuestarias que nítidamente proclama el texto constitucional cuando dice que el funcionamiento de estos tribunales queda sujeto al acuerdo”. Dicho en otras palabras: “si no hay acuerdo Nación-Ciudad, no habrá Justicia de vecindad más allá de los papeles”. (Pierini, Alicia, “Justicia de la Vecindad”, en AA. VV., *Justicia en la CABA: un modelo en construcción*, Buenos Aires, IBAPE, 2008, p. 289).

4. Cayuso, Susana, *op. cit.*, p. 412.

5. Art. 52, LOC: “Todas las divisiones territoriales de la ciudad, cualquiera sea su propósito, deben ajustarse a la delimitación establecida por esta ley para las Comunas en un plazo que no supere los tres (3) años, contados a partir de la sanción de la presente ley. Ellas pueden dividir una Comuna o sumar dos (2) o más, pero no tomar fracciones de distintas Comunas para delimitar una zona. Toda otra área o dependencia cuya adecuación a lo dispuesto en el presente art. no puede entrar en vigor en razón de las limitaciones impuestas por la Ley N° 24.588 quedarán pendientes hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia. No obstante

En este sentido, debe tenerse presente que lo relativo a las facultades de jurisdicción de la CABA es uno de los puntos más caros a su autonomía<sup>6</sup> en los términos del artículo 129 de la CN.<sup>7</sup> Nosotros nos ocupamos largamente de esta cuestión en otra obra publicada en fecha reciente, a la que nos remitimos para profundizar en la temática.<sup>8</sup>

No obstante lo expuesto, y a favor del reconocimiento pleno de las facultades de jurisdicción locales, señalamos que la Cláusula Transitoria Decimotercera de la CCABA faculta al GCABA para que convenga<sup>9</sup> con el Gobierno federal que los jueces nacionales de los fueros ordinarios de cualquier instancia sean transferidos al poder judicial local, conservando la inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia sea ejercida por sus propios jueces. Surge así la política de convenios interjurisdiccionales de transferencia de competencias que “perforan”<sup>10</sup> la Ley Cafiero y propenden a la conformación gradual de la jurisdicción que, por disposición constitucional, corresponde a la CABA.

ello, el Poder Ejecutivo convendrá con las autoridades correspondientes la adecuación de las respectivas jurisdicciones”.

6. Nos remitimos al Cap. I y a los trabajos allí citados.

7. “La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la Ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este art., el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”.

8. Salvatelli, Ana, *La autonomía de la..., op. cit.*

9. Así está contemplado en el art. 6 de la Ley N° 24.588: “El Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a las transferencias de organismos, funciones, competencia, servicios y bienes”. Al respecto: “... dentro del marco de la ley existe un amplio margen para la negociación y el consenso” (Colautti, Carlos, “Los intereses del Estado Nacional y el Art. 129 de la Constitución”, en *La Ley*, 1997).

10. Expresión acuñada por Julio De Giovanni, quien extensamente trata el tema de los convenios de transferencia de competencias. Ver De Giovanni, Julio, “La ciudad autónoma necesita una ingeniería constitucional para la reconstrucción de su poder judicial”, en AA. VV., *Justicia en la CABA: un modelo en construcción*, *op. cit.*, pp. 34-36. La primera transferencia se concretó el 2 de julio de 2003 al sancionarse la Ley N° 25.752, por la cual la tenencia de armas de uso civil, su suministro indebido y portación pasaron a jurisdicción de la Justicia contravencional local. La Asociación de magistrados y funcionarios de la Justicia Nacional se opuso a esta transferencia. Nos remitimos a la doctrina del TSJ de la CABA en “Abriata, Alberto Luis s/inf. Art. 89 CC s/denuncia”, Expte. N° 5407/07, 14/9/2007.

## La experiencia en otros países<sup>11</sup>

En Chile, por ejemplo, existe un juzgado vecinal por comuna con dependencia administrativa de la municipalidad. En Perú hay jueces de paz letrados y jueces de paz no letrados. En Colombia hay jueces municipales en lo civil y penal llamados *promiscuos* y también hay jueces de paz. En México están los cargos de juez de paz y de juez conciliador (Valle de Teotihuacán). En Brasil, dentro del contexto de los juzgados especiales y de pequeñas causas creados en 1984, se prevén los llamados *jueces legos* y *conciliadores*, además de los jueces letrados, aunque los Estados federales no están obligados a establecerlos. En Paraguay están los jueces de jueces de paz letrados y jueces de paz. Finalmente, en El Salvador están los juzgados de menor cuantía.

Por su parte, con los países de Europa es posible trazar un paralelo, en España, con los jueces de paz o jueces de proximidad. Este último nombre es el que también reciben en Francia. En Italia son llamados *jueces de paz*. En Canadá existen juzgados de pequeñas causas (*small claims*).

Finalmente, en Estados Unidos, a los 50 sistemas judiciales estatales se le suma el sistema judicial federal. En cada Estado, sus ciudades, condados y distritos tienen diversos sistemas de justicia municipal o vecinal. Estos están integrados por tribunales que, con distintos nombres (*Town Courts*, *Municipal Courts*, *Justices of the Peace*, *Small Claims Courts*, entre otros), cumplen diferentes funciones: notariales, de celebración de matrimonios, de multas y jurisdiccionales. En este ámbito se tratan asuntos de menor cuantía que se ventilan en procesos más informales en los que el juez tiene mayor discrecionalidad para admitir y valorar la prueba.

Es posible agrupar las distintas clases de justicias vecinales en dos grupos: los juzgados no letrados y los tribunales letrados. Entre los primeros están los jueces de paz. Estos, que vienen de la tradición inglesa, son elegidos popularmente en muchos Estados. Además de jurisdicción limitada, tienen funciones en materia de matrimonio. Esta justicia ha sido reemplazada en muchos Estados por *magistrates courts* que tienen una competencia más amplia, sin embargo, no siempre se exige que sus

---

11. Agradecemos especialmente la colaboración en este apartado de las Dras. María Teresa del Rosario Moya Domínguez, presidenta del IBAPE, y Flavia Lorenzo Piñón.

integrantes sean letrados. Esta justicia no profesional ha generado diversos inconvenientes. Entre los segundos están, fundamentalmente, aquellos que conocen de los *small claims cases*, es decir, asuntos civiles de menor cuantía y problemas comunitarios. Dependiendo del Estado, estos asuntos son conocidos por los juzgados especiales de cada condado o por una división especial del juzgado (civil) del condado. También están dentro de estos tribunales los *Municipal Courts* que conocen de multas, infracciones menores y asuntos de tránsito.

Vale decir, a modo de conclusión, que en algunos países se cuenta con un sistema de justicia local no formal que resuelve los problemas menores que se originan en la sociedad, es decir, aquellos que no producen grandes efectos o cuya evaluación patrimonial es pequeña a nivel comparado. Este tipo de justicia asume dos tendencias: *a)* justicia de pequeñas causas (Estados Unidos, Canadá y Brasil), cuya competencia son las controversias civiles de origen contractual o no contractual que no excedan de un determinado monto y en la cual los jueces letrados fallan conforme a derecho; *b)* justicia de paz, que juzgan causas originadas en pequeños conflictos cotidianos de toda índole, en base a criterios de equidad que se reproducen en sentencias de jueces que no necesariamente son abogados (Perú, Colombia y Venezuela).

En la experiencia comparada, estos juzgados se han mostrado como un mecanismo que da soluciones jurisdiccionales que reducen la lentitud, la burocracia y el alto costo de la justicia además de contribuir a superar los problemas de legalidad formal y a mantener la convivencia.

## Proyectos no sancionados

Por último, mencionaremos los distintos proyectos de diseño de justicia vecinal que a la fecha han sido presentados en la Legislatura de la CABA.

En breve síntesis, en cuanto al diseño institucional se prevén tribunales de instancia única y de doble instancia; con competencia amplia o restringida; con conocimiento en asuntos cuyos montos asciendan hasta \$ 5.000, \$ 2.000 o el equivalente a cinco mil litros de nafta especial; algunos prevén una etapa previa en el proyecto y otros no. Respecto del patrocinio letrado, hay proyectos en los que resulta obligatorio y otros

en los que es optativo u obligatorio cuando el tribunal lo disponga. En cuanto a los recursos de apelación, algunos prevén la inapelabilidad y otros que las decisiones resultan apelables ante la Cámara de Apelaciones de vecindad o ante el mismo tribunal.

Los proyectos que reseñamos en nuestra anterior edición eran los siguientes: Julio A. De Giovanni (1999-02397), 5/8/1999; Daniel A. Bravo (2001-04605), 18/10/2001; Jorge Enríquez (2001-04866), 8/11/2001; Pablo Caulier y otros (2001-04248), 13/9/2001 –reproducido por Proyecto N° 2003-0525, 3/4/2003; Marta Oyhanarte (2001-04893), 8/11/2001; Marcela Larrosa (2002-00085), 14/3/2002; Rodrigo Herrera Bravo (2004-00731), 29/4/2004; Ricardo Busacca (2004-01123), 3/6/2004; Jorge San Martino (2004-1775), 5/8/2004; Ricardo Busacca (2005-02956), 9/3/2006; Enrique Olivera y Sergio Abrevaya (2008-02208), 18/9/2008, Marcelo Meis (2008-01255), 19/6/2008); Jorge Garayalde (2009-0028), 12/3/2009; María Rodríguez Araya (2010-026) y, finalmente, Gonzalo Ruanova (2010-1463), 10/6/2010.

Con posterioridad a esa fecha identificamos los proyectos de Ángel Bruno, 27/4/2011; Sergio Abrevaya (E. 797-D-2011), 19/4/2011; Paula Oliveto Lago (E. 373-D-2014), 8/3/2014 y (E.66-D-2016), 1/3/2016; y, finalmente, el de María Rosa Muñoz (E.3376-D-16).

Este último consta de seis capítulos referidos a la creación, el objeto, la competencia y la integración de la justicia vecinal; así como sus principios, la instancia obligatoria previa ante amigables compenedores, el procedimiento contencioso ante estos tribunales y los recursos. En sus fundamentos se expresa que existe la deuda por parte de la CABA de crear estos tribunales. A través del diseño proyectado lo que se busca es mejorar la administración de justicia local con un procedimiento sencillo que sirva para descongestionar las instancias jurisdiccionales existentes y para consagrarse una respuesta rápida y eficaz a la resolución de conflictos.

# **Capítulo XII**

## **Disposiciones Transitorias**

### **Transición**

La aspiración de los convencionales constituyentes fue que las comunas porteñas empezaran a funcionar en 2001. Ese deseo no se cumplió y, como sabemos, recién en 2011 asistimos al nacimiento de su vida institucional.

El presente capítulo, en la anterior edición, analizaba las medidas que debían adoptar los flamantes juntistas en el llamado *período de transición*. Aquellas estaban previstas en la Cláusula Transitoria Decimoséptima de la CCABA, que, a su vez, fue regulada por la LOC mediante medidas concretas a adoptar durante ese plazo.

En la primera edición anticipamos que la transición era de suma trascendencia porque podía contribuir o, por el contrario, frustrar el inicio de la gestión comunal. Entendemos que sucedió esto último. Así lo demuestra una mirada retrospectiva y ya transcurridos dos mandatos de las Juntas comunales. El Gobierno central –como vimos en capítulos anteriores– llevó a cabo medidas de bloqueo del ejercicio de las competencias comunales como la creación de estructuras propias desconcentradas y con superposición de funciones; y la negación de la administración del presupuesto comunal por parte de la Junta.

Volvemos ahora sobre estas previsiones no sólo para destacar aquello que reviste actualidad sino también para dejar un testimonio de los debates que diseñaron este proceso de transición y los objetivos que oportunamente persiguieron.

### **Cláusula Transitoria Decimoséptima**

[CCABA] La primera elección de los miembros del órgano establecido en el art. 130 tendrá lugar en un plazo no menor de cuatro años ni mayor de cinco años, contados desde la sanción de esta Constitución. Hasta entonces el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires adoptará medidas que fa-

ciliten la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización. A partir de la sanción de la ley prevista en el art. 127, las medidas que adopte el Poder Ejecutivo deberán adecuarse necesariamente a la misma.

Advertimos que, por un lado, el mandato constitucional iba dirigido a los legisladores a fin de que sancionaran la LOC y pudieran ser electas las autoridades comunales dentro del plazo previsto. Por otro, exigía al Poder Ejecutivo que facilitara la participación vecinal en el proceso descentralizador, a la vez que adecuara su accionar a las medidas que le impusiera la LOC.

En cuanto a lo primero, ya en el seno de la Convención Constituyente, esta disposición se calificó como cláusula cerrojo:

... si no se alcanza el consenso de los dos tercios de la legislatura para la aprobación de la ley que debería poner en funcionamiento ese mecanismo electoral, corremos el riesgo que entre el cuarto y el quinto año no suceda nada y el proceso de descentralización se postergue mucho más allá de 2001.<sup>1</sup>

Como sabemos, esto último fue lo que pasó (ver Capítulo I de este libro). En lo que respecta al mandato dirigido al Poder Ejecutivo, corresponde analizar las disposiciones de la LOC, sus complementarias y modificatorias.

## Proceso de transición y Comisión de seguimiento

Artículo 47 [LOC] El Poder Ejecutivo implementa un proceso de transición que contemple la efectiva participación de los representantes de las organizaciones vecinales. La conformación de las Comunas y la elección de sus autoridades se ajusta a un proceso de fortalecimiento institucional que comprende:

- a. Descentralización de los servicios actualmente desconcentrados en los Centros de Gestión y Participación, adaptación de los límites, la normativa y los padrones electorales.
- b. Transferencia gradual de competencias centralizadas a las unidades descentralizadas, en virtud de la aplicación del Título II de la presente ley.

---

1. De las expresiones del convencional Raúl Garré, del bloque justicialista, que votó negativamente a la inserción de esta cláusula.

- c. El proceso de transición debe completarse al 31 de diciembre de 2006. Antes del vencimiento de dicho plazo la Legislatura fija la fecha en que se realizarán las elecciones, que deben ser convocadas por el Jefe de Gobierno, y de la disolución de los Centros de Gestión y Participación, y asunción de las autoridades electas.

Esta disposición fue complementada por la Ley N° 3233<sup>2</sup> que puso en cabeza del Ejecutivo (art. 4) las siguientes obligaciones:

- a. Iniciar un programa intensivo de difusión y formación pública relacionado con el proceso de descentralización”,
- b. Realizar campañas de esclarecimiento y divulgación mediante el uso del sistema de medios de publicidad públicos, con referencia a dicho proceso y los comicios que oportunamente se lleven adelante;
- c. Remitir a la Legislatura un programa de transferencia de competencias y servicios,
- d. 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 y
- e. Adecuar la presentación de proyectos de ley, de concesiones y de uso o transferencia de servicios a lo establecido en la Ley 1777.

Se debe tener en cuenta que el inciso c, en su redacción original, pone en evidencia lo arduo que resultó la fijación de la fecha definitiva de las elecciones y, con ella, el fin del proceso de transición.

