

# LA PROBLEMATICA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

por Graciela Elena Christie

## INTRODUCCION

La Asamblea Constituyente que redactó el estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, imaginó un horizonte urbano poblado por nuevas entidades a las que denominó comunas, las que habrían de canalizar en buena medida el principio de democracia participativa delineado en su artículo 1<sup>1</sup>, mediante la intervención de los vecinos en la elección de los órganos directivos -las juntas comunales-, complementando así el cuadro integrado por el sistema de audiencias públicas, la iniciativa legislativa, la consulta popular y el referéndum, la revocación de los mandatos y el presupuesto participativo.

No es casual el empleo del término "imaginar", con el propósito de ilustrar la actividad creadora, casi ficcional, que llevó a cabo en este aspecto la Convención, con acendrada vocación por incorporar en el diseño institucional de la Ciudad a estas formas organizativas novedosas, de peculiares caracteres y de naturaleza bastante incierta, que habrán de erigirse sobre el reconocimiento de la comunidad humana de índole social y natural que las ha de alojar. Carecen sin embargo de arraigo en nuestra historia institucional, tanto en lo que se refiere a la ciudad de Buenos Aires como a las provincias, aunque en varias de las nuevas constituciones provinciales se reconoce a las organizaciones vecinales o comisiones de vecinos la participación en la gestión municipal para fines de interés general, en algunos casos asegurando su actuación en las gestiones administrativas y de servicios públicos, como parte del derecho inalienable de asociación con fines útiles y de petionar a las autoridades (art. 14 CN) <sup>2</sup>.

El antecedente porteño que es posible rastrear lo constituyen las juntas vecinales que la ley 19987 propuso como órganos de consulta de la Municipalidad de Buenos Aires, y que tuvieron escasa inserción y trascendencia en la vida real de sus habitantes. Hasta el nombre con el que se las bautizó responde a costumbres foráneas, tal el caso de las comunas españolas en la transición entre la Edad Media y la Moderna, o más recientemente la designación que obtuvieron en Francia las descentralizaciones municipales, a partir de la Revolución Francesa y del nuevo orden político instaurado en consecuencia, que irradió hacia todo el continente europeo. En el viejo mundo encontramos también a las comunas italianas. Desde mucho antes, a partir al menos de la ocupación de la

---

<sup>1</sup> Artículo 1. La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma representativa y republicana.

<sup>2</sup> Guillermo M. Galli cita las Constituciones de Córdoba, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Río Negro. Galli, G.M.: "La participación directa de los vecinos en el Gobierno de las autonomías municipales (Una visión de las constituciones provinciales)", Revista de la Administración Pública, N° 302, Editorial Ciencias de la Administración, pag. 59 y sgtes.

península ibérica por el ejército romano, el desarrollo de las formas locales de organización política y administrativa en las formaciones históricas occidentales ha puesto en evidencia la permanente tensión entre el poder central y las fuerzas periféricas. Estas últimas, cualquiera sea el ropaje institucional que exhiban, se vigorizan, adquieren relevancia y suman atributos en materia de gobierno, administración, servicios públicos e inclusive en cuestiones militares en coincidencia con la declinación y debilitamiento de los gobiernos centrales<sup>3</sup>.

Parejo Alfonso<sup>4</sup> ha remarcado que la duradera sustentabilidad de los poderes locales no responde unilateralmente a su conformación normativa, sino que depende en medida significativa de la envergadura de los poderes populares locales. De lo que se desprende que los modelos doctrinarios- por ejemplo meramente constitucionales- no resultan eficaces para garantizar un poder local sólido, y menos aun administrativamente eficiente.

Una excepción habría de constituir la organización municipal francesa surgida a partir de la Revolución y consolidada posteriormente con Napoleón, como resultado de un plan de gobierno impuesto desde la cúspide que habría de hacer efectivos los principios de igualdad y uniformidad, con igual organización hasta el último palmo del territorio, como consecuencia del cual habrían de brotar varias decenas de miles de comunas contemporáneamente a la consolidación de una poderosa administración pública central<sup>5</sup>. En el modelo francés eran las "comunas" aquellas organizaciones locales que pasaron a ejercer el poder municipal conjuntamente con las nuevas funciones delegadas por el poder central, y cuya estructura y atribuciones competenciales analizara con tanta erudición el profesor García de Enterría en el trabajo dedicado al estudio del régimen surgido de aquel acontecimiento histórico<sup>6</sup>.

