

# LAS COMUNAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Emiliano M. VITALIANI <sup>1</sup>

## I. Introducción

El presente artículo tiene por objeto la comprensión en el plano histórico y normativo de una institución incorporada por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires al momento de su sanción: las Comunas. Como veremos, las Comunas son una novedad en la organización institucional de lo que actualmente denominamos Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por lo que su creación y su regulación deben ser estudiadas detenidamente a los fines de contar con una comprensión más acabada tanto de sus particularidades jurídicas como de la forma en que esta institución se inserta en la sociedad.

A estos fines en primer lugar se realizará un breve comentario respecto de su surgimiento tanto en el plano constitucional como en cuanto a su regulación legal. Las Comunas surgen como un intento de descentralización de la gestión de la Ciudad al momento de creación de su Constitución, llevando el gobierno a unidades políticas más chicas en las cuales la ciudadanía pueda tener una mayor influencia a la hora de decidir. A su vez la descentralización cuenta con la virtud de ser más sensible a las particularidades de cada barrio, ya que el objeto de su gobierno es más pequeño. De esta forma podemos decir que la descentralización contribuye a promover la participación y salvaguardar las identidades barriales.

Más tarde se dará tratamiento a la cuestión estrictamente jurídica, es decir a las competencias de las Comunas y los órganos que las componen. Asimismo, se estudiará su régimen electoral.

Una vez concluido este análisis propondremos una lectura que conjugue ambos elementos y que a su vez sea coherente con el resto de la Constitución de la Ciudad. En este sentido estudiaremos cómo se inserta esta institución en una pretendida democracia participa-

---

1 Estudiante de Derecho y Ciencia Política (UBA). Ayudante alumno de Elementos de Derecho Constitucional. Becario DeCyT en el proyecto "La democracia directa en la Constitución Nacional: una evaluación desde la teoría deliberativa".

tiva, poniendo el foco en las fortalezas y debilidades de su institucionalidad en cuanto a la calidad democrática refiere.

Por último, daremos cuenta de las dificultades con las que se encuentran las Comunas al momento de efectivamente poner en marcha sus competencias y de esta forma funcionar plenamente.

## II. El largo camino hasta 2011

### 1) *Antecedentes*

Previo a la reforma constitucional del año 1994 la actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) se encontraba regida por lo dispuesto en el art. 86 inciso 3°<sup>2</sup> de la Constitución entonces vigente, el cual subordinaba la Capital de la Nación al poder presidencial.

En el plano legal en un sentido estricto, la Capital Federal se encontraba regulada por el decreto-ley 19.987 o Ley Orgánica Municipal (en adelante nueva LOM), sancionado en el año 1972. En su artículo 3° inciso c)<sup>3</sup> la nueva LOM creaba los Consejos Vecinales. Esta incorporación rompió con el esquema previo, creado por la ley 1260 del año 1882, según la cual los órganos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires eran el Concejo Deliberante y el Intendente<sup>4</sup>. La relevancia de la incorporación de los Consejos Vecinales se basa en que este órgano es el antecedente más inmediato con el que cuentan las Comunas. Si bien su marco legal y sus atribuciones eran distintos, constituye un marcado intento por descentralizar la

---

2 Art. 86. El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 3. Es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación.

3 Art. 3- Los órganos institucionales del gobierno municipal son: a) concejo deliberante b) departamento ejecutivo c) consejos vecinales.

4 Esta estructura institucional se vio interrumpida en dos ocasiones. La ley 2675 del año 1889 reemplazó temporalmente al Concejo Deliberante por una Comisión de quince personas designadas por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, y entre los años 1941 y 1958 por la intervención del Concejo Deliberante y su reemplazo por una Comisión Interventora de Vecinos. Al respecto ver DE PRIVITELLIO, Luciano, *Vecinos y Ciudadanos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003, pp. 183-204.

gestión y acercar la política a los barrios, notas que como veremos más adelante son características de las Comunas.

La LOM dividía a la Capital en catorce zonas, cada una de las cuales constituía un distrito electoral a los fines de elegir a los miembros del Consejo Vecinal. Estos Consejos Vecinales estaban compuestos por nueve vocales que trabajaban *ad honorem*, los cuales elegían a aquel que ejercería la presidencia del Consejo. A su vez los miembros del Consejo eran reelegibles indefinidamente y su elección se regía por las reglas del Código Electoral Nacional y la Ley Electoral Nacional.