En efecto, dicho inciso fue primero sustituido por la Ley N° 2248<sup>3</sup> que prorrogó la finalización del proceso de transición al 31 de mayo de 2007; después la Ley N° 2405<sup>4</sup> estableció la convocatoria a elecciones de jefes comunales para el 10 de agosto de 2008; y tras ello, la Ley N° 3233

2. BOCABA N° 3300, 13/11/2009. Con relación a esta norma, debemos destacar la acción de amparo iniciada ante el TSJ de la CABA por la “arbitraria omisión del Poder Ejecutivo de reglamentar en tiempo y forma la Ley N° 3233 de convocatoria a elecciones de miembros de juntas comunales”, iniciada con el objeto de preservar los derechos electorales “y tener clara, suficiente y oportuna información para poder elegir y ser elegido”. La acción fue rechazada *in limine* (TSJ, “Cabandié, Juan c/GCBA s/Amparo”, Expte. N° 7957, 23/3/2011).

3. BOCABA N° 2609, 22/1/2007.

4. BOCABA N° 2767, 16/8/2007. Esta norma dio lugar a una acción de amparo en la que se solicitó como medida cautelar que se ordenara al PE remitir al juzgado federal con competencia electoral la suma necesaria y ejecutar las acciones tendientes a la aprobación del anteproyecto de relimitación de circuitos electorales, en un plazo perentorio, para dar efectivo cumplimiento a la ley. La medida fue rechazada; no obstante, se dio traslado

arriba mencionada, en su artículo 3, derogó la Ley N° 2405 y fijó la convocatoria para el 5 de junio de 2011. Finalmente, esta última disposición fue sustituida por la Ley N° 3761<sup>5</sup> que estableció la convocatoria para el 10 de julio de ese mismo año. En cumplimiento de esta última norma, por el Decreto N° 173, 7/4/2011,<sup>6</sup> el jefe de Gobierno llamó a elecciones.

Previamente, la Legislatura había establecido por Resolución que antes del 15 de diciembre de 2006, es decir, con una antelación de 15 días al vencimiento del plazo previsto en el inciso *c* del artículo 47 de la LOC, fijaría la fecha de las elecciones. Lo cierto es que al 14 de diciembre de 2006 los padrones electorales no estaban terminados y se imponía la necesidad de una prórroga.<sup>7</sup> Es cierto que la tarea no era menor: las secciones electorales pasaron de veintiocho a quince. Por eso la Justicia federal con competencia electoral debía recircuitar aproximadamente a dos millones quinientos mil electores (redistribuir electores por mesa, mesas por establecimiento y 720 establecimientos).<sup>8</sup>

Ya con los padrones consolidados, el TSJ de la CABA, ejerció su competencia originaria en materia electoral (art. 113, inc. 6 CCABA) y dispuso el cronograma de la elección por Acordada Electoral N° 1/2011.<sup>9</sup>

## Unidades de atención ciudadana. Una medida regresiva

Recordemos que mediante el Decreto N° 816 (3/7/2006)<sup>10</sup> se reemplazó a los Centros de gestión y participación por Centros de gestión y participación comunales acordes a los límites territoriales de las quince comunas.

---

de la demanda al PE a fin que comparezca en juicio (TSJ CABA, Expte. N° 5820, “Cortina, Robert Vincent c/GCBA s/amparo -art. 14 CCABA-”, 3/4/2008).

5. BOCABA N° 3639, 7/4/2011.

6. BOCABA, 12/4/2011.

7. Legislatura CABA, Acta de la 39º sesión ordinaria, VT N° 45. En esta sesión fue sancionada la Ley N° 2248.

8. Gramajo, Sebastián, *op. cit.*

9. Y sus modificatorias Acordadas Electorales N° 2 a 7/2011. Disponibles en la página web del TSJ de la CABA.

10. BOCABA N° 2475, 7/7/2006.

Sin embargo, y a pesar de haberse iniciado el proceso de transición, los Centros de gestión y participación comunales continuaron ejerciendo las mismas funciones que sus predecesores:<sup>11</sup> trámites de rentas, registro civil e infracciones de tránsito; servicios sociales, culturales y de capacitación; denuncias frente a la vulneración de los derechos ciudadanos; o reclamos ante deficiencias en la prestación de servicios públicos. Así fue hasta la creación –mediante el Decreto N° 376-GCABA-2011– de las Unidades de atención ciudadana. Estos órganos dependientes de la Subsecretaría de atención ciudadana tenían funciones similares a las de los Centros de gestión y participación comunales.<sup>12</sup>

Tal decisión del Gobierno central, en plena transición, fue una muestra lisa y llana de la falta de voluntad de concretar esta última y, con ella, de respetar la institucionalización de las comunas porteñas con sus autoridades ya constituidas. Por eso la medida fue motivo de acciones judiciales.<sup>13</sup>

Así, la Sala II de la CCAyT, al hacer lugar a la impugnación efectuada por vía de amparo, puso de resalto –en el voto de mayoría<sup>14</sup>– la impenetrabilidad de las competencias propias que supone la descentralización como técnica de organización que involucra a las comunas

11. El art. 2 del Decreto N° 816/06 establece: “Los F/N Centros de Gestión y Participación Comunal asumen las responsabilidades primarias y mantienen la misma estructura organizativa de los F/N Centros de Gestión y Participación, encontrándose a cargo de un/a funcionario/a con rango de Director/a General. Los F/N Centros de Gestión y Participación Comunal continúan con la prestación de las competencias y funciones que hasta la sanción de este decreto fueran conferidas a los F/N Centros de Gestión y Participación”. En ellos se realizaban trámites de rentas, registro civil e infracciones de tránsito, servicios sociales, culturales y de capacitación, denuncias frente a la vulneración de sus derechos como ciudadanos o reclamos ante deficiencias en la prestación de servicios públicos. Estas prestaciones hoy se brindan en las sedes comunales que otrora fueran estos centros.

12. Ver González, Claudia del Rosario, “Estructura de las Comunas de la Ciudad”, en *La Ley: Revista bimestral de Doctrina y Jurisprudencia de la CABA*, año VII, N° 2, abril de 2014, p. 123.

13. TSJCABA, “Gentili Rafael Amadeo y otros c/GCABA s/Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 39938/0, 15/2/2013. Disponible en “Ejecutivo vs. Comunas: Nuevo capítulo de una larga historia”, en Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 21/7/2014 [disponible en <https://bit.ly/2zawbrF>, fecha de consulta 3/5/2020]. Existe otro pronunciamiento similar de la misma sala sobre la misma cuestión, en autos “Cabandié Juan y otros c/GCABA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. 42253, 31/7/2013.

14. Conformada por la jueza Mabel Daniele y el juez Esteban Centanaro.

y que limita sus relaciones con el Gobierno central a relaciones de coordinación, mas nunca de subordinación.<sup>15</sup> 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 competencias concurrentes exigirían 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 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. Sostiene la Cámara que este último artículo se vincula a su vez con el artículo 9, en cuanto dispone que, en caso de duda, no sólo debe estarse a la interpretación que resulte más favorable a las comunas, sino que también prohíbe al Ejecutivo la reasunción de competencias exclusivas de las comunas. Tras analizar comparativamente las facultades dispuestas para las Unidades de atención ciudadanas y el régimen constitucional y legal de las comunas, la Cámara entendió que aquéllas parecían subrogar a los disueltos Centros de gestión y participación comunal y sólo modificaban su nombre. En este sentido, el Decreto N° 376-GCBA-2011 resultaba ilegítimo.

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 que no hay una relación de subordinación entre ambas. Además, 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 o concurrentes de las comunas.

Finalmente, el TSJ de la CABA revocó el pronunciamiento de la Cámara por cuestiones procesales, sin emitir opinión acerca del fondo de la cuestión.<sup>16</sup>

Artículo 48 [LOC] A efectos de realizar el seguimiento del proceso de transición, confórmase una comisión bipartita integrada por representantes

---

15. Ver Considerando 7.

16. TSJCABA, Expts. N° 9897/13 y 9986/13, 16/7/2014.

vecinales agrupados según las Comunas establecidas y los diputados integrantes de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al respecto señalamos que, mediante la Ley N° 3233,<sup>17</sup> se creó una nueva comisión con las siguientes características:

Comisión de Información, Seguimiento y Control del cumplimiento de las acciones descriptas en el art. 4º de la presente Ley, constituida por representantes de Poder Ejecutivo, relacionados con las áreas atinentes al Proceso de Descentralización con rango no inferior a Subsecretario y la Comisión Bipartita creada por el art. 48 de la Ley 1777. Los Subsecretarios podrán delegar su participación a quienes actuarán en nombre y representación de ellos.

Esta Comisión estaba conformada por un representante del Poder Ejecutivo, legisladores de la Comisión de descentralización y participación ciudadana y vecinos que integren la comisión bipartita creada por el artículo que comentamos. Además, la misma norma dispone, en su artículo 6:

... [la Comisión] se reunirá cada treinta (30) días con el objeto de realizar:

- a. El análisis pormenorizado de las realizaciones y los contenidos de los temas previstos en el Art. 4º de la presente, garantizando el carácter institucional, democrático, participativo de lo previsto en el art. referido teniendo en consideración la fecha de realización de la elección de autoridades comunales,
- b. La evaluación de la marcha de las reuniones de los Preconsejos Consultivos Comunales convocadas por el Poder Ejecutivo, con el objeto de que las mismas se desarrolle con carácter institucional, promoviendo la participación de vecinos, organizaciones vecinales, redes sociales, ONGs, partidos políticos y todo otro ámbito con representatividad en la comuna, y
- c. El análisis de las partidas presupuestarias a fin de garantizar su coherencia con el programa de transferencias y servicios y con el cumplimiento de lo dispuesto por el art. 50 de la Ley 1777.

---

<sup>17</sup> Art. 5, Ley N° 3719, BOCABA N° 3513, 27/1/2011.

Sus reuniones mensuales tuvieron inicio el lunes 21 de marzo de 2011. Destacamos un proyecto de modificación<sup>18</sup> del artículo 5 de la Ley N° 3233:

Artículo 5. La Comisión de Información, Seguimiento y Control del cumplimiento de las acciones descriptas en el artículo 4º de la presente Ley tendrá carácter permanente y se integrará del siguiente modo:

- a. Por dos (2) representantes de las Juntas Comunales de las 15 comunas de esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires de los cuales uno (1) deberá representar a la mayoría y uno (1) a la minoría;
- b. Por representantes del Poder Ejecutivo, relacionados con las áreas atinentes al Proceso de Descentralización, con rango no inferior a Subsecretario;
- c. Por dos (2) vecinos elegidos en el marco del Consejo Consultivo Comunal de cada una de las 15 comunas;
- d. Por los diputados integrantes de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

También se proponía la modificación del artículo 6 para que quede redactado de la siguiente manera:

Artículo 6. La comisión creada por el artículo anterior se reunirá cada treinta (30) días con el objeto de realizar:

- a. El análisis pormenorizado de las realizaciones y los contenidos de los temas previstos en el Artículo 4º de la presente, garantizando el carácter institucional, democrático, participativo de lo previsto en el artículo referido hasta tanto se complete efectivamente la transferencia de competencias y servicios a las autoridades comunales;
- b. La evaluación de la marcha de las reuniones de los Preconsejos Consultivos Comunales convocadas por el Poder Ejecutivo, con el objeto de que las mismas se desarrolle con carácter institucional, promoviendo la participación de vecinos, organizaciones vecinales, redes sociales, ONGs, partidos políticos y todo otro ámbito con representatividad en la comuna;
- c. El análisis de las partidas presupuestarias a fin de garantizar su coherencia con el programa de transferencias y servicios.

---

<sup>18</sup>. Proyecto de Ley Expte. 1516-D-2016, 26/5/2016, de la legisladora María Rosa Muñoz. Este proyecto había sido presentado con anterioridad (Expte. 1154-D-2014, 16/5/2014).

En los fundamentos del proyecto se indica que el artículo 5 de la Ley N° 3233 (modificada por el art. 1 de la Ley N° 3719) presentaba un problema interpretativo sobre la duración de la existencia de la comisión que creaba y generaba un vacío legal en cuanto a si la comisión había fenecido en su labor tras la asunción de las Juntas comunales y, en consecuencia, si se presentaba algún motivo de índole legal que obstara a la convocatoria de las comisiones creadas por la LOC y la Ley N° 3233. En este sentido, se indica allí que este proyecto “intenta zanjar y poner fin a esta discusión, pues determina que dicha comisión tendrá carácter permanente” y que también “se intenta otorgar un efectivo ámbito de control de la gestión comunal a los vecinos, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución de la Ciudad”. Se propone también la modificación de los artículos 5 y 6 de la ley para dotarla de un mayor nivel de participación vecinal mediante mejoras en el proceso de difusión y la asignación a los vecinos de roles institucionales dentro de las comunas. También se propone despejar divergencias interpretativas en torno al alcance de la norma.

## Dotación de personal

Artículo 49 [LOC] La planta de personal de las Comunas se integrará con la planta permanente de la actual Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana. Si fuera necesario incrementarla, esta se integrará prioritariamente con agentes dependientes de otras áreas centrales que ya han desconcentrado o descentralizado servicios. Esta transferencia se realizará sin alteración, en ambos casos, de su situación de revista, antigüedad, cargo, función, categoría, nivel remunerativo alcanzado por todo concepto y demás derechos adquiridos al amparo de la legislación en vigencia al momento de la transferencia.

El Decreto N° 1958 del 24 de septiembre de 1998<sup>19</sup> dispuso que las áreas centrales del GCABA transfirieran el personal necesario para el cumplimiento de las funciones de los Centros de gestión y participación, sin pérdida de los beneficios con los que contaren al momento de ser transferido.

---

19. BOCABA N° 549, 14/10/1998.

Al debatirse la LOC esta disposición fue muy discutida. Se hizo con el aporte de los trabajadores del área de descentralización que concurrieron a las reuniones de la comisión especial, es decir, que surgió del consenso de los trabajadores.<sup>20</sup>

Consecuentemente con lo dispuesto en la LOC, se previó en el Decreto N° 816/2006 la transferencia del personal de los Centro de gestión y participación a los Centros de gestión y participación comunal sin generar “modificación alguna respecto de la situación de revista, antigüedad, cargo, función, categoría, nivel remunerativo por todo concepto y demás derechos adquiridos por los agentes al amparo de la legislación vigente”.

Luego, mediante la Ley N° 2506<sup>21</sup> y su Decreto Reglamentario N° 2075<sup>22</sup> se estableció la nueva estructura orgánica funcional del GCABA creándose la Subsecretaría de atención ciudadana dependiente de la Jefatura de gabinete de ministros que, a su vez, asumió las mismas funciones y misiones del ex Ministerio de gestión pública y descentralización.

Tiempo después llegaría la nueva estructura ministerial aprobada por la Ley N° 4013. En este marco tuvo lugar la transferencia de las competencias en materia de mantenimiento de los espacios verdes de la CABA (antes asignada a la Dirección general de espacios verdes) dispuesta por el Decreto N° 371/13, al que ya nos referimos en el Capítulo IV. Destacamos que esa medida comprendió la transferencia de personal, patrimonio, presupuesto y contratos afectados a la dirección general en cuestión, para lo que se invocó el artículo 49 señalando que era prioritario integrar el personal de las comunas con agentes dependientes de otras áreas centrales que hubieran desconcentrado o descentralizado servicios, sin alteración de situación de revista, antigüedad, cargo, función, categoría, nivel remunerativo alcanzado por todo concepto y demás derechos adquiridos. En esa primera etapa, el personal fue asignado primero a la Secretaría de gestión comunal y atención ciudadana y luego traspasada a las comunas.