La brevísima referencia histórica tiene por objeto poner de manifiesto que la inserción de las comunas en el texto constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, sólo puede verse hasta el momento como resultado de la voluntad de la asamblea constituyente, en su intento de revalorizar 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; tales por ejemplo los servicios y obras públicas de impacto local, el mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de la zona, a los que pretende reservar a la iniciativa y ejecución de los vecinos.

Sin embargo, no se advierte igual decisión y esfuerzo volitivo en los poderes constituidos - el ejecutivo y el legislativo- para llevar adelante el

---

<sup>3</sup> Parejo Alfonso, Luciano: "Derecho Básico de la Administración Local", Ariel Derecho, Barcelona, 1988, pags. 20/25.

<sup>4</sup> Parejo Alfonso, Luciano: "Derecho Básico de la Administración Local", Ariel Derecho, Barcelona, 1988, pags. 15/25.

<sup>5</sup> García de Enterría, Eduardo: "Revolución francesa y administración contemporánea", Editorial Civitas, Edición 1998.

<sup>6</sup> García de Enterría, Eduardo: "Revolución francesa y administración contemporánea", Editorial Civitas, Edición 1998.

programa de instalación de las comunas, las que a falta de sustancia y carnadura fáctica y raigambre cultural, sólo podrían esperar desplegarse a partir de una enérgica puesta en marcha de los mecanismos institucionales para su instalación, los que deberían abarcar desde los estudios previos necesarios para delimitarlas-de carácter demográfico,urbanístico,económico y social<sup>7</sup>- hasta el análisis del "quantum"de las partidas presupuestarias que habrán de reasignarse para su ejecución por las comunas.

La ley de organización de las comunas, que debe contar con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura (art.82 inc.3 CCBA), constituye una asignatura aún pendiente, y su falta de sanción ha sido considerada un incumplimiento del mandato constitucional,configurando una omisión legislativa, según el fallo de la Sala 1a. de la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, en la causa "García Elorrio, Javier M. c/ GCBA s/ Amparo (art.14 CCABA), 19/05/03.

## **LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL DE LAS COMUNAS**

En el caso de las comunas vernáculas, se trata de figuras descentralizadas territorialmente, que constituyen unidades de gestión política y administrativa<sup>8</sup> según las define la Constitución de la Ciudad.Sobre el particular, Quiroga Lavié afirma que son descentralizadas del Gobierno Central de la Ciudad, en relación tanto a la Legislatura como al Departamento Ejecutivo<sup>9</sup>. Probablemente esta aserción deba entenderse en el sentido de que gozan de independencia funcional respecto del poder legislativo; en cuanto a la descentralización del ejecutivo, se suscitan algunas dudas que intentaremos aclarar a lo largo de esta exposición.

La técnica jurídica de la descentralización lleva implícita la idea de un núcleo de poder político que se esparce, separándose del centro<sup>10</sup> y constituyendo nuevas unidades con personalidad jurídica propia,es decir nuevos sujetos de derecho, con aptitud para administrarse a sí mismos<sup>11</sup>.Por tratarse de un concepto jurídico y no la mera descripción de un fenómeno histórico,el centro y las entidades periféricas no deben necesariamente guardar relaciones de precedencia cronológica.Si la descentralización tiene lugar con

---

<sup>7</sup> Art.127 CCABA,último párrafo

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Quiroga Lavié,H.: " Constitución de la Ciudad de Buenos Aires" Comentada,Rubinzal Culzoni Editores,1996,pag.359.

<sup>10</sup> Descentralización es el método mediante el cual un grupo de facultades jurídicas se saca del centro y se transfiere hacia la periferia (Fragola: "Manuale de diritto amministrativo",página 84,cit. por Marienhoff,Miguel "Tratado de Derecho Administrativo",Abeledo Perrot,Buenos Aires, 2000,pag.127

<sup>11</sup> Cassagne,J.C.: "Derecho Administrativo",Abeledo Perrot,sexta edición act.,tomo I,pags.248/256.

relación a un centro de imputación funcional, por ejemplo el poder ejecutivo y el complejo de órganos que de él dependen, la doctrina aludirá a una descentralización institucional, tal como ocurre con la creación de entes a los que se les atribuyen servicios o fines específicos, para llevar a cabo una administración indirecta. Si la expansión generadora de nuevos centros puede adscribirse a una localización territorial, será clasificada como una descentralización territorial, como ocurre en la forma de estado federal con las provincias y al interior de éstas con los municipios. También alguna parte de la doctrina admite que la descentralización puede no aparejar la idea de un ente dotado de "personalidad", ya que se tratará en el caso, de la atribución de funciones de la autoridad central a una repartición o funcionario, quienes las ejercen con relativa libertad, pues continúan estando jerárquicamente subordinados al órgano central. Este concepto se confunde o guarda similitud con el de desconcentración.<sup>12</sup>

En este orden de ideas, considero que las comunas porteñas poseen personalidad jurídica propia. Por definición se trata de descentralizaciones territoriales; además la Constitución de la Ciudad las describe poseyendo competencias exclusivas junto a otras que deben ejercer en concurrencia con el Gobierno de la Ciudad, lo cual demuestra que no forman parte de la administración central. Configuran centros de imputación normativa diferenciados, a los que se aplican ordinariamente las técnicas jurídicas de la personificación. Además, se agrega como elemento corroborante, el carácter autárquico que poseen.