Los Consejos Vecinales se caracterizaban por su falta de capacidad decisoria. Si bien es destacable el paso dado en el sentido descentralizador, lo que a su vez se prestaba para la aparición de nuevas formas políticas más pequeñas, lo cierto es que ninguna decisión pasaba por las manos del Consejo Vecinal, por lo que su actividad quedaba reducida a propuestas, controles y estímulos de la participación ciudadana. En palabras de SALVATELLI: “Estos consejos fracasaron por la escasa desconcentración de servicios y el poco poder político que tenían, no gozaron de prestigio ni reconocimiento alguno”<sup>5</sup>.

La dictadura militar iniciada el 24 de marzo de 1976 eliminó a los pocos días de haber tomado el poder, mediante decreto ley 21.291, los Consejos Vecinales, que recién volverían a funcionar con la vuelta de la democracia y hasta 1995.

## *2) La reforma del '94 y la Constitución de la Ciudad*

Resulta inevitable en el tratamiento del origen de las Comunas la referencia a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, ya que sin ella su existencia (al menos como decisión autónoma de la CABA, es decir tomada como consecuencia de la elección exclusiva de los porteños por medio de sus representantes) hubiera sido imposible.

Como ya dijimos, previo a 1994 la Ciudad de Buenos Aires carecía de autonomía ya que se encontraba sujeta al Presidente de la Nación, quien elegía su intendente. A partir de la sanción de la ley

---

<sup>5</sup> SALVATELLI, Ana, *Las comunas porteñas*, IBAPE, Buenos Aires, 2011, 1ª ed., p. 57.

24.309 de necesidad de la reforma constitucional se inicia un proceso que terminará con la consagración de la autonomía de la Ciudad.

Dicha ley habilitaba en su artículo 2º inciso a) la modificación de la cláusula constitucional que sometía a la Ciudad de Buenos Aires al poder presidencial. En este mismo sentido, el punto F del núcleo de coincidencias básicas establecía que la Convención Constituyente debía tratar la cuestión dando autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, así como la facultad de sus habitantes de elegir a su propio Jefe de Gobierno.

Finalmente, estas directrices se vieron plasmadas en el artículo 129 de la Constitución Nacional (en adelante CN) que dice:

*Art. 129. La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.*

*En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.*

Mucho se ha escrito <sup>6</sup> en cuanto al estatus jurídico que la CN da a la CABA, planteándose las dificultades propias de una institución nueva que no está expresamente enmarcada en una categoría preexistente. Sin embargo, no es relevante a los fines del presente trabajo dicha discusión, sino dejar en claro que fue la existencia de la autonomía otorgada por la CN la que permitió que más tarde la Constitución de la Ciudad (en adelante CCABA) consagrara la existencia de las Comunas.

Una vez sancionada la autonomía de la CABA y facultada ésta para organizar sus propias instituciones, se puso en marcha la redacción de su Constitución. Si bien durante el proceso de redacción de la CCABA surgieron diferencias en torno a las facultades y la

---

6 Ver SALVATELLI, *Las comunas porteñas*, cap. I, pp. 36-50, BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, Ediar, Buenos Aires, 2009, 6ª ed., Tomo I, cap. XXX, p. 37-51, FERREYRA, Leandro E., “La Ciudad de Buenos Aires y las comunas. Autonomía y descentralización”, *La Ley*, AR/DOC/2321/2015 o BASTERRA, Marcela I. y HERRERA BRAVO, Dante Javier, “El estatus jurídico de las Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *La Ley*, AR/DOC/4694/2011.

composición de las Comunas, la nota característica de las distintas propuestas era la descentralización, centrándose las diferencias en los modos de alcanzar la misma <sup>7</sup>.

De esta forma existe a partir de la sanción de la CCABA una transferencia de facultades (así como un grupo de facultades concurrentes) hacia una nueva persona jurídica de Derecho público: las Comunas.

Finalmente, el proceso constituyente dio lugar a que las Comunas contaran con un título propio dentro de la CCABA compuesto por cinco artículos que analizaremos en detalle más adelante.

### *3) La ley 1777 y el dificultoso tratamiento legislativo*

La Disposición Transitoria Decimoséptima de la CCABA estableció que la elección de los miembros de las Juntas Comunales debía realizarse en un plazo no mayor a cinco años ni menor a cuatro. A su vez dicha elección requería de la sanción previa de la ley prevista en el artículo 127 de la CCABA, la cual debía ser llevada a cabo con una mayoría de dos tercios de los miembros totales de la Legislatura según lo dispuesto en el artículo 82 de dicho cuerpo normativo. Dado que la sanción de la CCABA se dio en el año 1996, el plazo máximo para la elección de los miembros de las Juntas Comunales, previa sanción de una ley regulatoria de las Comunas <sup>8</sup>, era el año 2001. Sin embargo, esto no ocurrió y el plazo venció sin que contáramos con una ley que diera un marco legal específico a dicha institución ni con un llamado a los comicios pertinentes a los fines de elegir miembros de la Junta Comunal.