---

20. Legislatura CABA, 2<sup>a</sup> sesión especial, VT N° 21, 8/6/2005.

21. BOCABA N° 2824, 4/12/2007.

22. BOCABA N° 2829, 11/12/2007.

## Información presupuestaria durante la transición

Artículo 50 [LOC] En cada proyecto de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos que el Poder Ejecutivo remita a la Legislatura, que contemple acciones relacionadas con la transición, deben indicarse analíticamente y con la mayor apertura disponible conforme la normativa vigente, cuáles son las partidas afectadas al proceso de descentralización Comunal, tanto en la administración central como en la descentralizada.

En la anterior edición, señalamos que en la descripción de los programas presupuestarios (correspondientes al 2011)<sup>23</sup> del proyecto elaborado por el Ejecutivo local dentro de la jurisdicción 21 (Jefatura de gabinete de ministros), Programa N° 62 (Formación de las comunas) de responsabilidad de la Subsecretaría de atención ciudadana se establecían los siguientes objetivos:

... fortalecer la formación a las Comunas a través de una gradual desconcentración de los servicios relacionados con las competencias establecidas en la LOC, con el fin de acercar el gobierno a los barrios. Para el logro de este objetivo, se desarrollarán las siguientes actividades: constituir y poner en funcionamiento las nuevas sedes de los CGPC con el fin de incrementar la calidad y la eficiencia de los servicios prestados a los ciudadanos; adecuar y remodelar las sedes de los CGPC a través de una adecuada distribución funcional de sus espacios con el objeto de lograr la incorporación de más servicios y cumplir con los estándares de calidad de la atención establecidos; y ejecutar el plan de difusión de las Comunas, con el objeto de concienciar a los vecinos de las políticas adoptadas en función a la implementación de las Comunas y la desconcentración de los servicios.

Es decir que ya entonces –como bien sabemos ahora, retrospectivamente– el gobierno local trazaba como objetivo la limitación del traspaso real a las comunas, de sus competencias y correspondientes presupuestos, cayendo, al fin, en su misma negación.

---

23. Disponible en: [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)

## Transferencia de servicios tercerizados

Artículo 51 [LOC] Los servicios tercerizados actualmente a cargo del Poder Ejecutivo que en virtud de la presente ley deban ser transferidos a las Comunas continuarán vigentes. Se transfiere a las Comunas el control de la ejecución, certificación y priorización de los servicios.

Aquí se aludía a los contratos entonces vigentes entre el GCABA y las empresas prestadoras de servicios que, por vincularse a competencias propias de las comunas, serían transferidos a ellas.

El control de la ejecución<sup>24</sup> y la certificación son acciones conjuntas, en tanto se certifica<sup>25</sup> lo que fue efectivamente prestado. La priorización alude, en cambio, a un criterio –delegado en la comuna– de preferir la transferencia de uno u otro servicio.

Entendemos que las transferencias deben verificarse, durante la transición, en el marco de la Comisión de seguimiento a que alude el artículo 48, que se vincula, a su vez, con las medidas indicadas en el artículo 47, incisos *a* y *b*, modificados por la Ley N° 3233. Entendemos también que luego, una vez constituido, la discusión se daría en el marco del Consejo de coordinación intercomunal.<sup>26</sup> Hemos visto, sin embargo, que este proceso fue insuficientemente cumplido.

## Criterio uniforme de división territorial

Artículo 52 [LOC] Todas las divisiones territoriales de la ciudad, cualquiera sea su propósito, deben ajustarse a la delimitación establecida por esta ley para las Comunas en un plazo que no supere los tres (3) años, contados a partir de la sanción de la presente ley. Ellas pueden dividir una Comuna o sumar dos (2) o más, pero no tomar fracciones de distintas Comunas para

---

24. La administración pública siempre tiene el poder de dirección y control del contrato, es una prerrogativa pública (ínsita en todo contrato administrativo) que se manifiesta en forma más o menos intensa según el contrato sea de larga duración o de cumplimiento instantáneo. Ver Marienhoff, Miguel, *op. cit.*, tomo III-A, pp. 393-395.

25. El certificado es la constancia de que el contratante realizó tal o cual porción de determinada obra, cuyo pago corresponde entonces de acuerdo a los términos del respectivo contrato. Ese certificado es la base del pago que después se dispone a favor del contratista (Marienhoff, Miguel, *op. cit.*, tomo III-B, pp. 562 y ss.).

26. Ver Cap. VII del presente libro.

delimitar una zona. Toda otra área o dependencia cuya adecuación a lo dispuesto en el presente art. no puede entrar en vigor en razón de las limitaciones impuestas por la Ley N° 24.588 quedarán pendientes hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia. No obstante ello, el Poder Ejecutivo convendrá con las autoridades correspondientes la adecuación de las respectivas jurisdicciones.

Esta disposición tiene un doble alcance, de un lado, en lo que dependa enteramente del GCABA o de la Legislatura se debe resguardar la división geográfica comunal, cualquiera sea la gestión de Gobierno que se despliegue o la legislación que se dicte. Del otro, que en todos aquellos ámbitos aún alcanzados por la Ley de Garantías N° 24.588, y aunque la delimitación no dependa del Ejecutivo local, éste debe acordar con las autoridades nacionales la adecuación a esa misma división territorial.

Respecto de lo primero, tengamos presente que en la CABA conviven múltiples *mapas* que generalmente no coinciden entre sí y que responden a distintos aspectos de la función de gobierno. A modo de ejemplo podemos mencionar las divisiones en secciones electorales, los distritos escolares, las circunscripciones del Registro civil, las secciones de las comisarías y los barrios delimitados por la ordenanza N° 26.607.<sup>27</sup>

En este sentido, y como manifestación del mandato contenido en la Cláusula Decimoséptima, *in fine*, de la CCABA (“A partir de la sanción de la ley prevista en el art. 127, las medidas que adopte el Poder Ejecutivo deberán adecuarse necesariamente a la misma”), la LOC aspira a uniformar el criterio de división territorial, cualquiera sea su propósito, de modo coherente con la delimitación geográfica comunal.<sup>28</sup>

Para advertir las implicancias de esta disposición podemos citar, por ejemplo, la Ley N° 2568 –Ley Tarifaria para el año 2008– que estableció, en el apartado 10 de su Cláusula Transitoria Segunda:

... a efectos de determinar los Gravámenes Inmobiliarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir del 1/1/08, la resultante del Valor Unitario de Cuadra (VUC) por la superficie de cada parcela de terreno [esto es, la fórmula de cálculo del valor del terreno] será equiparada a la ponderación de la Valuación Fiscal correspondiente al edificio construido en la misma vigente al 31/12/07 con un coeficiente de valor zonal determinado

---

27. Scheibler, Guillermo, “Buenos Aires...”, *op. cit.*

28. Ídem, Cap. V, punto 1.

geográficamente de acuerdo a lo establecido en el Anexo de la Ley N° 1777 [nueva forma de calcular el mismo elemento, esto es, el valor del terreno], sus modificatorias y el detalle del Anexo 1, de tal modo que refleje el mayor aprovechamiento económico logrado en ella. Para los casos en que dicha ponderación resulte inferior al actual valor resultante del VUC por la superficie de cada parcela de terreno, se mantendrá el valor vigente.

Al respecto, en la causa “Consorcio de Propietarios Av. Santa Fe 2779/85 c/GCABA s/Amparo”<sup>29</sup> fue cuestionada dicha normativa, bajo el argumento de que las comunas sólo son unidades de gestión política y administrativa descentralizadas que no pueden traducir el aprovechamiento económico de determinada zona.

La Cámara rechaza el argumento –con cita de jurisprudencia del TSJ–<sup>30</sup> por entender que no se había demostrado que la aplicación de las circunscripciones establecidas en el Ley N° 1777 a la determinación de los distintos valores zonales viniere a traducirse en una mayor presión tributaria desconectada de la existencia correlativa de una mayor capacidad contributiva.

Por otra parte, como anticipamos más arriba, la LOC refleja, en este artículo 52, la llamada *cláusula de la subordinación*,<sup>31</sup> que concordantemente con la Cláusula Transitoria Segunda de la CCABA, deja en suspenso la aplicación de las disposiciones que no puedan entrar en vigor en razón de las limitaciones de hecho impuestas por la Ley

---

29. CCAyT, Sala II, Causa 30375/0, 23/12/2013. Ver, asimismo, CCAyT, Sala II, “Crespo Eduardo Manuel y Otros c/GCABA”, 23/12/2013.

30. TSJ, “Ministerio Público–Defensoría General de la CABA c/GCBA s/acción declarativa de constitucionalidad”, en el que el juez Lozano sostiene que “no es dudoso que la normativa impugnada [Ley N° 1777] opta por establecer el valor de los terrenos a partir de una base que no está relacionada de modo manifiesto o visible con el justiprecio que busca establecer. Sin embargo, ello no basta para desechar, en los términos exigibles para una descalificación a la luz de la CCBA o la CN, que el mecanismo escogido por el legislador sirva para captar de un modo razonablemente proporcional la capacidad contributiva tenida en mira” (Cons. 7) y que “no basta con señalar que las circunscripciones en que la Ley 1777 divide a la CABA no fueron originalmente pensadas como pauta para conformar la base de cálculo de la contribución por alumbrado, barrido y limpieza. Sería necesario, en cambio, mostrar u ofrecer prueba para acreditar que el método impugnado conduciría sistemáticamente a que un barrio quedara alcanzado por una presión tributaria mayor que otro, sin que ello derivara de la proporcionalmente mayor capacidad contributiva que pudiera inferirse de los datos elegidos para obtener la base de cálculo”.

31. Cayuso, Susana, *op. cit.*, p. 412.

Nº 24.588, hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia.<sup>32</sup>

Un ejemplo de ello es la efectiva puesta en funcionamiento de la Justicia comunal, en tanto algunas de las competencias que estos jueces estarían llamados a ejercer, dependen de la previa transferencia de las que hoy detenta la Justicia nacional en lo civil.<sup>33</sup>

## Cláusula Transitoria Primera: Cupo femenino<sup>34</sup>

[LOC] A los efectos de garantizar que la integración de las Juntas Comunales cumpla con lo prescripto en el art. 36 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y hasta tanto sea dictada la Ley Electoral de la Ciudad, las listas que presenten los partidos políticos para la elección de los miembros de las Juntas Comunales no podrán incluir dos personas de un mismo sexo en forma consecutiva.

Esta cláusula transitoria resultó del siguiente debate en el recinto: por un lado, se sostenía que en un escenario electoral en el que siete partidos o alianzas tuvieran un representante en cada Junta comunal era imposible pensar una confección de las listas que garantice el 70-30 que hacen referencia la CN y la CCABA. Sin embargo:

... a partir de ese escenario planteado se dibujó el resto de los escenarios electorales: un partido o alianza con cuatro representantes y los otros tres divididos; tres partidos políticos o alianzas electorales que obtienen dos lugares en la junta comunal cada uno, y un cuarto que queda como uno solo. En ese sentido, entendimos que la propuesta que nos acercó el espacio autónomo (En otros párrafos de la versión taquigráfica se aclara que fue una organización no gubernamental, dedicada al tema de género, que acercó la redacción) de debate para esta Ley de Comunas debía ser planteada como una cláusula transitoria, obviamente, hasta que se sancionase

---

32. Ver TSJ CABA, “Leloir de Lanús, Amelia c/GCABA s/Inconstitucionalidad”, Expte. 164/1999, 20/12/1999, “GCABA c/Soto, Alberto Sabino s/Recurso de queja s/Sumarísimo”, Expte. 726/2000, 21/3/2001, publicados en *Fallos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires*, tomo I, año 1999, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2001, pp. 672 y 46, respectivamente.

33. Ver, para mayor desarrollo, el Cap. XI de esta obra.

34. Agradecemos la colaboración de Anabel Soledad Papa en la actualización de este apartado.

la ley electoral de la Ciudad, que es la que, efectivamente, va a determinar cómo se garantiza la igualdad de trato y oportunidades para hombres y mujeres en esta Ciudad.<sup>35</sup>

Otra de las diputadas expresó:

Imaginémonos la elección de la Junta Comunal: yo decía que el piso en este caso va a ser muy alto, porque para colocar a un miembro en la Junta Comunal –que es de siete–, el piso será del 14 ó 15 por ciento de los votos. No sé la dispersión de votos que va a haber en este caso, por ser la primera elección; pero si tomamos como antecedente a lo único que teníamos como cuerpo colegiado en la Ciudad de Buenos Aires, que eran los antiguos consejos vecinales, podemos ver que los partidos políticos, como máximo, en un cuerpo de nueve, podían poner 2 ó 3 miembros. Por ese motivo, en este caso, tal como está formulada la Ley de Cupos, corremos el riesgo de que quede una Junta Comunal sin representación de las mujeres.<sup>36</sup>

Finalmente, quienes no estaban de acuerdo con la inserción de esta cláusula señalaron que ella forzaría a los partidos políticos grandes a confeccionar sus listas sin elecciones internas, lo que evitaría abrir la participación política. En tal sentido, esta posición propugnaba que el tema sea resuelto integralmente en la Ley Electoral de la CABA para que la posición que se adopte sea coherente con la decisión que se tome en la Ley Electoral para el resto de las listas, incluidas las de diputados de la ciudad.<sup>37</sup>

Recordamos que el artículo 36 de la CCABA, en lo que aquí interesa, establece que “las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con posibilidades de ser electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo”.

El TSJ se pronunció sobre esta cláusula señalando lo siguiente:

... las pautas establecidas en el párrafo tercero del art. 36 de la Constitución de la Ciudad –y aunque no se apliquen, en las reglas concordantes sobre el “cupo femenino” previstas en el art. 6º del Código Electoral

---

35. Expresiones de la diputada La Ruffa, Legislatura CABA, 2<sup>a</sup> sesión especial (continuación), VT N° 23, 16/6/2005.

36. Expresiones de la diputada Bello, en la misma sesión.

37. Posición del diputado Rebot.

Nacional y su decreto reglamentario n° 1246/00–, se circunscriben taxativamente a la conformación de las listas de candidatos y no a la integración definitiva de la Legislatura.<sup>38</sup>

Como novedad legislativa posterior a la sanción de la LOC mencionamos la Ley N° 4894<sup>39</sup> que aprobó los regímenes normativos de las PASO y de la Boleta Única y Tecnologías Electrónicas (art. 1) y que, en el artículo 37 del Anexo I estableció:

Al confeccionar las listas de candidatos/as a Diputados/as y Miembros de las Juntas Comunales, titulares y suplentes, que resulten electos en las primarias, la Junta Electoral Partidaria debe observar las disposiciones sobre el cupo según lo dispuesto en el Art. 36 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Ley 1777.

Es más importante aún mencionar que, también con posterioridad (octubre de 2018), se aprobó la Ley Electoral a la que hace referencia la cláusula transitoria en comentario. Esta ley puso fin a una deuda institucional de más de 20 años desde la sanción de la CCABA. Efectivamente, por medio de la Ley N° 6031<sup>40</sup> fue aprobado el Código electoral de la CABA.

En lo que nos ocupa, la norma incorporó el principio de paridad de género a partir de la alternancia en la conformación de las listas para diputados y miembros de las Juntas comunales, tanto para las elecciones PASO como para las elecciones generales. En particular, el artículo 3, punto 5, dispone:

Los procesos electorales deben ajustarse a los siguientes principios generales: [...] 5) Principio de paridad de género: El proceso electoral garantiza la igualdad real de oportunidades y trato de mujeres y varones en la participación política de todos los cargos públicos electivos de órganos colegiados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

38. TSJ, “Nieto Suanno María Cristina c/Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires”, Expte. N° 1351/01, 16/7/2002, del voto del Dr. Muñoz.