Las comunas han sido concebidas como organismos autárquicos, en cuanto poseen facultades de administración de los recursos, en este caso los que le han sido asignados por ley<sup>13</sup>. Al respecto el art. 128 inc. 2 de la CCABA, determina como competencia exclusiva de las comunas la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución y complementariamente el inciso 4 les asigna "La administración de su patrimonio, de conformidad con la presente Constitución y las leyes". Concurren simultáneamente los tres elementos esenciales de las autarquías: 1) personalidad del ente; 2) patrimonio afectado para el cumplimiento de sus fines; 3) fin público.

Según el art. 128 inc. 2, segunda parte, las comunas en ningún caso pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente, en consecuencia carecen en este aspecto de los rasgos propios de los entes autónomos, que a efectos de proveer a su autoorganización- originaria o derivada- disponen de la facultad de crear los recursos para su funcionamiento. En la tipología confeccionada por Marienhoff<sup>14</sup> las "autarquías" traducen la idea de autosuficiencia económica, categoría que no sería por tanto predicable de las comunas. Asimismo, y en ese orden de ideas

---

<sup>12</sup> Cassagne, citado en nota 10.

<sup>13</sup> Marienhoff, Miguel : "Tratado de Derecho Administrativo", T.I., Abeledo Perrot, 2000, pags. 400 y sgtes. Según este autor "Autarquía" significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta

<sup>14</sup> obra citada en la nota anterior, pag. 402.

el art. 129 de la CCABA dispone que "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".

Sin embargo, como se señaló anteriormente, un ente puede ser el resultado de la descentralización territorial, en cuyo caso se configura una autarquía territorial<sup>15</sup>, sin que la creación del nuevo sujeto conlleve la configuración de un nuevo nivel de gobierno o de decisión política, tema al que nos referiremos con mayor extensión más adelante. También puede ocurrir que la descentralización sea meramente burocrática, regida por el principio de jerarquía, y conduzca al establecimiento de divisiones o circunscripciones administrativas al modo de delegaciones de la autoridad central, como ocurre en los estados unitarios, sin que se originen nuevas entidades con personalidad pública estatal. Sobre este tema volveremos por cuanto en él se cifra en definitiva la naturaleza de las comunas, sus caracteres y el alcance de los controles que podrán ejercerse sobre las mismas.

Ahora bien, ¿en cuál de las categorías mencionadas es posible ubicar a las comunas porteñas? y en su caso ¿cuál es el poder que se distribuye?. Por de pronto pareciera que las opciones son las siguientes: 1) Las comunas asumirán una descentralización del poder estatal encarnado o más bien personalizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el que se distribuirá funcionalmente en varias localizaciones territoriales, o bien :2) a la manera de un poder municipal, local, el "poder comunal" que corresponde al colectivo de los vecinos de la Ciudad, se repartirá en las comunas geográficamente localizadas, a efectos de su gestión política y administrativa.

Cabe reiterar, en respuesta a nuestro primer interrogante, que la alternativa territorial, o sea el dato de la localización geográfica no resulta incompatible con la creación de entidades descentralizadas a las que corresponden cometidos específicos, ya sea de manera exclusiva o bien concurrente con las que conserva el ente que se descentraliza, sin que exista estrictamente una distribución vertical del poder configurativa de diferentes o nuevos órdenes políticos<sup>16</sup> o niveles de gobierno<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup>Villegas Basavilbaso, Benjamín: "Derecho Administrativo" Buenos Aires, 1949/1956, T.2, pags. 298/302.

<sup>16</sup> Con relación al ordenamiento jurídico español y a la organización de las administraciones públicas en ese país, García de Enterría señala que en ellas actúa una primera división, a la vez horizontal mediante el principio constitucional de competencia y la separación de dos órdenes políticos separados, el del Estado y el de las Comunidades Autónomas, y vertical, por la concentración en el orden del Estado de los poderes políticos superiores o soberanos. Alrededor de esos órdenes administrativos territoriales (Estado, Comunidades Autónomas, Administraciones Locales) giran todas las demás administraciones que sometidas a un encuadramiento más o menos intensa en las primeras (García de Enterría, E. y Fernández, T.R.: Curso de Derecho Administrativo I, Décima Edición, Civitas, pag. 38).

