

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

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

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

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

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

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

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

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

El proceso legislativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LAS QUINCE COMUNAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mapas yuxtapuestos

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

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

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

57. BOCBA N° 2558 (03/11/2006).

58. BOCBA N° 2700 (07/06/2007).

59. BOCBA N° 2910 (16/04/2008).

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

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

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

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

DENOMINACIÓN DE LAS COMUNAS

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

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

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

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

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

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

Artículo 128

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

Son de su competencia exclusiva:

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

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

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

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

65. Ley N° 3473.

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

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

Ejercen en forma concurrente las siguientes competencias:

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

PRINCIPIOS INTERPRETATIVOS

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

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

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

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

FACULTADES DE PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL

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

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

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

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

68. Artículo 4, inciso c, LOC.

69. Artículos 9, 10 y 11.

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

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

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

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

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

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

PRECISIÓN DE COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y CONCURRENTES

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

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

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

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

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

75. Artículo 104, inciso 15 de la Constitución.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

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

Mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes

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

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

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

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

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

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

76. Artículos 9, 10 y 11 LOC.

77. Artículo 10 LOC.

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

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

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

Según ese mismo documento, las tareas de mantenimiento comprenderían:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto

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

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

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

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

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

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

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

Iniciativa legislativa y presentación de proyectos de decreto al Poder Ejecutivo

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

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

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

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

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