39. BOCABA N° 4338, 12/2/2014.

40. BOCABA N° 5503, 21/11/2018. El art. 44 de la Ley N°6031 indica que entrará en vigor el día 1 de enero de 2020, con excepción del Capítulo I del Título Quinto del Código Electoral, que regula lo atinente a la fecha y convocatoria de las elecciones primarias, generales, segunda vuelta y cargos electivos locales –arts. 55 a 61– que entrará en vigencia a los ocho días corridos de su publicación en el BOCABA.

El artículo 97 del Código garantiza la paridad de género en la conformación de las listas para las PASO de la siguiente forma:

Las listas de todas las agrupaciones políticas que presenten precandidatos/as para cargos colegiados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben conformarse utilizando el mecanismo de alternancia por género, de forma tal de no incluir a dos (2) personas de un mismo género en orden consecutivo. Cuando se trate de nóminas impares la diferencia entre el total de mujeres y varones no podrá ser superior a uno (1). A los fines de este Código, el género de un/a candidato/a estará determinado por su Documento Nacional de Identidad (DNI), independientemente de su sexo biológico.

En cuanto a la conformación final de la lista de candidatos a diputados y miembros de la Junta comunal de cada agrupación política, el artículo 97 dispone que debe realizarse, entre otras consideraciones, respetando el resultado obtenido en las elecciones primarias y la paridad y alternancia de género. El artículo 101 hace lo propio en el punto de la oficialización de las listas de candidatos para las elecciones generales:

Las listas de candidatos/as a Diputados/as, Miembros de Juntas Comunales y convencionales constituyentes, deben conformarse con candidatos/as de diferente género de forma intercalada, desde el/la primer/a candidato/a hasta el/la último/a suplente, de modo tal que no haya dos (2) candidatos/as del mismo género en forma consecutiva. Cuando se trate de nóminas impares, la diferencia entre el total de mujeres y varones no podrá ser superior a uno (1). Sólo se procederá a la oficialización de listas que respeten los requisitos indicados.

Se procura garantizar la paridad de género también a través de otras normas, como los artículos 106 y 107. El primero de ellos refiere que en caso de que se determine que algún candidato no reúne las cualidades establecidas por la ley, su lugar se cubrirá con el siguiente titular del mismo género y se completará la lista con el primer suplente. Por su parte, el artículo 106 dispone que, en caso de vacancia de candidatos y precandidatos a diputados, miembros de la Junta comunal y convencionales constituyentes por renuncia, fallecimiento o incapacidad sobreviniente, debe ser reemplazado por el precandidato o candidato del mismo género que sigue en el orden de la lista.

Como vemos, la garantía de cupo femenino interpretada a la luz de la previsión del artículo 36 de la CCABA hoy tiene un nuevo piso

paritario. Para completar la interpretación de la aplicación de esta garantía, nos remitimos a los comentarios del artículo 20 de la LOC, en el Capítulo VI de este libro.

## Cláusula Transitoria Tercera: Tope Presupuestario

Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 129 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, 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.

Recordemos que –como vimos en el Capítulo V– el artículo 129 de la CCABA establece:

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.

En dicho contexto, la cláusula que ahora comentamos dio lugar a una acción declarativa de inconstitucionalidad ante el TSJ de la CABA.<sup>41</sup> Finalmente fue declarada inadmisible ya que los jueces consideraron que el actor no lograba demostrar que el tope presupuestario durante el período de conformación de las comunas desvirtuara alguna norma o principio de la CCABA. Opinó el Tribunal que se trataba de una autolimitación de la propia Legislatura, en tanto es ella quien autoriza los gastos presupuestarios.

Lo cierto es que los legisladores debatieron arduamente la cuestión del tope presupuestario (al tratar la sanción del artículo 16 de la LOC) y

---

<sup>41.</sup> TSJCABA, “Tórtora, Carlos Alfredo c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 4884/06, 1/11/2006.

de ello resultó esta cláusula transitoria<sup>42</sup> que limitó la cuestión a los dos primeros ejercicios presupuestarios (2012-2013) de las nuevas comunas.

En fundamento de ello se sostuvo que dicho tope sólo era posible en el contexto de la transición (como período que va entre la sanción de la ley y la plena institucionalidad), porque durante ese proceso iba a ser muy difícil calcular el costo de la descentralización en términos reales:

... lo único que viabiliza la existencia de este tope es el hecho de la excepcionalidad de la transición; es el hecho de que es la única vez que esto va a ocurrir; es el hecho de que está destinado a nacer y extinguirse no bien empiece a funcionar plenamente la descentralización.<sup>43</sup>

Recordamos por último que el porcentaje –según surge de los mencionados debates–<sup>44</sup> se correspondía con la suma del presupuesto que al año 2005 insumían todas las partidas correspondientes a las competencias exclusivas: revitalización de sectores urbanos (21 millones), mejoramiento de vías de tránsito (95 millones), espacios verdes (36 millones), arbolado (seis millones), los Centros de Gestión y Participación (18 millones); equivalentes al tres y medio por ciento de los ingresos tributarios totales (176 millones), más un uno y medio por ciento. El cinco por ciento fijado, al momento de la sanción de la ley, equivalía a 250 millones de pesos.

A pesar de la falta de vigencia de esta cláusula, debemos señalar que la plena satisfacción del diseño de las comunas porteñas en materia presupuestaria dista de estar cumplido en virtud de la falta de su reconocimiento como jurisdicción presupuestaria.

---

42. Se sostuvo en el recinto que “en el proceso de transición es razonable que nosotros nos encontremos con períodos donde la porción del presupuesto que está en manos de las Comunas, sea inferior a un porcentaje, cualquiera que se fije y, con posterioridad, a medida que se vayan sucediendo los ejercicios presupuestarios, a medida que se vaya desarrollando la comuna y a medida que el Consejo de Coordinación Intercomunal vaya acordando transferencias de mayores competencias concurrentes hacia las Comunas, obviamente, el presupuesto va a tener que aumentar en razón de que las competencias que se vayan transfiriendo son mayores”, de las expresiones del diputado Herrera Bravo, Legislatura CABA, 2<sup>a</sup> sesión especial, VT N° 21, 8/6/2005, p. 54.

43. Expresiones del diputado Rebot, Legislatura CABA, 2<sup>a</sup> sesión especial (continuación), VT N° 23, 16/6/2005.

44. Legislatura CABA, 2<sup>a</sup> sesión especial, VT N° 21, 8/6/2005.

# **Anexo**

## **Ley N° 1777. Ley Orgánica de Comunas**

### **TÍTULO I**

#### **Disposiciones generales**

##### **Capítulo 1**

###### **Objeto, naturaleza y finalidad**

###### **Art. 1. Objeto**

La presente ley tiene por objeto establecer las normas de organización, competencia y funcionamiento de las Comunas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 127, siguientes y concordantes de la Constitución de la Ciudad.

###### **Art. 2. Naturaleza jurídica**

Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia.

###### **Art. 3. Finalidad**

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.

## Capítulo 2

### Principios generales

#### **Art. 4. Principios generales para la gestión pública descentralizada**

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.

## Capítulo 3

### Territorialidad e identidad

#### **Art. 5. División territorial**

La descentralización de la Ciudad se realiza a través de Comunas bajo el agrupamiento de barrios, conforme el número y delimitación establecidos en el Anexo A de esta ley.

**Art. 6. Denominación**

Las Comunas se identifican de la manera consignada en el Anexo A de la presente ley, hasta tanto los electores de cada una definan su denominación mediante consulta popular convocada por la Junta Comunal. Concluido el proceso de consulta, la Junta Comunal remitirá un proyecto de ley con la denominación propuesta, para su tratamiento por la Legislatura de la Ciudad.

**Art. 7. Sede y subsedes**

La sede de cada Comuna se establece en el centro barrial más accesible para los vecinos de la misma.

Su primera localización se determina durante el proceso de transición.

La Junta Comunal puede disponer el funcionamiento de subsedes, para cuya ubicación se deben tener en cuenta las centralidades de la Comuna, las identidades barriales y el interés vecinal.

## **TÍTULO II**

### **Competencias y presupuesto de las comunas**

#### **Capítulo 1**

##### **Competencias**

**Art. 8. Disposiciones constitucionales**

Dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, las Comunas ejercen las funciones y competencias que surgen del artículo 128 y concordantes de la Constitución de la Ciudad, conforme lo establecido en la presente ley.

**Art. 9. Interpretación a favor de las Comunas**

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.

**Art. 10. Competencias exclusivas**

Las Comunas tienen a su cargo en forma exclusiva:

- a. La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, según normativa vigente.

- b. La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, de conformidad con la Ley de Presupuesto.
- c. La elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, su ejecución y la administración de su patrimonio.
- d. La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.
- e. En general, 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.

**Art. 11. Competencias concurrentes**

Las Comunas tienen a su cargo en forma concurrente con el Poder Ejecutivo:

- a. La participación en la planificación, prestación y control de los servicios.
- b. La decisión, contratación y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto Comunal, así como la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano.
- c. 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 los convenios que se celebren a tal efecto, a través de órganos con dependencia administrativa y sede en la Comuna.
- d. La evaluación de demandas y necesidades sociales en su ámbito territorial.
- e. La participación en la formulación y ejecución de programas de desarrollo y promoción de derechos que, desarrollados por el Poder Ejecutivo, tengan incidencia en su ámbito territorial.
- f. 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.
- g. La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación comunitaria, con participación de equipos multidisciplinarios.

- h. 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.

**Art. 12. Delegación**

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.

**Art. 13. Políticas especiales**

Conforme lo establecido en el Título Segundo de la Constitución de la Ciudad sobre políticas especiales, 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.

## Capítulo 2

### Presupuesto de las comunas

**Art. 14. Patrimonio y recursos**

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.

**Art. 15. Elaboración participativa y remisión**

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.

**Art. 16. Suficiencia, proporcionalidad y automaticidad**

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.

**Art. 17. Distribución**

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.

**Art. 18. Previsiones**

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 determinar su financiación.

Para autorizar la compensación de excesos producidos en algunas partidas presupuestarias con la transferencia, a modo de reforzos de otras partidas que cuenten con margen disponible o con superávit real del ejercicio, se requiere la mayoría establecida en el artículo 27 de la presente ley.

## TÍTULO III Gobierno communal

### Capítulo 1 Disposiciones generales

#### Art. 19. Integración

El Gobierno de las Comunas es ejercido por un órgano colegiado, integrado por siete (7) miembros, denominado Junta Comunal, respetándose en la confección de las listas de candidatos, lo establecido en el artículo 36 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

#### Art. 20. Elección

Los miembros de la Junta Comunal son elegidos, en forma directa y con arreglo al régimen de representación proporcional que establece la ley electoral vigente, por los Ciudadanos domiciliados en la comuna. A tales fines, cada comuna constituye un distrito único.

La convocatoria a elecciones de integrantes de las juntas comunales es efectuada por el Jefe de Gobierno.

#### Art. 21. Requisitos

Para ser miembro de la Junta Comunal se requiere:

- a. Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. En el último caso, debe tener, como mínimo, dos (2) años de ejercicio de la ciudadanía.
- b. Tener residencia habitual y permanente en la Comuna, inmediata a la elección, no inferior a dos (2) años.
- c. Ser mayor de edad a la fecha de la elección.
- d. No encontrarse comprendido en alguna de las inhabilidades e incompatibilidades previstas en los artículos 72 y 73 de la Constitución de la Ciudad.

**Art. 22. Duración de los mandatos**

Los miembros de la Junta Comunal duran cuatro (4) años en sus funciones. Si fueran reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro (4) años.

La Junta Comunal se renueva en su totalidad cada cuatro (4) años.

**Art. 23. Vacancia**

En caso de producirse alguna vacancia en la Junta Comunal por muerte, renuncia, destitución, revocatoria o incapacidad permanente de uno de sus miembros, lo sucede quien haya figurado como candidato de la lista de origen en el orden siguiente.

El sucesor desempeña el cargo hasta finalizar el mandato que le hubiera correspondido al titular reemplazado.

**Art. 24. Destitución**

Los integrantes de la Junta Comunal pueden ser destituidos por revocatoria de mandato o por juicio político realizado a través de los procedimientos previstos y fundados en las causales dispuestas en los artículos 67, 92 y siguientes de la Constitución de la Ciudad.

**Art. 25. Remuneraciones**

Los miembros de la Junta Comunal perciben por el desempeño de sus funciones una remuneración que, por todo concepto, es equivalente al sesenta por ciento (60 %) del ingreso bruto total, remuneratorio correspondiente a los diputados de la Ciudad.

Corresponde al presidente/a de la Junta Comunal, un adicional por ejercicio del cargo, equivalente al diez por ciento (10 %) de la retribución establecida precedentemente para los miembros de la Junta Comunal.

No pueden fijarse adicionales de ninguna naturaleza que excedan los topes establecidos.

## Capítulo 2

### Atribuciones y obligaciones de la junta comunal

**Art. 26. Atribuciones y obligaciones**

Son atribuciones y obligaciones de la Junta Comunal:

- a. Aprobar el programa de acción y el anteproyecto de presupuesto anual.

- b. Ejecutar su presupuesto y administrar el patrimonio de la Comuna.
- c. Disponer, de acuerdo a las previsiones presupuestarias, la adquisición de bienes.
- d. Aceptar donaciones y legados.
- e. Celebrar los contratos y convenios en que la Comuna sea parte.
- f. Ejercer la superintendencia del personal de la Comuna. Nombrar y remover a su personal de acuerdo con la legislación vigente.
- g. Aprobar los anteproyectos de ley y de decreto que remite para su tratamiento, a la Legislatura de la Ciudad y al Poder Ejecutivo, respectivamente.
- h. Atender a la prestación de los servicios y ejercer el poder de policía dentro de su ámbito jurisdiccional, en los términos del Capítulo 1 del Título II: Competencias y Presupuesto de las Comunas.
- i. Promover la participación de los vecinos en la gestión del gobierno de la Comuna y en la elaboración y planificación de las políticas previstas en el Título II de la Constitución de la Ciudad.
- j. Convocar a audiencias públicas y consulta popular en el ámbito de la Comuna.
- k. Crear y mantener actualizado el registro de las entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes, otras formas de organización que desarrollen actividades comunitarias dentro de la jurisdicción de la Comuna y vecinos, e inscribirlos a los fines de su integración y participación en el Consejo Consultivo Comunal.
- l. Garantizar el efectivo funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal.
- m. Requerir el auxilio de la fuerza pública cuando ello resulte imprescindible para el cumplimiento de sus funciones.
- n. Requerir asesoramiento de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo así como de organismos técnicos, de carácter público, para la ejecución de proyectos de obras y servicios públicos.
- ñ. Planificar una política de comunicación ciudadana que garantice el acceso a la información y publicidad de los actos de gobierno y los informes de la Unidad de Auditoría Interna.