El diseño constitucional de la Ciudad de Buenos Aires salda el debate vinculado al órgano competente para crear entidades autárquicas, y adjudica al Jefe de Gobierno la propuesta de creación de entes descentralizados o reparticiones autárquicas (art.104 inc. 10 de la CCABA) y a la Legislatura le atribuye la creación mediante ley formal (art.80 inc. 17 de la CCABA), de acuerdo a "un procedimiento secuencial en el cual las competencias del Legislador y del Ejecutivo concurren a la formación de un acto complejo" (TSJ "Arguello, Jorge Martín c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad",21/11/01). La circunstancia de que con las comunas no se haya seguido el itinerario previsto anteriormente, no constituiría un obstáculo para concebirlas como descentralizaciones administrativas del Gobierno de la Ciudad, rama del Ejecutivo, territorialmente localizadas, porque su creación se ha operado directamente por mediación de la norma fundamental de la Ciudad (arts. 127 a 131 de la CCABA) aunque en la modalidad que podríamos llamar descentralización impropia<sup>18</sup>.

Para despejar el interrogante planteado, parece útil incursionar previamente en las atribuciones constitucionalmente asignadas a las comunas.

### **LAS POTESTADES COMUNALES**

El poder de las comunas no comprende funciones legislativas ni judiciales. Comprende las actividades ejecutivas de gobierno<sup>19</sup> entre las cuales sobresalen las vinculadas a la planificación, con las limitaciones que señalaremos más abajo en materia ambiental, la elaboración de su programa de acción y ejecución de su presupuesto, la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo<sup>20</sup>. A ellas se suman las administrativas estrictamente dichas consistentes en tareas de fiscalización, control, realización de obras públicas y proyectos de impacto local así como la prestación de servicios por sí mismas o por medio de terceros, y el mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Antonio Hernández sostiene que a partir de la reforma constitucional de 1994 han quedado configurados cuatro niveles de gobierno: el estado federal, las provincias, la ciudad autónoma de Buenos Aires y los municipios (Hernández, Antonio María: "Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1997, pags. 26/28).

<sup>18</sup> Las formas "impropias" de ejercicio de competencias o funciones han sido reconocidas por la jurisprudencia y la doctrina, ya sea para encuadrar situaciones análogas a las previstas normativamente ("Cocchia, Jorge", Fallos 316:2624), o cuando la atribución opera directamente por prescripción de la norma constitucional, sin requerir acto institucional o administrativo expreso (ver con relación al ejercicio de la Administración por parte del Jefe de Gabinete efectuada por la Constitución mediante delegación impropia, Informe producido por el Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Justicia, RAP, número 234, pag. 33 y sgtes).

<sup>19</sup> Marienhoff, Miguel: "Tratado de Derecho Administrativo", T I, pags. 68 y sgtes.; Garrido Falla, Fernando: "La institución administrativa en la constitución española", RAP, número 300, pags. 77 y sgtes.

<sup>20</sup> Estas dos últimas competencias le corresponden con exclusividad según el artículo 128 de la CCBA.

<sup>21</sup> También son competencias exclusivas de acuerdo al art. 128 de la CCBA el mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes.

Queda claro entonces que no existen actividades legislativas que hayan sido objeto de descentralización y que las comunas se encuentran fuera del ámbito del poder judicial y del legislativo, aunque tienen atribuida la facultad de ejercer la iniciativa legislativa (art.128 inc.3 de la CCABA).

Su relación con el ejecutivo de la Ciudad es más compleja, en virtud del plexo de relaciones que los vinculan. En efecto:

1) Pueden elevar proyectos de decreto al Ejecutivo y el anteproyecto de presupuesto anual (art.128 CCABA incs.3 y 2)

2) Ejercen en forma concurrente con el Ejecutivo competencias de naturaleza administrativa que comprenden :

a) Actividades de fiscalización y de control (art. 128 CCABA). En algunos casos debe fijarse por ley el alcance de dichas competencias, como ocurre en materia de control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y el suelo (inc.1) y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna (inc. ). Se sobreentiende que la competencia que se les atribuye no consiste en la facultad de dictar las normas de policía en cuanto tales, que serán leyes nacionales, federales a las que haya adherido la Ciudad, o leyes sancionadas por la legislatura de la Ciudad, sino la actividad de aplicación y control de las normas de policía.<sup>22</sup>

b) En forma concurrente con el Gobierno de la Ciudad se hallan en condiciones de decidir y ejecutar obras públicas, proyectos y planes de impacto local encuadrados en el plan general de la Ciudad (art.128 CCABA).

c) la gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, son complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.

d) la implementación de un método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.