Este incumplimiento del mandato constitucional dio lugar a diversos reclamos judiciales que terminaron acumulándose, dando lugar a una resolución judicial <sup>9</sup> en la que se encuadró la situación como una inconstitucionalidad por omisión. De esta forma se instó

---

7 SALVATELLI, *Las comunas porteñas*, cap. III, pp. 69-73.

8 Esta cuestión ha sido puesta en duda. Ver GIL DOMÍNGUEZ, Andrés y DANAS, Andrea, "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", eIDIALDC2C1, pp. 2 y 3

9 Cámara contencioso administrativo y tributaria, Sala I: "García Eloorrio, Javier María c/GCBA y otros s/amparo (Artículo 14 CCABA)", 19/05/2003.

al Poder Legislativo de la CABA a sancionar una ley regulatoria de las Comunas para de esta forma convocar a elecciones para miembros de la Junta Comunal.

Atento a la división de poderes que rige en la CABA, el remedio a dicha situación de inconstitucionalidad por omisión no podía estar dado por una decisión judicial ya que no es su función la de legislar, sino que correspondía a la Legislatura la sanción de la ley exigida por la CCABA así como el llamado a elecciones correspondiente. De esta forma lo expresa el Juez Corti en el considerando XII de su voto: “La sentencia puede, y debe, condenar a la Legislatura, pero es potestad exclusiva de ella determinar qué proyecto tratar, de qué forma, bajo qué trámites parlamentarios y con qué contenidos, sin perjuicio de las reglas, formales o sustanciales, que ya se hallen en la Constitución”.

El primer paso tendiente a cumplir por lo establecido en la CCA-BA y refrendado por el Poder Judicial fue la resolución 35/2004, la cual dio lugar al tratamiento de una Ley de Comunas. A su vez esta resolución comprometió a la ciudadanía con su conformación, ya que estableció mecanismos de participación para los vecinos, cuyos dichos debían ser tenidos en cuenta al momento de la redacción de la ley.

Finalmente, el 01-09-2005 la Legislatura porteña sancionó la ley 1777 o Ley Orgánica de Comunas (en adelante LOC), la cual daba un marco regulatorio propio a las Comunas y de esta forma cumplía con el mandato constitucional del art. 127 de la CCABA. Sin embargo, la situación se vio ajustada a lo mandado en la CCABA recién en el año 2011, cuando se realizó la primera elección de los miembros de las Juntas Comunales de acuerdo con lo dispuesto en la ley 3761.

### III. Marco legal y estatus jurídico

#### *1) Diferencias y similitudes con los municipios. Estatus jurídico*

En primer lugar, distinguiremos, como pacíficamente lo hace la doctrina <sup>10</sup>, la jerarquía de las Comunas de aquella que poseen los Municipios. Esta diferenciación surge del carácter constitucional (a

---

10 BASTERRA, M. y HERRERA BRAVO, D. J., “El estatus jurídico de las Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

nivel nacional) con el que cuentan los municipios de acuerdo a lo dispuesto en el art 123 de la CN. Por lo tanto las provincias no pueden optar por carecer de municipios ni desconocer su autonomía, sino que su existencia constituye una obligación constitucional. Por el contrario, la CABA puede disponer libremente respecto a la existencia de las Comunas.

Las Comunas surgen de la CCABA, la cual dedica los artículos 127 a 131 inclusive a su definición, delimitación de sus funciones y organización institucional. Esto implica que, si bien la Ciudad no se encuentra obligada por disposiciones de Derecho federal a contar con Comunas, los poderes constituidos no pueden rechazar su existencia, sino que deben darle un marco legal y ceñirse a lo dispuesto en la Constitución de la Ciudad.

A diferencia de lo que ocurre respecto de las diferencias entre las Comunas y los Municipios, sí encontramos disensos en cuanto al carácter autónomo o autárquico<sup>11</sup> de las primeras. Entre los argumentos que aportan aquellos que afirman que las Comunas son de naturaleza autárquica se encuentra su incapacidad para el dictado de leyes en sentido amplio y su falta de autonomía presupuestaria<sup>12</sup>. Por otro lado, quienes parecen inclinarse por la autonomía, sin dejar de reconocer que las Comunas carecen de todos sus caracteres, ponen en primer lugar la dimensión política y participativa que tienen las Comunas, así como su no subordinación al gobierno de la Ciudad en tanto poseen competencias exclusivas<sup>13</sup>.