- o. Emitir resoluciones y declaraciones en el marco de sus competencias.
- p. Asesorar y emitir opinión no vinculante en la designación de cargos públicos que tengan injerencia en su ámbito comunal.
- q. Emitir opinión, dentro de los 30 días de recibida la actuación, acerca de toda modificación o autorización de usos, que afecten los derechos subjetivos, intereses legítimos, o intereses difusos o colectivos de los vecinos de la Comuna que se presuma de mediano o relevante impacto ambiental en los términos de la legislación vigente.
- r. Publicar los informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto en la página *web* del Gobierno de la Ciudad, dentro de los quince (15) días de remitidos al Poder Ejecutivo.
- s. En general, llevar adelante la atención de todo asunto de interés de la Comuna.

**Art. 27. Reglamento interno**

Cada Junta Comunal dicta su reglamento interno, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros.

Los reglamentos de las Juntas Comunales deben requerir el voto de la mayoría absoluta de los miembros para:

- a. Formar quórum.
- b. Aprobar el anteproyecto del presupuesto.
- c. Autorizar la compensación referida en el segundo párrafo del artículo 18.

Para contratar por plazos que excedan el mandato de la Junta Comunal se requiere el voto de cinco (5) de sus miembros.

## Capítulo 3

### Organización de la junta comunal

**Art. 28. Organización**

La Comuna organiza funcionalmente su acción de gobierno en áreas de gestión. Cada Comuna contará con un área de participación vecinal y otra de control comunal.

El resto de las áreas se establecen 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.

La administración general está a cargo del presidente/a de la Junta Comunal.

Las áreas de gestión de la Junta Comunal son distribuidas entre los miembros, de acuerdo con lo que ésta disponga.

La organización funcional en áreas de gestión, en ningún caso implica menoscabo de la responsabilidad de los integrantes de la Junta Comunal por las decisiones que adopte en ejercicio de sus competencias.

**Art. 29. Atribuciones y obligaciones del presidente/a**

Corresponde al presidente/a de la Junta Comunal:

- a. Representar legalmente a la Comuna.
- b. Dirimir con su voto las cuestiones en que hubiera empate en la votación de la Junta Comunal.
- c. Convocar y presidir las reuniones de la Junta Comunal. Elaborar su orden del día.
- d. Elevar para su aprobación por la Junta Comunal, el programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual elaborados participativamente.
- e. Firmar los actos administrativos que emanen de resoluciones de la Junta Comunal.
- f. Expedir órdenes de pago.
- g. Integrar el Consejo de Coordinación Intercomunal.
- h. Convocar al Consejo Consultivo Comunal.
- i. Rendir cuentas semestralmente ante el Consejo Consultivo Comunal de las actuaciones de la Junta Comunal.
- j. En general, realizar todo acto que la Junta Comunal le encomiende.

**Art. 30. Acefalía**

En caso de renuncia, fallecimiento, revocatoria, destitución o incapacidad permanente del presidente/a, la Comuna es representada legalmente y presidida por el segundo integrante de la lista que haya obtenido mayor número de votos en la Comuna.

**Art. 31. Ausencia temporaria**

En caso de ausencia temporal del presidente/a, la Comuna es representada legalmente y presidida por el miembro de la Junta Comunal que este designe y por el término que dure la misma.

**Art. 32. Atribuciones de los miembros de la Junta Comunal**

Son sus atribuciones:

- a. Ejercer la titularidad de una o más áreas de gestión de la Comuna, en caso de disponerlo la Junta Comunal.
- b. Elevar al presidente/a de la Junta Comunal el plan de acción y el cálculo de gastos del área o las áreas de gestión a su cargo.
- c. Informar mensualmente a la Junta Comunal acerca del estado de ejecución del plan de acción correspondiente al área o las áreas a su cargo.
- d. Participar en la decisión respecto del ejercicio de la totalidad de las competencias atribuidas a la Junta Comunal.
- e. Refrendar las actas de reunión, juntamente con el presidente/a.

Sin perjuicio de sus atribuciones como miembros de la Junta Comunal son obligaciones de los responsables de las áreas de participación vecinal y control comunal:

Área de Participación Vecinal:

- a. Instrumentar las medidas que garanticen el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal.
- b. Promover y desarrollar mecanismos de democracia participativa en el ámbito de la Comuna.

Área de Control Comunal:

- a. Instrumentar la organización del cuerpo de inspectores.
- b. Instrumentar la organización del comité de control de servicios con participación vecinal.

## **TÍTULO IV**

### **Participación vecinal**

#### **Capítulo único**

#### **Consejo Consultivo Comunal**

**Art. 33. Definición**

Créase en el ámbito de cada Comuna, el Consejo Consultivo Comunal como organismo consultivo y honorario de participación popular, conforme lo establecido en el artículo 131 de la Constitución de la Ciudad.

**Art. 34. Integración y participación**

El Consejo Consultivo Comunal está integrado por 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. No perciben remuneración ni compensación económica alguna por sus servicios.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, 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 las actividades del mismo. Asimismo, garantizan el funcionamiento del Consejo Consultivo Comunal a escala barrial.

**Art. 35. Funciones**

Son funciones del Consejo Consultivo Comunal:

- a. Participar del proceso de elaboración del programa de acción anual y anteproyecto de presupuesto 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.

**Art. 36. Funcionamiento**

El Consejo Consultivo Comunal funciona descentralizadamente, debiendo rotar el lugar de reunión entre los distintos barrios que integren la respectiva Comuna.

Podrá autoconvocarse de acuerdo a lo que establezcan las normas para su funcionamiento interno.

Se reunirá al menos una vez al mes, en fecha, hora y lugar ampliamente difundidos en todo el territorio Comunal, y podrán votar en él, los mayores de 16 años.

**Art. 37. Tratamiento obligatorio**

Las recomendaciones emanadas del Consejo Consultivo Comunal son de consideración obligatoria por la Junta Comunal.

**Art. 38. Mecanismos de participación ciudadana**

Se aplican en el ámbito de la Comuna, 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.

## **TÍTULO V**

### **Coordinación entre el Poder Ejecutivo y las Comunas**

#### **Capítulo único**

#### **Consejo de Coordinación Intercomunal**

**Art. 39. Definición**

El Consejo de Coordinación Intercomunal es el órgano de discusión y consenso de las políticas entre las Comunas y el Poder Ejecutivo.

**Art. 40. Composición y funcionamiento**

El Consejo de Coordinación Intercomunal es presidido por el Jefe/a de Gobierno o, en su defecto, por el funcionario que el mismo designe, quien no puede ejercer un cargo inferior al de Secretario/a, y se encuentra integrado por los presidentes/as de cada una de las Juntas Comunales.

**Art. 41. Atribuciones**

- Son atribuciones del Consejo de Coordinación Intercomunal:
- a. Entender sobre la planificación de las competencias que en forma concurrente la Constitución, el Poder Ejecutivo y esta ley le asignan a las Comunas.
  - b. Coordinar y monitorear la ejecución del proceso de descentralización político-administrativo del Gobierno de la Ciudad.
  - c. Acordar el contenido de las jurisdicciones Comunales dentro del proyecto de Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Ciudad, a partir de los anteproyectos presupuestarios Comunales participativamente elaborados.
  - d. Definir los contenidos generales de la planificación plurianual de inversiones y coordinar los programas anuales de acción de cada Comuna.
  - e. Proponer criterios de integración técnica, funcional y administrativa de las Comunas con el Poder Ejecutivo.
  - f. Fijar criterios para la construcción de la matriz presupuestaria de acuerdo al artículo 17 de la presente ley. Dichos criterios se revisarán al menos quinquenalmente.
  - g. Dictar su reglamento interno de funcionamiento.
  - h. Promover programas de capacitación y difusión del sistema Comunal.
  - i. Mediar en cuestiones de competencias superpuestas entre Comunas.
  - j. Fijar los límites requeridos por la normativa aplicable en la materia para las distintas modalidades de contratación y establecer los niveles administrativos habilitados para sus respectivas autorizaciones.

## **TÍTULO VI**

### **Descentralización del control**

#### **Capítulo único**

#### **Organismos de Control**

**Art. 42. Control interno y externo**

El control interno y externo de los actos de la Junta Comunal está a cargo de la Sindicatura General y la Auditoría General de la Ciudad,

respectivamente, conforme a la normativa vigente. Se crea una Unidad de Auditoría Interna para el control de gestión.

**Art. 43. Otros organismos**

Las Comunas propician convenios para que en ellas funcionen oficinas descentralizadas del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, la Defensoría del Pueblo y otros organismos de control.

## **TÍTULO VII**

### **Intervención de las comunas**

**Capítulo único.**  
**Causales, plazo y alcances**

**Art. 44. Causales**

La Legislatura interviene las Comunas cuando existiere causa grave, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 82, inciso 3º, de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Art. 45. Requisitos para ser interventor**

El interventor debe reunir los requisitos previstos por el artículo 70 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y le comprenden los mismos impedimentos e incompatibilidades previstas para los diputados de la ciudad.

**Art. 46. Atribuciones y plazo**

El interventor se halla investido de la totalidad de las atribuciones fijadas por esta ley para la Junta Comunal y debe rendir cuenta a la Legislatura sobre su gestión cada vez que esta se lo requiera. La intervención sólo podrá extenderse por el lapso de noventa (90) días corridos.

## **TÍTULO VIII**

### **Disposiciones transitorias**

**Art. 47. Transición. Cronograma**

El Poder Ejecutivo implementa un proceso de transición que contempla la efectiva participación de los representantes de las organizaciones vecinales.

La conformación de las Comunas y la elección de sus autoridades se ajusta a un proceso de fortalecimiento institucional que comprende:

- a. Descentralización de los servicios actualmente desconcentrados en los Centros de Gestión y Participación, adaptación de los límites, la normativa y los padrones electorales.
- b. Transferencia gradual de competencias centralizadas a las unidades descentralizadas, en virtud de la aplicación del Título II de la presente ley.
- c. El proceso de transición debe completarse el 31 de mayo de 2007. Antes del vencimiento de dicho plazo, la Legislatura fija la fecha en que se realizarán las elecciones, que deben ser convocadas por el Jefe de Gobierno, y de la disolución de los Centros de Gestión y Participación Comunal y asunción de las autoridades electas.

**Art. 48. Comisión de Control y Seguimiento**

A efectos de realizar el seguimiento del proceso de transición, conformase una comisión bipartita integrada por representantes vecinales agrupados según las Comunas establecidas y los diputados integrantes de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Art. 49. Personal**

La planta de personal de las Comunas se integrará con la planta permanente de la actual Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana.

Si fuera necesario incrementarla, esta se integrará prioritariamente con agentes dependientes de otras áreas centrales que ya han desconcentrado o descentralizado servicios.

Esta transferencia se realizará sin alteración, en ambos casos, de su situación de revista, antigüedad, cargo, función, categoría, nivel remunerativo alcanzado por todo concepto y demás derechos adquiridos al amparo de la legislación en vigencia al momento de la transferencia.

**Art. 50. Información presupuestaria sobre la transición**

En cada proyecto de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos que el Poder Ejecutivo remita a la Legislatura, que contemple acciones relacionadas con la transición, deben indicarse analíticamente

y con la mayor apertura disponible conforme la normativa vigente, cuáles son las partidas afectadas al proceso de descentralización Comunal, tanto en la administración central como en la descentralizada.

**Art. 51. Servicios tercerizados**

Los servicios tercerizados actualmente a cargo del Poder Ejecutivo que en virtud de la presente ley deban ser transferidos a las Comunas continuarán vigentes. Se transfiere a las Comunas el control de la ejecución, certificación y priorización de los servicios.

**Art. 52. Coherencia en la delimitación**

Todas las divisiones territoriales de la ciudad, cualquiera sea su propósito, deben ajustarse a la delimitación establecida por esta ley para las Comunas en un plazo que no supere los tres (3) años, contados a partir de la sanción de la presente ley. Ellas pueden dividir una Comuna o sumar dos (2) o más, pero no tomar fracciones de distintas Comunas para delimitar una zona.

Toda otra área o dependencia cuya adecuación a lo dispuesto en el presente artículo no puede entrar en vigor en razón de las limitaciones impuestas por la Ley N° 24.588 quedarán pendientes hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia. No obstante ello, el Poder Ejecutivo convendrá con las autoridades correspondientes la adecuación de las respectivas jurisdicciones.

**Cláusula Transitoria Primera**

A los efectos de garantizar que la integración de las Juntas Comunales cumpla con lo prescripto en el artículo 36 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y hasta tanto sea dictada la Ley Electoral de la Ciudad, las listas que presenten los partidos políticos para la elección de los miembros de las Juntas Comunales no podrán incluir dos personas de un mismo sexo en forma consecutiva.

**Cláusula Transitoria Segunda**

Al único efecto de la primera elección de miembros de las Juntas Comunales, y por única vez, el requisito de residencia habitual y permanente en la Comuna exigido por el inciso b) del artículo 21 se tendrá por cumplido si se cuenta con residencia habitual y permanente en cualesquiera de las Comunas inmediatamente contiguas.

#### Cláusula Transitoria Tercera

Tope presupuestario. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, 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.

## ANEXO A Delimitación

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se divide en quince comunas cuyos límites y divisiones, a los estrictos fines de esta ley, se ajustan a lo siguiente:

COMUNA 1: borde sur de la Dársena D, Av. Tomás Edison, acceso Wilson, Av. Pte. Ramón Castillo, bajada de la Autopista Dr. A. Illia (acceso portuario) hasta intersección con Autopista Illia, prolongación virtual de Juan Bibiloni, Brig. Gral. F. Quiroga, Proyección de Montevideo, Montevideo, Guido, Uruguay, Av. Córdoba, Av. Callao, Av. Entre Ríos, Av. Caseros, Paracas, prolongación virtual Ituzaingó (puente), Guanahani, Dr. Enrique Finochietto, Gral. Hornos, Av. Caseros, Av. Defensa, Av. Martín García, Av. Paseo Colón, Av. Brasil, prolongación Av. Elvira Rawson de Dellepiane, Av. Elvira Rawson de Dellepiane hasta intersección con el paredón de la Costanera Sur, paredón de la Costanera Sur, límite catastral sur de la Reserva Ecológica, Río de la Plata. Comprendida por: Retiro: borde sur de la dársena D, Av. Tomás Edison, Acceso Wilson, Av. Pte. Ramón Castillo, bajada Autopista Dr. A. Illia (acceso portuario) hasta intersección con Autopista Illia, prolongación virtual de Juan Bibiloni, Brig. Gral. F. Quiroga, Proyección de Montevideo, Montevideo, Guido, Uruguay, Av. Córdoba, Boulevard Cecilia Grierson, carril norte del Boulevard Cecilia Grierson (entre Av. Antártida Argentina y Dársena Norte), Boulevard Cecilia Grierson, Av. Costanera Intendente Hernán M. Giralt, sendero portuario interno (sin denominación

oficial) paralelo al Malecón del canal Norte de la Dársena Norte, Río de la Plata. San Nicolás: Av. Córdoba, Av. Callao, Av. Rivadavia, ramal oeste de avenida Leandro N. Alem, Bartolomé Mitre, Av. Rosales, ramal norte de la Av. La Rábida (norte), Av. Eduardo Madero. Puerto Madero: sendero portuario interno (sin denominación oficial) paralelo al Malecón del Canal Norte de la Dársena Norte, Av. Costanera Intendente Hernán M. Giralt, Boulevard Cecilia Grierson, carril norte del Boulevard Cecilia Grierson (entre Av. Antártida Argentina y Dársena Norte), Boulevard Cecilia Grierson, Av. Eduardo Madero, Av. Ingeniero Huergo, carril suroeste de la Av. Ingeniero Huergo (entre Juan de Garay y Brasil), prolongación virtual a Av. Elvira Rawson de Dellepiane, Av. Elvira Rawson de Dellepiane hasta intersección con el paredón de la Costanera Sur, paredón de la Costanera Sur, límite catastral sur de la Reserva Ecológica, Río de la Plata. San Telmo: Chile, Piedras, Av. Caseros, Defensa, Av. Martín García, Av. Paseo Colón, Av. Brasil, carril suroeste de la Av. Ingeniero Huergo (entre Juan de Garay y Brasil), Av. Ingeniero Huergo; Montserrat: Av. Entre Ríos, Av. Rivadavia, ramal oeste de la Av. Leandro N. Alem, Bartolomé Mitre, Av. Rosales, ramal norte de la Av. La Rábida (norte), Av. Ing. Huergo, Chile, Piedras, Av. Independencia; Constitución: Av. Independencia, Piedras, Av. Caseros, General Hornos, Dr. Enrique Finochietto, Guanahani, prolongación virtual Ituzaingó (puente), Paracas, Av. Caseros, Av. Entre Ríos.