Según el artículo 27 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural. En tal sentido, las funciones de planificación que reconoce a las comunas el artículo 128, se hallarían en contradicción con la norma del art. 27, pues al otorgarle al Gobierno una competencia exclusiva, le veda ejercerla en materia ambiental<sup>23</sup>.

La coordinación del ejercicio de las competencias concurrentes entre el Gobierno de la Ciudad y las Comunas es una atribución del Jefe de Gobierno tal como resulta del art.104, inc.15 de la CCABA, que le asigna la coordinación de las distintas áreas del Gobierno Central con las Comunas. En este aspecto parece adecuada la solución prevista en el proyecto de ley de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, que unifica varias iniciativas

---

<sup>22</sup> En igual sentido, Quiroga Lavié aclara el defecto que encuentra en la redacción del texto constitucional, respecto de similares atribuciones del Jefe de Gobierno de la Ciudad. Quiroga Lavié, H.: "Constitución de la Ciudad de Buenos Aires", Comentada, Rubinzal Culzoni Editores, 1996, pag.301.

<sup>23</sup> Quiroga Lavié sostiene "...no parece razonable que la gestión ambiental no pueda serle delegada a las comunas, pues en la defensa del ambiente...etc.(continuar nota)

legislativas sobre organización de las comunas, en la medida que defiere a los acuerdos que celebrarán las nuevas entidades vecinales con el Gobierno de la Ciudad las decisiones acerca del modo en que se ejercerán las competencias concurrentes, en lugar de sujetar esta materia a la reglamentación que sobre el particular incluya la ley de organización de las comunas, lo que de por sí importa una mayor rigidez en las definiciones.

Además de las potestades mencionadas expresamente, existen otras que resultan implícitas en el ordenamiento. Cabe en tal sentido reconocer a las comunas la facultad de dictar actos de alcance general, por ejemplo su plan de acción y la resolución que distribuye los gastos y recursos presupuestarios; una 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 y de los que lleve a cabo en forma concurrente con la Ciudad. También podrán emitir los actos administrativos necesarios para convocar los procesos de selección de los contratistas de obras públicas de impacto local, y de los servicios que resuelvan prestar.

La mayoría de los proyectos de ley referidos a la organización de las comunas prevén que el personal que se les asigne será transferido de la planta de personal permanente y transitorio del Gobierno de la Ciudad, en particular el que presta funciones en los actuales Centros de Gestión y Participación Ciudadana. Esta transferencia podrá ir acompañada de las competencias respectivas en materia de dirección del personal y potestad disciplinaria, en cuyo caso las comunas podrán generar actividad administrativa, o bien los agentes permanecerán en la órbita de sus dependencias originarias con una asignación funcional en las comunas, las que se hallarán desprovistas de la gestión en materia de personal.

### **¿EXISTE UNA PLURALIDAD DE ORDENAMIENTOS JURIDICO POLITICOS EN LA CIUDAD?**

Una respuesta afirmativa en tal sentido importaría admitir que las comunas constituyen un nuevo nivel político o de gobierno dentro de la organización jurídica institucional argentina. Nos hallaríamos en el campo de lo que Marienhoff denomina descentralización política<sup>24</sup> vinculada directamente al sistema de gobierno de un país, a la estructura del Estado, a su constitución orgánica, según explica al respecto.

Bidart Campos<sup>25</sup> afirma que a partir de la Constitución reformada en 1994 las Autoridades de la Nación, a las que prefiere llamar Autoridades del Estado son el Gobierno Federal, los Gobiernos de Provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios de provincia. El art. 123 de la constitución federal reconoce la autonomía de los municipios provinciales, de modo que la organización del poder local debe tomar en cuenta la pauta

---

<sup>24</sup> Marienhoff, Miguel, obra citada, pags. 637 /638.

<sup>25</sup> Bidart Campos, Germán: "Manual de la Constitución Reformada", Tomo III, Ediar S.A., pags. 36/38

obligatoriamente impuesta por la constitución. Antonio Hernández<sup>26</sup> coincide respecto de los niveles de gobierno existentes en nuestro país..