Creemos que el desacuerdo surge del intento de encajar nuevas instituciones en categorías preexistentes. De esta forma se busca encasillar a las comunas en una de estas categorías, siendo que éstas surgen para explicar instituciones existentes al momento de su creación y no tienen por qué ser el principio rector de la invención de nuevos dispositivos institucionales. En este mismo sentido, ad-

---

11 Definimos a un ente como autárquico cuando tiene la capacidad de administrarse a sí mismo. La autonomía se distingue de la autarquía por sumar a dicha capacidad la de dictar sus propias normas en un marco normativo general dado por una entidad superior.

12 BASTERRA, M. y HERRERA BRAVO, D. J., "El estatus jurídico de las Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

13 FERREYRA, L. E., "La Ciudad de Buenos Aires y las comunas. Autonomía y descentralización".

vertimos la existencia de una falsa dicotomía entre autarquía y autonomía. No hay regla lógica que nos indique que al no ser un ente autónomo estamos en presencia de uno de naturaleza autárquica ni viceversa. Estas definiciones a su vez tienen la dificultad de ser susceptibles de grados <sup>14</sup>, por lo que existe una serie de grises que escapan de la disyuntiva.

Es en virtud de estas razones que creemos que las Comunas tienen “rasgos propios e igualmente singulares” <sup>15</sup> que las hacen únicas. Podríamos definir las en virtud de lo establecido en la CCABA, según la cual se trata de “unidades de gestión política con competencia territorial”, sin embargo creemos que es mejor escapar de la búsqueda de una demarcación estricta para su naturaleza. Como dice OSVALDO BRASSEAS: “En definitiva, cualquiera sea la postura que se adopte respecto de la calificación de las Comunas como entidades autárquicas o autónomas, la competencia de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires y el alcance de su autonomía ejecutiva serán los que surjan de la normativa constitucional y legal que las rija independientemente de la calificación que se haga en las normas” <sup>16</sup>.

## 2) Marco legal. Competencias y límites

En atención a la obligación constitucional antes mencionada, la Legislatura de la Ciudad sancionó en el año 2005 la Ley Orgánica de Comunas, la cual marcó un hito en el desarrollo de estas instituciones, ya que fue la norma que dio un marco legal específico, aunque no autosuficiente, a las Comunas porteñas. La falta de autosuficiencia viene dada por la no delimitación por parte de la LOC de las Comunas. Esta ley remite a los límites establecidos en el artículo 1° de la Ordenanza 26607/72 y sus modificatorias, siendo éstas las leyes 2094 del año 2006, 2329 del año 2007 y 2650 del año 2008. Es esta

---

14 GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo, Parte general*, Buenos Aires, FDA, 2009, t. 1, pp. 12-14.

15 SALVATELLI, Ana y SCHEIBLER, Guillermo, “Las comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa,” en BASTERRA, Marcela I. (directora.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, Jusbaire, Buenos Aires, 2016, p. 1275.

16 BRAESSAS, Osvaldo Homero, “Comunas de la Ciudad de Buenos Aires aspectos de su régimen legal”, La Ley. AR/DOC/6169/2011, p. 2.



última la que rige actualmente a los fines de delimitar el territorio de las Comunas.

Respecto a las características que las Comunas deben tener el constituyente no deja al libre arbitrio del legislador las mismas, sino que impone ciertos requisitos cualitativos: el equilibrio demográfico y la consideración de aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales. Actualmente la Ciudad se encuentra dividida en quince Comunas, siendo al año 2010 la comuna 13 la más poblada con 231.331 habitantes y la comuna 2 la de población más escasa con 157.932 habitantes <sup>17</sup>. Surge de estos datos que se ha respetado el requerimiento de equilibrio demográfico, dado que no existen grandes desproporciones entre las poblaciones de las distintas Comunas. El análisis del respeto por los aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales excede el marco de este trabajo.

Las competencias de las Comunas son de planificación, ejecución y control, se encuentran enumeradas en el art 128 y se dividen en exclusivas y concurrentes. En primer lugar, cabe destacar la pauta interpretativa que brinda la LOC para evaluar las competencias de las Comunas. El artículo 9° estipula que “*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*”. De esta forma el texto legal deja en claro en qué sentido se deben zanjar los desacuerdos que puedan surgir en torno a la distribución de competencias estableciendo el principio *in dubio pro comuna* <sup>18</sup>.