**COMUNA 2:** Uruguay, Guido, Montevideo, Proyección de Montevideo, Brig. Gral. Facundo Quiroga, prolongación virtual de Juan Bibiloni, bajada Autopista Dr. A. Illia (acceso portuario) hasta intersección con Autopista Illia, Av. Pte. Ramón Castillo, Acceso Wilson, Av. Tomás Edison, borde oeste de la Dársena D, borde norte de la Dársena D, bordes Dársenas E y F, Av. Costanera R. Obligado, Jerónimo Salguero, deslinde suroeste zona de vías de los ferrocarriles ex FGBM, ex FGSM, ex FGB, Tagle, Las Heras, Av. Coronel Díaz, Mario Bravo, Av. Córdoba. Comprendida por: Recoleta.

**COMUNA 3:** Av. Córdoba, Gallo, Av. Díaz Vélez, prolongación virtual a Sánchez de Bustamante (puente peatonal), Sánchez de Bustamante, Sánchez de Loria, Carlos Calvo, Sánchez de Loria, Av. Juan de Garay, Av. Entre Ríos, Av. Callao. Comprendida por: San Cristóbal: Av. Independencia, Av. Entre Ríos, Av. Juan de Garay, Sánchez de Loria, Carlos Calvo, Sánchez de Loria, Balvanera: Av. Independencia, Av. En-

tre Ríos, Av. Callao, Av. Córdoba, Gallo, Av. Díaz Vélez, prolongación virtual a Sánchez de Bustamante (puente peatonal), Sánchez de Bustamante, Sánchez de Loria.

COMUNA 4: prolongación Cnel. Esteban Bonorino (proyectada), Cnel. Esteban Bonorino, Cnel. Esteban Bonorino (proyectada), Cnel. Esteban Bonorino, Cnel. Esteban Bonorino (proyectada), Cnel. Esteban Bonorino, carril sureste de la Av. Gral. Fernández de la Cruz, Agustín de Vedia, Av. Riestra, Av. Del Barco Centenera, Av. Cobo, Av. Caseros, Sánchez de Loria, Av. Juan de Garay, Av. Entre Ríos, Av. Caseros, Paracas, prolongación virtual Ituzaingó (puente), Guanahani, Dr. Enrique Finochietto, Gral. Hornos, Av. Caseros, Defensa, Av. Martín García, Av. Paseo Colón, Av. Brasil, prolongación Av. Elvira Rawson de Dellepiane, Av. Elvira Rawson de Dellepiane hasta intersección con el paredón de la Costanera Sur, paredón de la Costanera Sur, límite catastral sur de la Reserva Ecológica, Río de la Plata, Riachuelo (deslinde Capital-Provincia), proyección de Riachuelo (deslinde Capital-Provincia). Comprende la Manzana Catastral 104 de la Sección 26. Comprendida por: Boca: Av. Regimiento de Patricios, Av. Martín García, Av. Paseo Colón, Av. Brasil, prolongación virtual de Av. Elvira Rawson de Dellepiane, Av. Elvira Rawson de Dellepiane hasta intersección con el paredón de la Costanera Sur, paredón de la Costanera Sur, límite catastral sur de la Reserva Ecológica, Río de la Plata, Riachuelo, prolongación virtual de Av. Regimiento de Patricios; Barracas: Av. Regimiento de Patricios, Defensa, Av. Caseros, General Hornos, Dr. Enrique Finochietto, Guanahani, prolongación virtual Ituzaingó (puente), Paracas, Av. Caseros, Av. Vélez Sarsfield, Av. Amancio Alcorta, Lafayette, Miravé, Lavardén, deslinde norte zona de las vías del ex FF.CC. Gral. Belgrano (hasta intersección con Zavaleta), vías del ex FF.CC. Gral. Belgrano, Av. Amancio Alcorta, Iguazú, prolongación virtual Iguazú, Riachuelo (deslinde Capital-Provincia), proyección de Riachuelo (deslinde Capital-Provincia), Riachuelo (deslinde Capital-Provincia), prolongación virtual de la Av. Regimiento de Patricios. Comprende la Manzana Catastral 104 de la Sección 26; Parque Patricios: Av. Juan de Garay, Av. Entre Ríos, Av. Vélez Sarsfield, Av. Amancio Alcorta, Lafayette, Miravé, Lavardén, deslinde norte zona de vías del ex FF.CC. Gral. Belgrano (hasta intersección con Zavaleta), vías del ex FF.CC. Gral. Belgrano, Cachi, José Cortejarena, Av. Almafuerte, Sánchez de Loria;

Nueva Pompeya: Cnel. Esteban Bonorino, carril sureste de la Av. Gral. F. Fernández de la Cruz, Agustín de Vedia, Av. Riestra, Del Barco Centenera, Av. Cobo, Av. Caseros, Av. Almafuerte, José Cortejarena, Cachi, vías del ex FF.CC. Gral. Belgrano, Av. Amancio Alcorta, Iguazú, prolongación virtual Iguazú, Riachuelo (deslinde Capital-Provincia), prolongación Cnel. Esteban Bonorino (proyectada), Cnel. Esteban Bonorino, Cnel. Esteban Bonorino (proyectada), Cnel. Esteban Bonorino, Cnel. Esteban Bonorino (proyectada).

COMUNA 5: Sánchez de Loria, Carlos Calvo, Sánchez de Loria, Sánchez de Bustamante, prolongación virtual de Sánchez de Bustamante (puente peatonal), avenida Díaz Vélez, Gallo, Av. Córdoba, Av. Estado de Israel, Av. Ángel Gallardo, Río de Janeiro, Av. Rivadavia, Av. La Plata, Av. Caseros. Comprendida por: Almagro: Río de Janeiro, Av. Rivadavia, Av. La Plata, Av. Independencia, Sánchez de Loria, Sánchez de Bustamante, prolongación virtual de Sánchez de Bustamante (puente peatonal), Av. Díaz Vélez, Gallo, Av. Córdoba, Av. Estado de Israel, Av. Ángel Gallardo; Boedo: Sánchez de Loria, Carlos Calvo, Sánchez de Loria, Av. Caseros, Av. La Plata, Av. Independencia.

COMUNA 6: Río de Janeiro, Av. Rivadavia, Av. La Plata, Av. Directorio, Curapaligüe, Av. Tte. Gral. Donato Álvarez, Av. Juan B. Justo, Av. San Martín, Av. Gaona, Av. Ángel Gallardo. Comprendida por: Caballito.

COMUNA 7: carril noroeste de Castañares, Av. Lacarra, línea media de la Autopista Tte. Gral. Luis Dellepiane, Portela, Cuenca, Av. Gaona, Tte. Gral. Donato Álvarez, Curapaligüe, Av. Directorio, Av. La Plata, Av. Cobo, Del Barco Centenera, Av. Riestra, Agustín de Vedia, carril sureste de la Av. Gral. F. Fernández de la Cruz, carril noreste de la Av. Varela, Perito Moreno. Comprendida por: Flores: Portela, Cuenca, Av. Gaona, Teniente General Donato Álvarez, Curapaligüe, Av. Directorio, Av. Carabobo, carril noreste de la Av. Carabobo (entre Saraza y Av. Eva Perón), Av. Carabobo, Av. Castañares, Curapaligüe, Presidente Camilo Torres y Tenorio, Av. Riestra, Agustín de Vedia, carril sureste de la Av. Gral. F. Fernández de la Cruz, carril noreste de la Av. Varela, Perito Moreno, carril noroeste de Castañares, Lacarra, línea media de la autopista Teniente Gral. L. Dellepiane. Parque Chacabuco: Av. La Plata, Av. Cobo, Del Barco Centenera, Av. Riestra, Pte. Camilo Torres y Tenorio, Curapaligüe, Av. Castañares, Av. Carabobo, carril noreste de la Av. Carabobo (entre Saraza y Av. Eva Perón), Av. Carabobo, Av. Directorio.

COMUNA 8: Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), Riachuelo (deslinde Capital-Provincia), prolongación Cnel. Esteban Bonorino (proyectada), Cnel. Esteban Bonorino, prolongación virtual de Cnel. Esteban Bonorino, Cnel. Esteban Bonorino, Cnel. Esteban Bonorino (proyectada), Cnel. Esteban Bonorino, carril sureste de la Av. Gral. F. Fernández de la Cruz, carril noreste de Varela, Av. Perito Moreno, carril noroeste de Castañares, carril suroeste de Asturias, carril sureste de Santiago de Compostela, Mozart, línea media de la Autopista Tte. Gral. Luis Dellepiane, Av. Escalada, Av. Eva Perón. Comprendida por: Villa Soldati: Cnel. Esteban Bonorino, carril sureste de la Av. Gral. F. Fernández de la Cruz, carril noreste de Varela, Av. Perito Moreno, carril noroeste de Castañares, circunvalación norte de la plaza Calabria, Saraza, carril suroeste de la Av. Escalada, circunvalación noreste del cantero de la intersección con José Pablo Torcuato Batlle y Ordóñez, carril suroeste de la Av. Escalada, circunvalación suroeste del cantero de la intersección con Av. Gral. F. Fernández de la Cruz, carril suroeste de la Av. Escalada, circunvalación suroeste del cantero sobre la Av. Cnel. Roca, carril suroeste de la Av. Escalada, prolongación virtual de la Av. Escalada, Riachuelo (deslinde Capital-Provincia), prolongación Cnel. Esteban Bonorino (proyectada), Cnel. Esteban Bonorino prolongación virtual de Cnel. Esteban Bonorino, Cnel. Esteban Bonorino, Cnel. Esteban Bonorino (proyectada); Villa Riachuelo: Lisandro de la Torre, Unanué, prolongación virtual de Unanué, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), Riachuelo (deslinde Capital-Provincia), prolongación virtual de Av. Escalada, carril suroeste de la Av. Escalada, circunvalación suroeste del cantero con la intersección de la Av. Cnel. Roca, carril noroeste de la Av. Cnel. Roca; Villa Lugano: Av. Eva Perón, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), prolongación virtual de Unanué, Unanué, Lisandro de la Torre, carril noroeste de la Av. Cnel. Roca, circunvalación noroeste del cantero con la intersección de la Av. Escalada, carril suroeste de la Av. Escalada, circunvalación Suroeste del cantero con la intersección de la Av. Gral. F. Fernández de la Cruz, carril suroeste de la Av. Escalada, circunvalación noreste del cantero con la intersección de José Pablo Torcuato Batlle y Ordóñez, carril suroeste de la Av. Escalada, Saraza, circunvalación norte de la plaza Calabria, carril noroeste de Castañares, carril suroeste de Asturias, carril

sureste de Santiago de Compostela, Mozart, línea media de la Autopista Tte. Gral. Luis Dellepiane, Av. Escalada.

COMUNA 9: carril noroeste de Castañares, carril suroeste de Asturias, carril sureste de Santiago de Compostela, Mozart, línea media de la Autopista Tte. Gral. Luis Dellepiane, Av. Escalada, Av. Eva Perón, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), Av. Juan B. Justo, empalme sureste de Av. Álvarez Jonte con Av. Juan B. Justo, Av. Álvarez Jonte, Manuel Porcel de Peralta, Av. Juan B. Justo, Bacacay, Irigoyen, prolongación sobre las vías del ex FF.CC. Gral. Sarmiento, Anselmo Sáenz Valiente, Albariño, Emilio Castro, Av. Escalada, Av. Juan B. Alberdi, Mariano Acosta, Av. Directorio, Portela, línea media de la autopista Tte. Gral. Luis Dellepiane, Lacarra. Comprendida por: Mataderos: Av. Emilio Castro, Escalada, Av. Eva Perón, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia); Liniers: Av. Emilio Castro, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), Av. Juan B. Justo, empalme sureste de la Av. Juan B. Justo con la Av. Álvarez Jonte, Av. Álvarez Jonte, Manuel Porcel de Peralta, Av. Juan B. Justo, Av. Bacacay, Irigoyen, vías del ex FF.CC. Gral. Sarmiento, Anselmo Sáenz Valiente, Albariño; Parque Avellaneda: Av. Juan B. Alberdi, Av. Escalada, línea media de la Autopista Tte. Gral. Luis Dellepiane, Mozart, carril sureste Santiago de Compostela, carril suroeste de Asturias, carril noroeste de Av. Castañares, Lacarra, línea media de la autopista Tte. Gral. Luis Dellepiane, Portela, Av. Directorio, Mariano Acosta.

COMUNA 10: Portela, Cuenca, Av. Gaona, Joaquín V. González, Baigorria, Av. Lope de Vega, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), Av. Juan B. Justo, empalme sureste de Av. Álvarez Jonte con Av. Juan B. Justo, Av. Álvarez Jonte, Manuel Porcel de Peralta, Av. Juan B. Justo, Bacacay, Irigoyen, vías del ex FF.CC. Gral. Sarmiento, Anselmo Sáenz Valiente, Albariño, Av. Emilio Castro, Escalada, Av. Juan B. Alberdi, Mariano Acosta, Av. Directorio. Comprendida por: Floresta: Av. Directorio, Portela, Cuenca, Av. Gaona, Joaquín V. González, Juan Agustín García, Av. Segurola, Mariano Acosta; Monte Castro: Av. Álvarez Jonte, Av. Lope de Vega, Juan Agustín García, Joaquín V. González, Baigorria, Irigoyen; Vélez Sarsfield: Av. Segurola, Juan Agustín García, Av. Lope de Vega, Av. Juan B. Justo, Av. Canónigo Miguel Calixto del Corro, Av. Rivadavia, Medina, Av. Juan Bautista Alberdi, Mariano Acosta; Versalles: Nogoyá, Irigoyen, Av. Juan B. Justo, Manuel Porcel de Peralta, Av.

Álvarez Jonte, empalme sureste de la Av. Álvarez Jonte con la Av. Juan B. Justo, Av. Juan B. Justo, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), prolongación virtual de Nogoyá; Villa Luro: Av. Emilio Castro, Escalada, Av. Juan B. Alberdi, Medina, Av. Rivadavia, Av. Canónigo Miguel Calixto del Corro, Av. Juan B. Justo, Av. Lope de Vega, Av. Álvarez Jonte, Irigoyen, Av. Juan B. Justo, Bacacay, Irigoyen, vías del ex FF.CC. Gral. Sarmiento, Anselmo Sáenz Valiente, Albariño; Villa Real: Av. Lope de Vega, Baigorria, Irigoyen, Nogoyá, prolongación virtual de Nogoyá, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia).