Aunque aparecen mencionadas en el Título Sexto del Libro Segundo de la CCABA, correspondiente a los poderes del Gobierno de la Ciudad, considero que con la incorporación de las comunas no se ha configurado una nueva fuente de poder autónomo. En mi opinión las comunas no pueden perseguir fines políticos propios y se hallan subordinadas al interés general de la Ciudad y su Gobierno. Esto se infiere del artículo 127 de la CCABA en cuanto condiciona a la ley de organización comunal, prescribiendo que debe preservar "la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su Gobierno". Por de pronto carecen de la potestad legislativa y por consiguiente de un órgano deliberativo destinado a dictar normas generales en materias sustantivas, que es en las democracias representativas contemporáneas la fuente primordial del poder político<sup>27</sup>.

Si bien podría hallarse alguna simetría entre la CCABA y la Constitución Nacional, en la técnica legislativa empleada para preservar los intereses de la Ciudad y los del estado federal con relación a las comunas y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respectivamente, en cuanto en ambos casos se defirió a una ley la protección de los intereses de la organización de mayor nivel, la similitud es sólo aparente. En efecto, el texto de la CCABA no menciona la palabra autonomía con relación a las comunas ni les atribuye la facultad de dictar su propio estatuto organizativo, de modo que el riesgo de alterar o afectar el interés de la Ciudad es mínimo. Carentes de potestad tributaria y legislativa en general, limitadas al ejercicio de ciertas competencias cuyo alcance será fijado por la ley, ¿cuál interés propiamente comunal habrán de oponer al de la Ciudad que cuenta con órganos permanentes que ejercen las tres funciones del poder de manera diferenciada?

Aunque el concepto de autonomía reconoce en la doctrina constitucional y administrativa un carácter polisémico, que pretende abarcar las variadas formas que puede asumir la capacidad de autoorganizarse por parte de una comunidad o ente colectivo, partiendo de la la básica clasificación de autonomías originarias y derivadas, resulta claro que las comunas dependen de la ley que va a determinar su número, organización y competencias, es decir los elementos primigenios configurativos de su personalidad o entidad, talvez más apropiadamente, aunque importe incurrir en un neologismo, de su "comuneidad" , es decir su "ser comuna".

Por ello no son autonomías ni originarias -como se predica de las provincias y de algunos municipios a los que las constituciones provinciales reconocen ampliamente su facultad para autodeterminarse, ni derivadas como aquéllos en los que tal potestad ha sido definida y estructurada en las

---

<sup>26</sup> Hernández, Antonio, ver nota número 17.

<sup>27</sup> García de Enterría, E.: "El sistema de fuentes de derecho" (exposición, Tema 9, pags. 442 y sgtes.) y "Silva Cimma, Enrique. "Estado y Democracia" (Tema 1, pags. 52 y sgtes.), en "El derecho público de finales de siglo" Una perspectiva iberoamericana, Directores Eduardo García de Enterría y Manuel Clavero Arévalo, Editorial Civitas, Madrid, 1997.

constituciones provinciales<sup>28</sup>, porque las comunas carecen absolutamente de la capacidad de darse sus propias instituciones. Pueden calificarse como autarquías o descentralizaciones territoriales, categoría en la que seguramente las habría ubicado Marienhoff<sup>29</sup>, que pueden conceptualizarse en la terminología de García de Enterría, como autarquías con un simple grado de autonomía ejecutiva.

Es verdad que la doctrina<sup>30</sup> asume en general, que los entes territoriales poseen aptitud para atender o actuar en servicio de una pluralidad de fines y que el territorio afecta esencialmente a la naturaleza de la entidad, mientras que en los no territoriales el territorio se reduciría al de simple ámbito para el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas: Para ello los entes territoriales cuentan con una capacidad jurídico pública mayor que los entes no territoriales, en la que se incluyen poderes superiores como el reglamentario, el tributario, el expropiatorio, de calificación de nuevas necesidades y de creación de nuevos servicios, la titularidad demanial, y de los que carecen los entes no territoriales<sup>31</sup>. Es que en definitiva, la calificación de entes territoriales corresponde en general a los entes autónomos que configuran nuevos niveles de gobierno o decisión política en el sentido expresado anteriormente.

Por ello, careciendo las comunas de una universalidad de fines y de autodeterminación respecto de los fines públicos a perseguir, la denominación de entes o más precisamente, unidades territoriales sólo puede predicarse de las comunas en el sentido de descentralizaciones o autarquías territoriales geográficamente delimitadas, creadas con el alcance acotado que la Constitución de la Ciudad les confiere, en consecuencia limitadas a gestionar ciertos servicios concretos- sus competencias exclusivas- o conforme a las previsiones de la ley o los acuerdos que celebre con el Gobierno de la Ciudad, cuando se trate del ejercicio de ciertas actividades de fiscalización en concurrencia.