### 3) Competencias exclusivas

Son competencias exclusivas de las Comunas el mantenimiento de vías secundarias y espacios verdes, la elaboración de un programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución, la iniciativa legislativa, así como la presentación de proyectos ante el Poder Ejecutivo y la administración de su patrimonio.

---

17 INDEC (2017). Instituto Nacional de Estadística y Censo. [http://www.indec.gov.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P1-P\\_Caba.pdf](http://www.indec.gov.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P1-P_Caba.pdf) (revisado por última vez el 16/10/2017)

18 SALVATELLI, A. y SCHEIBLER, G., “Las comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa,” en BASTERRA (dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, p. 1290.

La Ley Orgánica de Comunas hace extensivas estas facultades a las vías terciarias <sup>19</sup>. Creemos que esto resulta sumamente sensato en atención a que sería altamente problemático dar al gobierno central el manejo de vías de una jerarquía inferior a las controladas por las Comunas. A su vez dividir las facultades sobre vías secundarias y terciarias podría generar problemas de coordinación en la formulación de políticas públicas.

Por otro lado, cabe destacar que el único límite impuesto tanto por la CCABA como por la LOC al mantenimiento de los espacios verdes es aquel dado por la Ley de presupuesto. Entendemos que esta indefinición resulta tanto una oportunidad como una amenaza para la autonomía de las Comunas. Si bien la no especificación trae aparejada la falta de límites para el ejercicio de las competencias comunales respecto de los espacios verdes, también implica que dicho ejercicio quedará en manos de lo dispuesto por la Legislatura de la Ciudad, pudiendo verse sumamente restringido. Es decir que por un lado se abre la posibilidad de una amplia autonomía para la gestión de los espacios verdes de la comuna mientras que por el otro se deja el alcance de las facultades de las Comunas librado a la discrecionalidad de la decisión legislativa plasmada en la Ley de Presupuesto.

Sin perjuicio de lo recientemente afirmado, distintos criterios han sido esbozados a los fines de delimitar con mayor precisión las facultades que tienen las comunas respecto a los espacios verdes. Entre ellos encontramos aquel que propone mantener aquellos que se encontraban al momento de la sanción de la LOC administrados por los centros de Gestión y Participación, los cuales tenían una extensión no mayor a dos hectáreas. Otra de las propuestas hace foco en aspectos cualitativos y no en la extensión de la superficie; desde esta perspectiva los espacios verdes comunales serían las plazas, plazoletas, jardines, canteros, paseos parquizados, patios recreativos, espacios verdes bajo autopista y todo aquel que por sus características se asimile a éstos <sup>20</sup>.

Resulta esencial para la ejecución de políticas públicas y para el ejercicio de las facultades antes mencionadas contar con un programa de acción y un presupuesto acorde. Es por esto que la CCABA faculta a las Comunas para la elaboración de su programa de

---

19 Artículo 10 Ley 1777.

20 SALVATELLI, A., *Las comunas porteñas*, cap. V, p. 99.

acción y un anteproyecto de presupuesto anual. En este mismo sentido la CCABA dispone que el presupuesto debe contemplar los gastos que demande el desenvolvimiento de las Comunas<sup>21</sup>. Cabe destacar que las mismas carecen de la posibilidad de crear impuestos, tasas, contribuciones o asumir cargas financieras, por lo que dependen enteramente de los fondos que se les asignen en la Ley de presupuesto. La ejecución del presupuesto se encuentra en el grupo de las facultades exclusivas, por lo que sólo admitirá controles ulteriores<sup>22</sup>.

Se replica así la situación atinente a los espacios verdes, ya que en materia presupuestaria la Legislatura tiene en su poder un alto grado de decisión respecto a las limitaciones al poder de las Comunas. Al carecer de la posibilidad de recaudar impuestos y tasas, y por lo tanto de autonomía presupuestaria, las políticas públicas que las Comunas buscan implementar se ven limitadas por los recursos asignados por la Legislatura mediante la Ley de presupuesto. Esta falta de autonomía presupuestaria constituye una de las máximas debilidades con las que cuentan las Comunas<sup>23</sup>.

Trataremos en el apartado siguiente las cuestiones referidas a la iniciativa legislativa, así como al carácter participativo del programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual.

#### *4) Competencias concurrentes*

Así como las Comunas tienen competencias exclusivas dadas por la CCABA, este cuerpo normativo también detalla las competencias de carácter concurrente con la CABA, las cuales se encuentran receptadas en la LOC. Las mismas se encuentran en la segunda parte del artículo 128 de la CCABA, que dice:

*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.*

---

21 Artículo 53 CCABA.

22 QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comentada*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1996, p. 362.