COMUNA 11: Av. Gaona, Av. Tte. Gral. Donato Álvarez, Av. Juan B. Justo, Av. San Martín, Av. Álvarez Jonte; Gavilán, Arregui, Av. San Martín, Gutemberg, Campana, vías del ex FF.CC. Gral. Mitre (ramal Suárez), Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), Av. Lope de Vega, Baigorria, Joaquín V. González. Comprendida por: Villa Gral. Mitre: Condarco, Av. Gaona, Av. Tte. Gral. Donato Álvarez, Av. Juan B. Justo, Av. San Martín, Av. Álvarez Jonte; Villa Devoto: Campana, Gutemberg, Av. San Martín, Av. Francisco Beiró, Joaquín V. González, Baigorria, Av. Lope de Vega, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), vías del ex FF.CC. Mitre (ramal Suárez); Villa del Parque: Joaquín V. González, Miranda, Av. Álvarez Jonte, Gavilán, Arregui, Av. San Martín, Av. Francisco Beiró; Villa Santa Rita: Condarco, Av. Álvarez Jonte, Miranda, Joaquín V. González, Av. Gaona.

COMUNA 12: Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), vías del ex FF.CC. Mitre (ramal Suárez), Campana, Salvador María del Carril, La Pampa, Av. Dr. Rómulo Naón, Av. Monroe, Av. Dr. Ricardo Balbín, Franklin D. Roosevelt, Zapiola, Crisólogo Larralde, Av. Cabildo. Comprendida por: Coghlan: vías del ex FF.CC. Gral. Mitre (ramal Mitre), Núñez, Zapiola, Franklin D. Roosevelt, Av. Dr. Ricardo Balbín, Av. Monroe, vías del ex FF.CC. Mitre (ramal Suárez), Estomba, Franklin D. Roosevelt, Tronador, Av. Congreso, San Francisco de Asís, Quesada hasta su intersección con vías del ex FF.CC. Gral. Mitre (ramal Mitre); Saavedra: Av. Cabildo, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), Av. De los Constituyentes, Av. Gral. Paz (calle de servicio), Crisólogo Larralde, Galván, Núñez, Zapiola, Crisólogo Larralde; Villa Urquiza: Av. De los Constituyentes, La Pampa, Av. Dr. Rómulo Naón, Av. Monroe, vías del ex FF.CC. Gral. Mitre (ramal Suárez), Estomba, Franklin D. Roosevelt, Tronador, Av. Congreso, San Francisco de Asís, vías del ex

FF.CC. Gral. Mitre (ramal Mitre), Núñez, Galván, Av. Crisólogo Larralde, Av. Gral. Paz (calle de servicio). Villa Pueyrredón: Salvador María del Carril, Av. De los Constituyentes, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), vías del ex FF.CC. Mitre (ramal Suárez), Campana.

COMUNA 13: muelle al norte del Aeroparque Jorge Newbery, Av. Costanera Rafael Obligado, La Pampa, Av. Pte. Figueroa Alcorta, Av. Valentín Alsina, Olleros, vías del ex - FF.CC. Gral. Mitre (ramal Tigre), prolongación virtual de Zabala, Zabala, Av. Cabildo, Jorge Newbery, Av. Crámer, Av. Dorrego, Av. Álvarez Thomas, Av. Forest, La Pampa, Rómulo Naón, Av. Monroe, Av. Dr. Ricardo Balbín, Franklin D. Roosevelt, Zapiola, Crisólogo Larralde, Av. Cabildo, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia), prolongación virtual Av. Gral. Paz hasta el mojón A en el Río de la Plata, Río de la Plata. Comprendida por: Belgrano: muelle al norte del Aeroparque Jorge Newbery, Av. Costanera Rafael Obligado, La Pampa, Av. Pte. Figueroa Alcorta, Av. Valentín Alsina, Olleros, vías del ex FF.CC. Gral. Mitre (ramal Tigre), prolongación virtual de Zabala, Zabala, Av. Cabildo, Virrey del Pino, Crámer, Elcano, Av. De los Incas, Av. Forest, La Pampa, Av. Dr. Rómulo Naón, Av. Monroe, Av. Ricardo Balbín, Franklin D. Roosevelt, Zapiola, Av. Congreso, Av. Del Libertador, Av. Guillermo Udaondo, Av. Leopoldo Lugones, prolongación virtual de Av. Comodoro Martín Rivadavia, eje de desembocadura del Arroyo Medrano, Río de la Plata; Colegiales: Av. Álvarez Thomas, Av. Forest, Av. De los Incas, Elcano, Crámer, Virrey del Pino, Av. Cabildo, Jorge Newbery, Crámer, Av. Dorrego; Núñez: Av. Cabildo, Crisólogo Larralde, Zapiola, Av. Congreso, Av. Del Libertador, Av. Guillermo Udaondo, Av. Leopoldo Lugones, prolongación virtual Av. Comodoro Martín Rivadavia, eje de desembocadura del Arroyo Medrano, Río de la Plata (deslinde Capital-Provincia) hasta el mojón A en el Río de la Plata, prolongación virtual Av. Gral. Paz, Av. Gral. Paz (deslinde Capital-Provincia).

COMUNA 14: Muelle al Norte del Aeroparque Jorge Newbery, Av. Costanera Rafael Obligado, La Pampa, Av. Pte. Figueroa Alcorta, Av. Valentín Alsina, Olleros, vías del ex FF.CC. Gral. Mitre (ramal Tigre), prolongación virtual de Zabala, Zabala, Av. Cabildo, Jorge Newbery, Crámer, Av. Dorrego, Av. Córdoba, Mario Bravo, Av. Coronel Díaz, Av. Las Heras, Tagle, deslinde suroeste zona de vías de los ferrocarriles ex FGBM, ex FGSM, ex FGB, Jerónimo Salguero, Av. Costanera Rafael Obligado, vértice oeste de la Dársena F, Río de la Plata. Comprendida por: Palermo.

COMUNA 15: Av. Córdoba, Av. Dorrego, Av. Álvarez Thomas, Av. Forest, La Pampa, Av. Salvador María del Carril, Campana, Gutemberg, Av. San Martín, Arregui, Gavilán, Av. Álvarez Jonte, Av. San Martín, Av. Gaona, Av. Ángel Gallardo, Av. Estado de Israel. Comprendida por: Chacarita: Av. Elcano, Vías del ex FF.CC. Gral. Urquiza, Av. Del Campo, Av. Garmendia, Av. Warnes, Av. Dorrego, vías del ex FF.CC. San Martín, Av. Córdoba, Av. Dorrego, Av. Álvarez Thomas; Villa Crespo: Vías del ex FF.CC. Gral. San Martín, Av. Dorrego, Av. Warnes, Paysandú, Av. San Martín, Av. Gaona, Av. Ángel Gallardo, Av. Estado de Israel, Av. Córdoba; Paternal: Av. Chorroarín, Av. San Martín, Arregui, Gavilán, Av. Álvarez Jonte, Av. San Martín, Paysandú, Av. Warnes, Av. Garmendia, Av. Del Campo; Villa Ortúzar: La Pampa, Av. Forest, Av. Álvarez Thomas, Av. Elcano, vías del ex FF.CC. Gral. Urquiza, Av. Del Campo, Av. Combatientes de Malvinas, Av. Triunvirato; Agronomía: Av. San Martín, Gutemberg, Campana, Av. Salvador María del Carril, Av. De los Constituyentes, Av. Chorroarín; Parque Chas: La Pampa, Av. Triunvirato, Av. Combatientes de Malvinas, Chorroarín y Av. de los Constituyentes.

**Observaciones generales:**

La presente norma contiene remisiones externas.

# Bibliografía

Ábalos, María, “La Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿Nuevo sujeto del federalismo argentino?”, en Bidart Campos, Germán y Gil Domínguez, Andrés, (dirs.), *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley, 2001.

Alfonsín, Raúl, “No limitar la autonomía”, [nota publicada en *Clarín* 19/12/1994, pp. 20-21] reproducida en *Pensar Jusbaires: Revista digital*, Nº I, año I, agosto de 2014, Buenos Aires, Editorial Jusbaires.

Ammirato, Aurelio, “Buenos Aires, Ciudad autónoma (Reflexiones a diez años de la reforma constitucional de 1994)”, en *Revista del Régimen de la Administración Pública*, año XXVII, Separata de la edición 316, Buenos Aires, 2005.

Araya Dujisin, Rodrigo (ed.), *Ecología de la Información: Escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*, FLACSO Chile/Nueva Sociedad, 2001.

Argüello, Jorge, “Transcurridos diez años de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es oportuno analizar el impacto que la norma tuvo sobre la Ciudad”, en Zaffaroni, Raúl y Risso, Guido (coords.), *Perplejidades del Constituyente: A diez años de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediar, 2006.

Asenjo, Rafael, “Consideraciones sobre participación ciudadana”, en Astorga, Eduardo y Cubillos, Gonzalo (eds.), *Memorias del Seminario Nacional de Derecho Ambiental: Aspectos jurídicos de la gestión ambientalmente adecuada de residuos*, Santiago de Chile, CEPAL/Fundación Friedrich Ebert, 1993.

Balbín, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Thompson Reuters-La Ley, 2015.

Balbín, Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, Buenos Aires, Thompson Reuters-La Ley, 2011.

Balbín, Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2007.

Barra, Rodolfo, "El órgano interventor", en AA. VV., *Organización administrativa, función pública y dominio público: Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, 19, 20 y 21 de mayo de 2014*, Buenos Aires, RAP digital, 2005, pp. 187-194.

Basterra, Marcela (dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2016.

Basterra, Marcela, "El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad", en *Revista Pensar en Derecho*, N° 8, año V, Buenos Aires, Eudeba, 2016, pp. 9-30.

Basterra, Marcela y Herrera Bravo, Dante, "El *status jurídico* de las Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en *La Ley Online*, diciembre 2011.

Bianchi, Alberto, *Control de Constitucionalidad*, 2<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 2002.

Bidart Campos, Germán, "Algunas reflexiones sobre las omisiones inconstitucionales", en Bazán, Víctor (coord.), *Inconstitucionalidad por omisión*, Bogotá, Temis, 1997, pp. 1-6.

Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. II-A, Buenos Aires, Ediar, 2003.

Bidart Campos, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. I-A, Buenos Aires, Ediar, 2000.

Bidart Campos, Germán, "Autonomía, derechos y políticas especiales en la Ciudad de Buenos Aires", en Bidart Campos, Germán y Gil Domínguez, Andrés, (dirs.), *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley, 2001.

Bielsa, Rafael y Graña, Eduardo, *Poder Judicial y Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1995.

Boneo, Martín y Jaime, Juan Cruz, *El Intendente olvidado de Buenos Aires: Biografía de D. Martín Boneo y Villalonga*, Buenos Aires, Letemendia, 2013.

Borja, Jordi, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza, 2003.

Borja, Jordi, “Ciudadanía y derechos en una nueva era”, en Corti, Horacio y Borja, Jordi, *Derecho a la ciudad: conquista política y renovación jurídica*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2018, pp. 15-96.

Brunfaut, Victor, “Bruselas: ciudad, región, capital”, en Balbo, Marcello (coord.), *Europa: La Ciudad central en el sistema urbano*, Quito, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, 2012, pp. 105-142.

Cafiero, Antonio, “El consenso no es una cuestión aritmética” [basado en su discurso del 1 de junio de 1994 en la Convención Constituyente], en *Pensar Jusbaires: Revista digital*, Nº 1, año I, agosto de 2014.

Canda, Fabián, “Régimen Jurídico de la Actividad de Policía”, en AA. VV., *Servicio Público, Policía y Fomento: Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2005.

Canosa, Armando, *Procedimiento Administrativo: recursos y reclamos. Actualizada y ampliada*, tomo I, 3<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Astrea/Ediciones RAP, 2017.

Caputi, Claudia y Salvatelli, Ana, “Manifestaciones de la Globalización en la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre el Derecho Administrativo”, en *La Ley: Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, agosto 2010.

Carballo, Federico y Rabinovich, Alejandro, *El sistema de compras y contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Análisis doctrinario, jurisprudencial y normativo*, Buenos Aires, Jusbaires, 2016.

Carbonell Porras, Eloísa, *Los órganos colegiados. Organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

Carella, Alfredo, *La Regulación de la Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1995.

Cassagne, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 11<sup>º</sup> ed. act., Buenos Aires, Thompson Reuters/La Ley, 2016.

Cassagne, Juan, “La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada”, en Linares Quintana, Segundo (dir.), *Derecho Constitucional*, 2016.

tucional: doctrinas esenciales 1936-2008 (*Revista Jurídica Argentina La Ley*), tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2008.

Cassagne, Juan, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006.

Cassagne, Juan, *Los grandes principios del Derecho Público Constitucional y Administrativo*, Buenos Aires, Thompson Reuters-La Ley, 2015.

Castells, Joan, “Estado autonómico y grandes ciudades en España: el caso de Barcelona”, en Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo y Frederic, Sabina (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

Cayuso, Susana, *Constitución de la Nación Argentina. Claves para el estudio inicial de la norma fundamental*, Buenos Aires, La Ley, 2006.

Cevasco, Luis, “Competencias en disputa ¿Cuestión absurda?”, en *Pensar Jusbaires. Revista digital*, Nº 10, año III, diciembre de 2016, Buenos Aires, Editorial Jusbaires.

Christe, Graciela, “La problemática institucional de las comunas de la Ciudad de Buenos Aires”, en AA. VV., *Organización administrativa, función pública y dominio público: Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral*, Buenos Aires, 19, 20 y 21 de mayo de 2014, Buenos Aires, RAP digital, 2005.

Colás Tenas, Jesús, “El funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales: las sesiones”, en *La administración al día*, 20/4/2012.

Colautti, Carlos, “Los intereses del Estado Nacional y el Art. 129 de la Constitución”, en *La Ley*, 1997.

Comadira Julio y Monti, Laura (colaboradora), *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada*, tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2007.

Comadira, Julio, *Acto administrativo municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1992.

Corti, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

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*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

Costa Díaz, Julieta, *Ensayo general para la farsa actual. Los negocios del macrismo en la ciudad*, Buenos Aires, Lectura Crítica, 2019.

Creo Bay, Horacio, "Situación jurídica de la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista del Régimen de la Administración Pública*, N° 194, 1/11/1994.

Creo Bay, Horacio, *Autonomía y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Astrea, 1995.

Cuervo Urisarri, Rufino, *Diccionario de Construcción y Régimen de la Lengua Castellana*, tomo I, Barcelona, Herder, 1998.

De Cueto Nogueras, Carlos, "Federalismo y democracia consociacional en la política belga", en *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 24, Madrid, UNED, 2009, pp. 545-563.

De Giovanni, Julio, *La Ciudad de Buenos Aires y la nueva Constitución*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1995.

De Giovanni, Julio, "La ciudad autónoma necesita una ingeniería constitucional para la reconstrucción de su poder judicial", en AA. VV., *Justicia en la CABA un modelo en construcción*, Buenos Aires, IBAPE, 2008.

Diez, Manuel, *Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963.

Diez, Manuel, *Derecho Administrativo*, tomo IV, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1969.

