

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

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

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

### La administración de su patrimonio<sup>89</sup>

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

### Competencia residual

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

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

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

89. Remitimos aquí a nuestro comentario al artículo 129.

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

91. Artículo 10, inciso e, LOC.

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

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

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

## COMPETENCIAS CONCURRENTES

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

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

La LOC precisa:

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

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

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

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

Se trata del ejercicio del “poder de policía”, esto es, la supervisión del cumplimiento de las leyes dictadas por el Legislativo reglamentando derechos en pos del interés común. La construcción de los conceptos de poder de policía y policía<sup>94</sup> tiene en nuestro medio, como punto de partida, la previsión constitucional de que los principios, derechos y garantías no son absolutos, sino que su ejercicio es reglamentado por el Congreso con el único límite de no alterar su espíritu (artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional).

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### **Obras y servicios públicos de impacto local**

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

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

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

### **Participación en la planificación y control de los servicios**

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

96. CPU Sección 1. Punto 1.2.1.3.

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

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

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

### **Políticas sociales**

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

### **Mediación**

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

### **Asistencia a entidades barriales**

La LOC agrega como competencia concurrente:

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

---

99. Artículo 11 LOC.

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

## CONVENIOS DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS. ALGUNOS EJEMPLOS

La LOC dispone que

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

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

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

---

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

101. Artículo 12 LOC.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## POLÍTICAS ESPECIALES

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

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

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

103. Ver artículo 13 LOC.

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

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

- En materia de salud, la Ley Básica de Salud<sup>106</sup> de la Ciudad prevé en su artículo 3 que las áreas de salud se desarrollen en base a, entre otros, el siguiente lineamiento: “a. Responden a una delimitación geográfico-poblacional y tenderán a articularse con las futuras Comunas”.
- En materia ambiental, el Plan Urbano Ambiental (PUA), que es el marco al que deben ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas,<sup>107</sup> establece en su artículo 15 el llamado Plan de Comuna, como instrumento que tiene por objetivo:

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

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

- La ley que regula, promueve, fiscaliza y coordina el deporte amateur y profesional y la actividad físico-recreativa, a nivel comunitario, reconociéndole una finalidad social,<sup>109</sup> prevé la creación de Consejos Consultivos Comunales del Deporte en el ámbito de las respectivas comunas<sup>110</sup> con funciones no vinculantes de asesoramiento, estudio, fomento y desarrollo de la actividad deportiva comprendida dentro del área delimitada por la comuna.

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

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

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

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

110. Artículo 24.

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

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

- En lo atinente a la seguridad pública, varias son las disposiciones que se refieren a las comunas, no obstante lo cual, y previo a reseñarlas, queremos destacar el caso de la Ley N° 2602,<sup>112</sup> que fue parcialmente vetada por el Poder Ejecutivo<sup>113</sup> y nos permite clarificar el alcance de las competencias comunales en la materia. Por dicha ley se aprobó el marco normativo para la utilización –por parte del Poder Ejecutivo– de videocámaras para grabar imágenes en lugares públicos. Se imponía a aquel el deber de comunicar a las Juntas Comunales la instalación de videocámaras.<sup>114</sup> Al vetar la norma, el Poder Ejecutivo expresó “que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no ha asignado a las Comunas competencia alguna en materia de seguridad pública, ni en forma exclusiva ni de manera concurrente” y “que en sentido concordante, la Ley Orgánica de Comunas N° 1777, tampoco ha facultado a las mismas para intervenir en dicha materia”. La Legislatura aceptó el veto por Resolución N° 62/08.
- Otro ejemplo vinculado con el derecho de igualdad entre varones y mujeres viene dado por la Ley Plan Marco de Políticas de Derechos y Diversidad Sexual,<sup>115</sup> creada con la finalidad de promover la construcción de una ciudadanía plena, sin discriminación con pretexto de la orientación sexual o la identidad

111. Artículo 26.

112. BOCBA N° 2927 del 12/05/2008.

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

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

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

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

- La Ley N° 1901<sup>116</sup> de Promoción del Empleo y Reinserción Laboral crea un Registro Único de Empleo (RUE) a los efectos de hacer converger la oferta y la demanda de empleo y prevé qué autoridad de aplicación coordina y delega las funciones del RUE en “las Comunas o los organismos que en el futuro las reemplacen” (artículo 4).
- Asimismo, el Sistema de Promoción de la Igualdad entre Derechos y Obligaciones instituido por la Ley N° 1964<sup>117</sup> establece que la autoridad de aplicación son las Juntas Comunales. El sistema consiste en:

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

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

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

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

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

116. BOCBA N° 2373 del 23/02/2006.

117. BOCBA N° 2449 del 31/05/2006.

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

- En lo que respecta a la protección de los derechos de usuarios y consumidores, debemos tener presente que la ley que establece el procedimiento administrativo<sup>118</sup> para la defensa de estos derechos promueve la descentralización de las funciones de la autoridad de aplicación en las comunas.
- La Ley N° 4478 concede por diez años el permiso de uso a título precario y gratuito de distintos predios situados bajo autopistas, con el objeto de que sean destinados a la práctica de actividades sociales, culturales y deportivas. Vencido el plazo, las autoridades de la comuna en la que se encuentre localizado el predio deberán emitir un dictamen sobre el cumplimiento de la actividad social de la entidad beneficiaria. También se les requerirá la emisión de un dictamen en aquellos casos en los que el Gobierno de la Ciudad, por razones de necesidad fundada, debiera solicitar la restitución del terreno antes del cumplimiento del plazo.

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

---

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

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

## CONFLICTOS JUDICIALES EN TORNO A LAS COMPETENCIAS COMUNALES

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

### La creación de las Unidades de Atención Ciudadana (UAC)

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

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

---

120. Artículos 47 y ss. LOC.

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

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

123. Ver considerando 7.

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

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

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

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

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

---

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

La norma fue judicialmente impugnada por un grupo de integrantes de Juntas Comunales y suspendida cautelarmente por el Juzgado CAyT N° 23.<sup>125</sup> El magistrado actuante sostuvo que “la organización que se pretende asignar a las comunas importa (...) un avance sobre las atribuciones exclusivas de la Legislatura local para regular ‘organización y competencia’ de las Comunas”. Agregó que la LOC “confirió a las propias Juntas Comunales la atribución de ‘organizar funcionalmente su acción de gobierno en áreas de gestión”, y concluyó que

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

Finalmente, expuso que

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

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

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

---

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

Remoción de adoquinado<sup>126</sup>

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Organización de carreras automovilísticas en espacios públicos urbanos

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

En tal sentido, se expuso que

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

---

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