23 SALVATELLI, Ana, "Las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires: fortalezas y debilidades de su institucionalidad", RAP, No. 443, pp. 104 y 105.

*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.*

Encontramos en el texto constitucional una voluntad de coordinación de las políticas públicas entre la esfera del gobierno central de la Ciudad y las Comunas, las cuales se encuentran mejor situadas para conocer las demandas ciudadanas y de esa forma colaborar en la elaboración de proyectos de obra pública y la planificación de actividades. Se crea entonces un ámbito en el cual los distintos niveles del gobierno deben tener un diálogo institucional que les permita ejercer las competencias concurrentes de forma exitosa.

La naturaleza de la CABA, así como la de las Comunas, tiene fortalezas y debilidades relacionadas con su poder presupuestario y su acceso cercano a las demandas sociales que, como veremos más adelante, encuentran vías para ser canalizadas en la estructura comunal. Por lo tanto, la concurrencia de ciertas competencias exige tanto a las Comunas como a la CABA que conjuguen sus virtudes, funcionando como complemento una de la otra, a fin de diseñar políticas públicas que satisfagan las demandas de los vecinos de la Ciudad.

Esta lectura se ve reforzada por lo dispuesto en el Título V de la Ley Orgánica de Comunas, referido a los ámbitos en los que dicha coordinación entre el Poder Ejecutivo y las Comunas debe darse. A estos fines se crea el Consejo de Coordinación Intercomunal, el cual funcionará como marco de la discusión de políticas entre las Comunas y el Poder Ejecutivo.

### 5) ¿Cómo se conforma una Comuna?

Los artículos 130 y 131 de la CCABA disponen que las comunas estarán conformadas por una Junta Comunal y un Consejo Consultivo Comunal, cuyos miembros serán de carácter honorario.

El gobierno de las Comunas es ejercido por la Junta Comunal tal como lo disponen tanto el artículo 129 de la CCABA como el artículo 19 de la LOC. La Junta Comunal está compuesta por siete miembros elegidos de forma directa de acuerdo al régimen de representación proporcional. Será presidente de la Junta Comunal el primero de la lista que obtenga la mayor cantidad de votos.

El mandato de los miembros de la Junta Comunal dura cuatro años. Existen desacuerdos en la doctrina respecto a la posibilidad de reelección inmediata de los miembros de la Junta Comunal a partir de la redacción del artículo 22 de la LOC, el cual reza:

*Artículo 22.- Duración de los mandatos. Los miembros de la Junta Comunal duran cuatro (4) años en sus funciones. Si fueran reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro (4) años.*

*La Junta Comunal se renueva en su totalidad cada cuatro (4) años.*

Algunos autores han sostenido que la ley, al imponer la renovación total cada cuatro años, impide la reelección inmediata de los miembros de la Junta Comunal<sup>24</sup>. Creemos que esta interpretación es errónea, ya que vacía de sentido a la segunda oración del artículo. Si la reelección inmediata no estuviera permitida la reelección sería siempre con un intervalo de al menos cuatro años, por lo que el impedimento legal no aplicaría a ninguna situación de hecho. A su vez, existen a nivel nacional instituciones que se renuevan por fracciones sin que eso implique un cambio de todos los miembros de la fracción a renovar<sup>25</sup>.

Creemos que la interpretación correcta de este artículo indica que los miembros de la Junta Comunal cuentan con la posibilidad

---

24 SALVATELLI, A., *Las comunas porteñas*, cap. VII, p. 146.

25 El Senado y la Cámara de Diputados se renuevan por tercios y mitades respectivamente, sin que eso resulte un impedimento para que quienes ven su mandato próximo a vencer busquen una reelección.

de una reelección inmediata, aunque una vez cumplidos dos mandatos consecutivos deberán dejar pasar uno para poder formar parte de este órgano nuevamente. A su vez el artículo 22 de la LOC indica en su última oración que todos los escaños de la Junta Comunal son puestos en juego en cada elección.

Cabe destacar que según lo dispuesto en el artículo 25 de la LOC el cargo de miembro de la Junta Comunal es remunerado. Esto colabora con el carácter democrático del órgano, dado que de ser honorario el cargo de miembro de la Junta Comunal el acceso al mismo se vería restringido por cuestiones económicas. Esto sucedería en virtud de que, de ser así, aquellos que no contaran con los recursos suficientes para sostenerse económicamente por fuera del ejercicio del cargo público no podrían ocupar cargos en la Junta Comunal.