Dromi, Roberto, *Ciudad y Municipio: Gerenciamiento y gobernabilidad local*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 2007.

Dromi, Roberto, *Modernización del control público*, Buenos Aires, Hispania Libros, 2005.

Dromi, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, 2<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Astrea, 1987.

Escola, Héctor, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989.

Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo y Frederic, Sabina (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

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.

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 en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

Escolar, Ruth, “Proyecto: Análisis político-institucional y territorio. El diseño institucional de las Comunas en los proyectos de ley”, en *Informe de la Comisión Consultiva del Programa de Descentralización y Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, noviembre de 1999.

Eseverri, Esteban, “Una justicia comunal autonómica: un imperativo constitucional y ciudadano”, en *La Ley: Sup. Act.*, 14/6/2007.

Fayt, Carlos, *Derecho Político*, tomo I, 12<sup>a</sup> ed. actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2009.

Ferreyra, Leandro, “La Ciudad de Buenos Aires y las comunas. Autonomía y descentralización”, en *Revista La Ley*, N° 4, año VIII, agosto 2015.

Ferreyra, Raúl, *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Depalma, 1997.

Ferreyra, Raúl, “Autonomía porteña: Un valioso proceso de construcción”, en *Pensar Jusbaires: Revista digital*, N° 5, año II, septiembre 2015.

Fiorini, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968.

Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.

Gallo, Orlando, "Las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en Sabsay, Daniel (dir.), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias: Análisis doctrinal y jurisprudencial*, tomo IV, Buenos Aires, Hammurabi, 2010, pp. 1026-1033.

Garavano, Germán, "Formas alternativas de resolución de conflictos: Negociación, conciliación y arbitraje", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia: Métodos alternativos de resolución de conflictos. El papel de las defensorías del pueblo*, Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires/IIDH, pp.32-39.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás, *Curso de Derecho Administrativo I*, Buenos Aires, Thomson Civitas-La Ley, 2006.

García Lema, Alberto, "Etapas de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Aportes para una valoración actual", en *Revista Argentina Jurídica La Ley*, 1/11/2006, pp. 1004-1015.

Gauna, Juan, "Poder central y poder local", en Linares Quintana, Segundo (dir.), *Derecho constitucional: Doctrinas esenciales 1936-2008* (Revista Jurídica La Ley), tomo II, Buenos Aires, La Ley, 1996.

Gelli, María, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, tomo II, 4<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, La Ley, 2008.

Genro, Tarso, "El presupuesto participativo y la democracia", en Genro, Tarso y de Souza, Uribatan, *Presupuesto Participativo: La Experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, Eudeba, 1998

González, Claudia del Rosario, "Estructura de las Comunas de la Ciudad", en *La Ley: Revista bimestral de Doctrina y Jurisprudencia de la CABA*, año VII, Nº 2, abril de 2014.

Gordillo, Agustín y Daniele, Mabel (dirs.), *Procedimiento administrativo, Decreto ley 19.549/1972 y normas reglamentarias: Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comentados y concordados*, 2<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2010.

Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 10<sup>a</sup> ed., 2009.

Gordillo, Agustín, *El derecho administrativo de la economía: Parte general*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1967.

Gramajo, Sebastián, “La democracia participativa en las comunas: en busca de la descentralización y la participación ciudadana”, en *Jurisprudencia Argentina*, N° 3, 2007, pp. 1181-1186.

Grigera, Florencia, “Un fallo jurídicamente sencillo y políticamente complejo: el caso de las comunas porteñas”, en *La Ley: Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, 30/3/2004.

Groisman, Enrique, “Ley orgánica de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista Argentina Jurídica La Ley*, N° 215, 7/11/2006.

Halperin, David, “En torno al acto administrativo de registro y su extinción”, en *Revista de la Procuración del Tesoro de la Nación*, Edición Bicentenario, año I, 2010.

Halperin, David, “El caso Meller”, en *Revista de Derecho Público: Procedimiento Administrativo III*, año I, 2004, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, pp. 369-396.

Hermida, Roberto, “La utopía de las comunas en Buenos Aires”, en *La Ley: Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, 30/3/2004.

Hernández, Antonio, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2017.

Hernández, Antonio, *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997.

Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, tomo I, Buenos Aires, Astrea, 1985.

Ivanega, Miriam, “La administración pública del siglo xxi: Entre la utopía y la realidad”, en *La Ley Online*, 2/3/2011.

Ivanega Miriam, “De nuevo acerca del poder de policía”, en *Suplemento La Ley Constitucional*, 15/3/2007.

Ivanega, Miriam “Los principios de la organización administrativa”, en *Documentación Administrativa*, N° 267-268, año 2003-2004, Madrid, INAP, pp. 189-204.

Kelly, Elsa, “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires diez años después”, en Zaffaroni, Raúl y Risso, Guido (coords.), *Perplejidades del Constituyente: A diez años de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediar, 2006.

Larreta, Enrique, *Las dos fundaciones de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Sopena Argentina, 1949.

Lonigro, Félix, “Extraño federalismo”, en *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Buenos Aires, La Ley, 2008.

Losa, Néstor, *El Derecho Municipal en la Constitución vigente*, Buenos Aires, Abaco de Rodolfo Depalma, 1995.

Lupetti, Gustavo, “Los principios de eficacia, celeridad, economía y sencillez”, en Tawil, Guido (dir.), *Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.

Manteca Acosta, Carlos *La comuna organizada: Para formadores de democracia participativa*, Buenos Aires, EDUNTREF, 2012.

Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008.

Mata, Ismael, “Responsabilidad del Estado en el ejercicio del poder de policía”, *Ensayos de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2009.

Medici, Alejandro, “Presupuestos participativos: derechos y garantías de proximidad. Hacia un marco comprensivo y comparativo de estudio”, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, N° 38, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2008, pp. 492-501.

Mertehikian, Eduardo, “El caso ‘García Elorrio’ y las comunas porteñas: Un caso judicial de inconstitucionalidad por omisión”, en AA. VV., *Quince años, quince fallos. En conmemoración de la creación del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2014, pp. 35-52.

Mertehikian, Eduardo, “El control interno en la Administración Pública en el Ámbito nacional: Unidades de Auditoría Interna”, en AA. VV., *Control de la Administración Pública, Administrativo, Legislativo y Judi-*

cial: Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2009.

Mertehikian, Eduardo, *Ley de Administración Financiera y Control de Gestión*, 10<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Ediciones RAP, 2004.

Miñones, Pedro y Miñones, Noelia, *Las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires: Manual práctico para el Consejero Comunal*, Entre Ríos, Delta Editora, 2006.

Molina Quiroga, Eduardo, “Leyes fundamentales de la justicia de los porteños”, en AA. VV., *Justicia en la CABA un modelo en construcción*, Buenos Aires, IBAPE, 2008.

Muiños, María Rosa, *Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Legislatura de la CABA, 2016.

Mujica Láinez, Manuel, *Los Porteños II*, Buenos Aires, El Elefante Blanco, 1998.

Nápoli, Andrés y Vezzulla, Juan, *Implementando la Ley de Comunas*, Buenos Aires, Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, 2007.

Naveira de Casanova, Gustavo, *Finanzas Públicas y Derecho Financiero*, Buenos Aires, Editorial Estudio, 2016.

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, UN/ILPES/CEPAL, 1999.

Núñez, José, *Manual de Auditoría Gubernamental. Control democrático contra la corrupción y el despilfarro*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2006.

Olveira Rial, Alberto, “Ambiente, comunas y descentralización: competencias y gestión del arbolado público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, Buenos Aires, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017, pp. 351-392.

Orduña Rebollo, Enrique, *Municipios y provincias*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias/Instituto Nacional de

Administración Pública/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

Oszlak, Oscar, "Implementación participativa de políticas públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico", en AA. VV., *Construyendo confianza: Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, vol. II, Buenos Aires, Fundación CIPPEC, 2009, pp. 9-49.

Palacio, Lino, "La justicia de la Ciudad de Buenos Aires", en AA. VV., *Condición jurídico-política de la Ciudad de Buenos Aires: XIV Reunión Conjunta de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Buenos Aires (25-26 octubre 2001)*, Buenos Aires, La Ley, 2001.

Paz, Marta "A veinte años de la reforma, la ciudad todavía no consiguió ser autónoma", en *Pensar Jusbaires: Revista digital*, N° 2, año I, noviembre de 2014.

Pereira Pinto, Juan, "La actual encrucijada constitucional y la solución regionalista: el modelo belga", en *Revista La Ley*, 1979.

Pereyra, Rubén, "La reforma constitucional de 1994 y la autonomía porteña", *Pensar Jusbaires: Revista digital*, N° 2, año I, noviembre 2014.

Pereyra, Rubén, "La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista del Notariado* (edición especial: 143 Aniversario del Colegio de Escribanos), N° 896, abril/junio 2009.

Pierini, Alicia, "El valor de los acuerdos. La política de la Grandeza", en Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, *Autonomía porteña: El debate de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2014, pp. 15-32.

Pierini, Alicia, "Justicia de la Vecindad", en AA. VV., *Justicia en la CABA: un modelo en construcción*, Buenos Aires, IBAPE, 2008.

Pierini, Alicia, *Acceso a la Justicia: Métodos alternativos de resolución de conflictos. El papel de las Defensorías del Pueblo*, Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1996.

Reiriz, Graciela, “El *status jurídico* de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la CSJN”, en *Revista Áda Ciudad*, N° 2, 1/9/2008.

Rodríguez, Jesús, “Fin de la marginación y exclusión de los derechos políticos para los porteños”, en *Pensar Jusbaires: Revista digital*, N° 1, año I, agosto de 2014.

Romero, José Luis, *Latinoamérica: Las ciudades y las ideas*, 2<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2004.

Rosatti, Horacio, “Prólogo”, en Basterra, Marcela (dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2016, pp. 17-24.

Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, tomo IV, 2<sup>a</sup> ed., Santa Fe, Rubinzel-Culzoni, 2001.

Rosatti, Horacio, “*Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires*”, en *La Ley: Suplemento de Derecho Constitucional*, 18/9/2000.

Ryan, Daniel, “Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad”, en Araya Dujisin, Rodrigo (ed.), *Ecología de la Información: Escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*, FLACSO Chile/Nueva Sociedad, 2001.

Saavedra, Heriberto, “El voto de los extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires”, ED. 192-645, 2001.

Sabato, Hilda, *Buenos Aires en armas. La revolución de 1880*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2008

Sabsay, Daniel “Principios fundamentales para la interpretación, aplicación y cumplimiento de la Constitución Porteña”, en Basterra, Marcela (dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2016.

Sabsay, Daniel, “La cuestión ambiental en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *La Ley: Revista Jurídica Argentina*, 2006, pp. 1081-1092.

Sabsay, Daniel y Calógero, Pizzolo (h), “Directrices de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en materia de Comunas”, en *Informe*

*de la Comisión consultiva del Programa de descentralización y modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, noviembre de 1999.

Sabsay, Daniel y Onaindia, José, *La Constitución de los porteños*, Buenos Aires, Errepar, 1995.

Sacristán, Estela, “La Ciudad de Buenos Aires como delegataria de poderes de la Nación (a propósito de los controles sobre una empresa estatal)”, en *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 2007, pp. 38-57.

Sagüés, Néstor, *Elementos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 2003.

Salvatelli, Ana, *La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2019.

Salvatelli, Ana, *La Responsabilidad del Estado por el uso de armas de fuego reglamentarias bajo situación de estado policial*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2012.

Salvatelli, Ana, *Las comunas porteñas*, Buenos Aires, IBAPE, 2011.

Salvatelli, Ana, “Los doce principios rectores de la OCDE en materia de contratación pública”, en *Temas de Derecho Administrativo*, Nº 4, año IV, abril de 2019, Buenos Aires, Erreius, pp. 263-282.

Salvatelli, Ana, “Audiencias Públicas en el ámbito de la CABA: garantías en juego”, en *Revista Temas de Derecho Administrativo*, Nº 7, año III, julio de 2018, p. 643-656.

Salvatelli, Ana, “El control Judicial de los Procedimientos Electorales”, AA. VV., *Control público y acceso a la justicia*, Buenos Aires, Astrea/Ediciones RAP, 2016.

Salvatelli, Ana, “Las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires: fortalezas y debilidades de su institucionalidad”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Nº 443, 16/9/2005.

Salvatelli, Ana, “Acerca de la emergencia y sus excesos”, en *Revista RAP*, año XXIV, Nº 280, enero 2002.

Salvatelli, Ana, “Participación necesaria y procedimiento de audiencia pública”, en *Revista RAP*, Nº 290, año XXV, noviembre 2002.

Salvatelli, Ana y Scheibler, Guillermo, "Las comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa", en Basterra, Marcela (dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2016.

Scheibler, Guillermo, "Apuntes sobre el régimen de protección del empedrado porteño", en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, Buenos Aires, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017, pp. 243-265.

Scheibler, Guillermo, "Debut de la consulta popular porteña", en *Newsletter: Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad*, N° 32, 5/6/2015.

Scheibler, Guillermo, "El control jurisdiccional de las reglamentaciones locales en la economía. Entre la inercia centralista y el pragmatismo", en *Revista de Derecho Público: Las regulaciones estatales de la economía en Argentina*, N° 2, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2014, pp., 271-276.

Scheibler, Guillermo, "Buenos Aires, ciudad de Comunas", *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 1/11/2006.

Scheibler, Guillermo, "Presupuesto participativo: una redefinición de la relación administración-sociedad civil", en *La Ley: Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, 21/4/2004.

Schinelli, Guillermo, "Reseña histórico-constitucional de la Ciudad de Buenos Aires", en la revista *El Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Universitas, 2007.

Sola, Juan, *La intervención federal en las provincias*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1982.

Soria, Daniel, "Consideraciones jurídicas generales sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Administración local y Derecho", en *Revista del Régimen de la Administración Pública*, suplemento especial N° 8.

Souza, Celina, "Notas sobre las instituciones políticas del federalismo y procesos de descentralización en grandes ciudades", en Escobar, Marcelo; Badía, Gustavo y Frederic, Sabina (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

Stepan, Alfred, *Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations*, Ciudad de México, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, 1999.

Valdés, Eduardo, “Los porteños no somos secesionistas. Nos exigimos tener una visión federal”, en *Pensar Jusbaires: Revista digital*, Nº 1, año I, agosto de 2014.

Vanossi, Reynaldo, “El art. 32 de la Constitución Nacional y la autonomía porteña”, en *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 2013.

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.

Villagra, Facundo; Santiago, Julián y Covarrubias Jurado, Mariano, “Las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires”, en *Derecho Constitucional: Suplemento de Derecho Constitucional del elDial.com*, Buenos Aires, Abremática SA, 13/12/2006.

Villegas Basavilbaso, Bartolomé, *Derecho Administrativo: Limitaciones a la libertad*, tomo V, Buenos Aires, TEA, 1954.

Vítolo, Alfredo, “Luces y sombras en la nueva Constitución”, en Cassagne, Juan (dir.), *Estudios sobre la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

Vivo, Gustavo, “La forma de gobierno en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Comunas”, en *El Dial: Biblioteca Jurídica Online*, 18/6/2008.

Zaffaroni, Raúl. “Prólogo”, en *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Consejo de la Magistratura de la Ciudad, 2010.

Zbar, Agustín, “Alcances y limitaciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Sabsay, Daniel, *Colección de análisis jurisprudencial*, Buenos Aires, La Ley, 2002.