Agrego que la descentralización que la Constitución opera sobre delimitaciones territoriales que serán definidas en la ley organizativa, corresponde a funciones que la Constitución asigna al Poder Ejecutivo, según el Libro Segundo, Título Cuarto de la CCABA, que se mencionan en general en el artículo 102, y luego son enunciadas particularizadamente en el artículo 104 incs. 11, 12, 21, 23 y en tal sentido la Constitución local ha operado una descentralización de algunas funciones

---

<sup>28</sup> El art. 123 de la C.N. luego de la reforma de 1994 declara la autonomía de todos los municipios. Dispone que "cada Provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto por el Art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

<sup>29</sup> Marienhoff, "Tratado de Derecho Administrativo", T. I, pags. 348 y sgtes.

<sup>30</sup> García de Enterría, E. y Fernández, T., Curso de Derecho Administrativo I, Décima edición, pags. 423 y 377/378. Los autores señalan sin embargo, que la moderna doctrina cuestiona al territorio como elemento de la personalidad de un ente, y prefiere sustantivar el elemento de la población, la "colectividad pública" como un conjunto territorialmente delimitado de población (pag. 379/380).

<sup>31</sup> García de Enterría, E. y Fernández, T. R., obra citada en la nota anterior, pag. 423.

adjudicadas al Jefe de Gobierno que las nuevas autarquías territoriales ejercerán en forma exclusiva o concurrente.

Al referirse a los límites que la doctrina administrativa estima adecuado implementar con motivo de la creación de entes descentralizado, Marienhoff subraya la necesidad de controles más o menos amplios por parte del poder central, en caso contrario cabría hablar de independencia -en el sentido de autonomía agregado- y no de una descentralización<sup>32</sup>

## **CONTROLES SOBRE LAS COMUNAS**

La Constitución prevé expresamente la intervención de las comunas dispuesta por la Legislatura mediante una ley sancionada con una mayoría de los dos tercios del total de sus miembros(art.82 inc. 3 CCABA).Pienso que las causales para ordenar la intervención pueden ser a pedido de las autoridades de la comuna para sostenerlas o restablecerlas, o sin pedido de las comunas para garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones haya sido alterado o para evitar una indebida actuación del Ejecutivo en los asuntos de la comuna.

Asimismo cabe analizar la procedencia de otra clase de controles sobre las comunas, en el marco constitucional. Desde esta perspectiva, cabrá el ejercicio de un control externo por parte de la Auditoría General de la Ciudad en los términos del art.135 de la CCABA, y de los controles que competen a las unidades de auditoría interna dependientes técnicamente de la Sindicatura General de la Ciudad (art.133 de la CCABA), habida cuenta que se trata de entidades descentralizadas del Poder Ejecutivo con competencia territorial.

Considero también que la ley organizativa debe prever un control de tutela atenuado a cargo del Poder Ejecutivo respecto de la función administrativa que tenga a su cargo en ejercicio de las competencias exclusivas o concurrentes que le han sido otorgadas -se trata de la fiscalización de normas sobre uso de espacios públicos y el suelo y del ejercicio del poder de policía, que por ley se determine y el mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes-y que sólo abarcará las cuestiones vinculadas a la legitimidad. Quedan por supuesto sujetas al control judicial de los actos que realicen en cualquier ámbito, en la medida en que aquél resulte procedente.

## **EL PODER COMUNAL O MÁS BIEN EL INTERES DE LAS COMUNAS**

Luego de la aproximación intentada respecto de la caracterización jurídica de las comunas, resulta conveniente poner de resalto lo que podríamos llamar la contrapartida de la descentralización, es decir el sustrato subjetivo que constituye el elemento población o colectividad territorialmente asentada,dotada de personalidad jurídica pública,hacia el cual se ha operado la transferencia de funciones.La comuna puede ser vista entonces como una corporación territorial<sup>33</sup> embrionaria, destinada a servir sólo aquellas

---

<sup>32</sup> Marienhoff,Miguel, obra citada, pags.

<sup>33</sup> García de Enterría,E y Fernández,T.R, obra citada, pags.387/389.Señalan los autores que las corporaciones territoriales genuinas son los entes locales con facultades de

actividades administrativas que le han sido encomendadas de manera exclusiva o concurrente. El procedimiento de designación del órgano de Gobierno, es decir de la Junta comunal compuesta por siete miembros, mediante elección directa con arreglo al régimen de representación proporcional (artículo 130 de la CCABA), formaliza una técnica representativa y traduce el propósito de asegurar la participación ciudadana en aquellas cuestiones de interés local, adquiriendo los vecinos un "status" similar al de miembros de la entidad comunal, que a tal efecto constituye un distrito único. Coadyuva en la misión de proveer y canalizar demandas y propuestas la existencia de un organismo consultivo y honorario, integrado por entidades vecinales no gubernamentales, que tendrá carácter deliberativo y de asesoramiento, con incumbencia en la definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión.

