

CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES EDICIÓN COMENTADA

Directora: Marcela I. Basterra

Editores: Enzo L. Pagani y Alejandro G. Fernández

Prólogo de Horacio D. Rosatti

COAUTORES

Amaya	Fernández Valle	Moreno	Saba
Amor	Ferrazzuolo	Naveira de	Sabsay
Astarloa	Gauna	Casanova	Sacristán
Ayuso	Gil Domínguez	Nenci	Sagüés
Basterra	Gómez E.	Ocampo	Salvatelli
Béguelin	Gómez P.	Oliveto Lago	Scheibler
Berra	González Tocci	Otheguy	Schulman
Bianchi	Gozaíni	Pagani	Segón
Bosch	Heller	Palazzo	Spota
Converset	Ibarra	Pegoraro	Telias
Corti	Juan Lima	Peluffo	Thau
Corvalán	Lago	Perícola	Torre, de la
Dabove	Larrea	Petrella	Trionfetti
De Giovanni	Lázzaro	Presti	Vázquez
De Langhe	López Alfonsín	Recalde	Vítolo
De Stefano	Luques	Reynoso	Vivo
Díaz	Macchiavelli	Rinaldi	Wajntraub
Eljatib	Martínez	Rodríguez	
Fernández A.	Michielotto	Masdeu	
Fernández V.	Mólica Lourido	Rossi	



TÍTULO SEXTO

Comunas

LAS COMUNAS: EL DESAFÍO PENDIENTE DE UNA DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA

Por Ana Salvatelli y Guillermo Scheibler

Artículo 127

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

LA CIUDAD SE DESCENTRALIZA

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

1. Decreto-Ley N° 19987/1972.

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

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

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

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

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

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

5. Artículo 1 de la Constitución porteña.

6. Sentencia del titular del Juzgado CAyT N° 1 de la Ciudad, Dr. Juan V. Cataldo, al resolver en autos “García Elorrio, Javier María contra GCBA sobre amparo (artículo 14 CCABA)”, Expte. N° 3586/0 del 15 de noviembre de 2002.

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

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

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

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

¿QUÉ “DESCENTRALIZACIÓN”?

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

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

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

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

LAS COMUNAS COMO ENTES DESCENTRALIZADOS

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

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

Unidad territorial, con personalidad jurídica y patrimonio propios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Surge allí la referencia a Borja, para quien:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Naturaleza jurídica

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

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

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

25. Ver comentario al artículo 129.

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

27. Ver comentarios a los artículos 128 y 129.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estos rasgos son:

Entes constitucionales originarios

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

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

No sujetas a relaciones de jerarquía o tutela

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

Carácter electivo

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

Gestionan el interés público local

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

Gestión política y administrativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Satisfacción del interés público de su comunidad

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

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

36. Genro, Tarso, “El presupuesto participativo y la democracia”, en Genro, Tarso y de Souza, Urribatan, *Presupuesto Participativo. La Experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 21, citado en CCAyT CABA, Sala II, “Desplats, Gustavo María c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, 06/04/2004, Expte. N° 8279-0, cons. 7. También, en las expresiones vertidas por la convencional constituyente Sra. Kelly, se lee: “Asistimos a un nuevo modelo de gestión y participación política, donde el ciudadano es generador de iniciativas de una manera activa. Hoy estamos dejando atrás un modelo obsoleto de gestión, en el que el ciudadano sólo tenía presencia a través del voto” (Convencional Elsa Kelly, *Diario de Sesiones...*, *op. cit.*, T. 2, p. 387 y ss.).

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

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

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

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

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

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

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

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

40. Ver comentario al artículo 131.

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

EL LARGO Y SINUOSO CAMINO DE LA LEY REGLAMENTARIA

La disposición constitucional que comentamos establece que

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

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

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

La situación previa

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

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

42. BOCBA N° 2292 del 07/10/2005.

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