La CCABA consagra en su artículo 131 la creación de un órgano consultivo y honorario de deliberación y canalización de demandas. La LOC refleja esta creación en su Título IV, el cual crea los Consejos Consultivos Comunales y regula su funcionamiento. Este organismo tiende a la participación ciudadana tanto en el control de la política comunal como en la elaboración de propuestas a partir de un espacio de discusión y deliberación colectiva. A estos fines la LOC garantiza la participación a título individual en el Consejo, dejando así de lado la política partidaria en este órgano. Su conformación apunta a la participación de la sociedad civil tanto a título individual como a través de entidades vecinales no gubernamentales, sirviendo de foro para el debate colectivo.

#### **IV. Las Comunas y la democracia: jugando a dos puntas**

En primer lugar debemos decir que, siguiendo una interpretación sistemática y armónica de la CCABA, los artículos constitucionales referidos a las Comunas deben ser leídos a la luz del principio de democracia participativa dispuesto en el artículo 1° y que atraviesa toda la Constitución mediante institutos tales como el presupuesto participativo. De esta forma el principio participativo y democrático es uno de aquellos que debe guiar nuestra lectura de la organización comunal tanto en el plano constitucional como legal.

Tanto la Constitución de la Ciudad como la LOC tienden hacia la democratización de la toma de decisiones en el ámbito comunal. Asimismo, tal como dijimos, la propia CCABA nos ofrece una guía para la lectura de sus instituciones y mecanismos, entre los cuales

se encuentran las Comunas con su Junta Comunal y el Consejo Consultivo Comunal. De esta forma podríamos pensar *a priori* que las Comunas responden a un tipo particular de democracia, la democracia participativa. Ésta parece ser la postura de algunos autores <sup>26</sup>, los cuales consideran que las Comunas porteñas constituyen una institución propia de la democracia participativa.

Sin embargo, esta cuestión requiere un mayor análisis, ya que dentro del marco regulatorio de las comunas encontramos tanto algunas disposiciones que fomentan la participación ciudadana directa como otras que buscan aceitar los mecanismos de la democracia representativa. A los fines de desarrollar esta postura definiremos brevemente ambos tipos ideales y buscaremos los puntos de encuentro de cada uno (así como sus divergencias) con la modalidad institucional adoptada.

Podemos de esta forma clasificar a las disposiciones legales que atañen a las Comunas y al rol de la ciudadanía en ellas en dos grandes grupos: uno conformado por aquellas que tienden a perfeccionar la representatividad de la democracia y otro que busca la participación ciudadana activa de forma directa y no exclusivamente por medio de la representación.

### 1) Comunas y democracia representativa

Entendemos por democracia representativa, poliarquía <sup>27</sup> o república en los términos de MADISON <sup>28</sup> a aquel sistema en el cual la ciudadanía no se da su propio gobierno de forma directa, sino que lo realiza por medio de sus representantes democráticamente elegidos. En este sistema los ciudadanos se autogobiernan de forma indirecta, oficiando de mediadores sus representantes, los cuales cuentan para sus defensores con un grado mayor de responsabili-

---

26 SALVATELLI, A., *Las comunas porteñas*, cap. II, p. 53 y MOREL, Gabriela Victoria, "El derecho a la participación ciudadana en la Administración pública a través de las comunas. Análisis normativo y jurisprudencial", La Ley, AR/DOC/1705/2015.

27 DAHL, Robert, *La democracia*, Ariel, Barcelona, 2012, 1ª ed. Cap VIII, pp 105 y 106.

28 MADISON, James; HAMILTON, Alexander y JAY, John, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, 2ª ed. Cap X. p. 39.

dad y pericia<sup>29</sup>. Uno de los principales mecanismos de la democracia representativa es la *accountability*, consistente en la rendición de cuentas por parte de los representantes hacia los representados<sup>30</sup>. De esta forma el correcto funcionamiento de la democracia representativa requiere que los representantes puedan ser evaluados en su desempeño y la defensa de sus intereses por aquellos a quienes representan<sup>31</sup>.

Pasemos ahora a ver cómo se insertan las Comunas en este tipo de democracia. En primer lugar, cabe destacar que el tamaño de la unidad política colabora con el mayor grado de representatividad de los miembros de la Junta Comunal. La descentralización de la decisión sobre algunas cuestiones locales lleva a que los representantes se encuentren en una situación de mayor cercanía con los ciudadanos, mejorando así la vía representativa.