.El interés propio de la comuna, o el de la colectividad así personificada, surge de manera incipiente, pues no alcanza a constituir una autonomía de gestión. Estas entidades se financian con las partidas presupuestarias que le han sido asignadas en la ley de presupuesto de la Ciudad, por lo que la carga de sostenimiento de la comuna no recae directamente en los vecinos allí residenciados, de manera que no se trataría de una auténtica autoadministración, sino de un fenómeno de colaboración de los administrados en la gestión comunal. Para que exista una auténtica autonomía municipal que permita atender y resolver los asuntos de interés local se suele requerir atribuciones de autoorganización del gobierno, elección directa de las autoridades y los medios suficientes para el cumplimiento eficaz de sus funciones<sup>34</sup>. Dos de estas condiciones no se cumplen en las comunas.

En este orden de ideas, es preciso reconocer la existencia de un interés comunal que tiene constitucionalmente atribuidas potestades o aptitudes exclusivas en lo atinente a la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos. Allí asoma con rigor el poder de la comuna, erigida en cauce para el ejercicio de la participación vecinal en la vida de la Ciudad, proyectándose por encima de las cuestiones meramente locales a través de mecanismos de iniciativa para la creación de las leyes y proyectos de actos reglamentarios del poder ejecutivo, con alcance para toda la Ciudad. También pueden encuadrarse en este marco de mayor amplitud, el control que las comunas pueden llevar a cabo respecto de la ejecución del presupuesto de la Ciudad, atribución que convendría incluir en la ley organizativa.

En este aspecto resulta apropiada la distinción que el profesor Luciano Parejo Alfonso realiza entre la gestión de los intereses locales, circunscriptos estrictamente a los vecinales y asimilable a la competencia del ente y la gestión de los asuntos locales entendida como intereses de la corporación o comunidad en el seno de y en relación a todos los intereses públicos. En este

---

autoadministración. Sin embargo aclaran que la variedad de formas que pueden asumir es muy variada y que si bien en general responde al principio indicado y no al de gestión burocrática, la distinción entre corporaciones e instituciones queda a menudo relativizada por la inserción de elementos organizatorios propios de uno de los tipos en el tipo contrario.

<sup>34</sup> Galli, G.M.: obra citada, pag. 64, al referirse al art. 178 de la Constitución de Jujuy.

supuesto el interés trasunta una densidad política mayor<sup>35</sup>,superando las fronteras comunales.

La comuna es también titular de decisiones en materia de explotación de servicios y ejecución de obras públicas de impacto local,configurando a ese respecto una técnica democrática de gestión de ciertos emprendimientos públicos. Para el cumplimiento de sus cometidos puede convocar a audiencias públicas en los términos del artículo 63 de la CCABA.

## **CONCLUSION**

En síntesis,las comunas reúnen a la par y en distinto grado,las dos alternativas que anticipamos más arriba.En nuestro criterio son por una parte descentralizaciones territoriales acotadas del Poder Ejecutivo y la administración que de él depende y por la otra, comunidades territorialmente asentadas representativas del poder o mejor aún, del interés comunal.

El ambicioso programa comunal previsto en la Constitución,no tiene asegurado una buena estrella ni se advierten indicios de tal derrotero.Sin embargo,en la medida en que la tarea se emprenda con una alta dosis de realismo,sustentada en estudios confiables que funden y den certeza a las decisiones políticas (delimitación territorial de las comunas, asignación de los montos presupuestarios en función de indicadores objetivos de reparto) entre otros; si además se ejecuta por etapas conforme a una ley organizativa que priorice la participación vecinal sobre las estructuras burocráticas, el proyecto resultará plausible.

Finalmente,creo que las comunas deben ser concebidas con humildad;en su estructura, en sus fines, en sus procedimientos; supeditadas siempre al interés de la Ciudad y su Gobierno al que han de subordinarse.En estas condiciones pienso que estas Cenicientas porteñas podrán hallar al príncipe que les calce su zapato.

.....

---

<sup>35</sup> Parejo Alfonso,Luciano:"Derecho básico de la administración local",Ariel Derecho S.A.,Barcelona,España,1988,ágs.133 y sgtes.