Asimismo, podríamos vincular esta cercanía entre representantes y representados con una teoría deliberativa de la democracia. Al verse los representantes, por la naturaleza del lazo representativo de la unidad política pequeña, obligados al diálogo directo con sus representados, los mismos pueden adquirir mayor conocimiento sobre las experiencias y perspectivas de todos los potencialmente afectados por las decisiones de política pública, mejorando así la calidad de sus decisiones.

La ya mencionada *accountability* cumple un rol fundamental en el plano electoral. Los electores premian o castigan al momento de votar el desempeño de los representantes que buscan una reelección<sup>32</sup>. De esta forma los intereses de los representantes (ser reelegidos) coinciden (o al menos tienden a coincidir) con los de los representados. Tal como dijimos, entendemos que los miembros de

---

29 HELD, David, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1987, 1ª ed. Cap III, pp. 120 y 121.

30 PASQUINO, Gianfranco, "Accountability", POSTData, No 13, 2008.

31 Cuando hablemos de *accountability* nos referiremos a su forma vertical y no a la *accountability* horizontal. Sobre *accountability* horizontal ver O'DONELL, Guillermo, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", POSTData, No. 7, 2001.

32 CARDARELLO, Antonio, "El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)", Revista SA-AP, Vol. 6 No. 1, 2012, pp. 157-159.



la Junta Comunal son reelegibles inmediatamente por un período, lo que contribuye al desarrollo de esta forma particular de *accountability* y por lo tanto de la democracia representativa.

Siguiendo con esta línea argumental, numerosas funciones otorgadas por la LOC al Consejo Consultivo Comunal se inscriben dentro de los mecanismos de control y rendición de cuentas propios de la democracia representativa. De esta forma los incisos *b)*, *e)*, *f)* y *h)* del artículo 35 de la LOC otorgan al Consejo Consultivo Comunal facultades de control sobre la actividad de la Junta Comunal y el Poder Ejecutivo en la Comuna. Encontramos entre las mismas el seguimiento de la gestión y el control de los servicios públicos, la promoción del acceso a la información, el seguimiento de las propuestas de los vecinos y el control de la ejecución del presupuesto de la Comuna.

Podemos dividir a su vez este control en dos grupos. En primer lugar, aquel que busca monitorear la ejecución de las políticas públicas. Por otro lado, el Consejo Consultivo Comunal tiene prerrogativas que, mediante el acceso a la información y la garantía del tratamiento de las demandas ciudadanas, colabora a evitar uno de los posibles males de la democracia representativa: el regateo entre elites <sup>33</sup>.

Por último, no es menor la facultad con la que cuenta la Junta Comunal de presentar proyectos ante la Legislatura y proyectos de decretos ante el Poder Ejecutivo. Ya dijimos que el tamaño de la unidad política influye sobre la representatividad de los gobernantes. Dado que la CABA es una unidad política mayor, el lazo representativo de sus gobernantes con la población es, *a priori*, más débil. La CCABA brinda así una segunda vía de acceso a la Legislatura a los ciudadanos, consistente en aquella que se da mediante sus representantes más cercanos: los miembros de la Junta Comunal.

## 2) *Comunas y democracia participativa*

Hemos visto hasta aquí las formas en las que el esquema de las Comunas se asemeja a una democracia representativa, veamos ahora aquellos aspectos propios de la democracia participativa.

---

33 DAHL, R., *La democracia*, cap. IX, p. 132.

En primer lugar, cabe destacar que la democracia participativa cuenta con dos elementos centrales. Por un lado, se encuentra el aspecto comunicacional, según el cual todos los ciudadanos deben poder participar en el debate público en el cual se den razones en favor de determinada postura, inscribiéndose así en un proceso de deliberación colectiva <sup>34</sup>. Esta deliberación debe conllevar un alto grado de involucramiento ciudadano a fin de dotar a la decisión final de una mayor legitimidad entendida en términos democráticos, en tanto se tienen en cuenta los valores, experiencias y perspectivas de todos los potencialmente afectados.

A su vez la democracia participativa requiere la existencia de situaciones en las cuales la ciudadanía decida por sí misma y no mediante sus representantes. Es decir que en algunos casos se debe dejar de lado la política representativa tradicional para dar paso a la toma de decisiones no mediada.

Por lo dicho hasta aquí podemos afirmar que la democracia participativa constituye una forma particular de autogobierno colectivo que suma a la democracia representativa tradicional mecanismos de democracia directa, combinando participación, deliberación pública y representatividad <sup>35</sup>.

Así como encontramos elementos propios de la democracia representativa, la LOC también cuenta con características correspondientes a la democracia participativa. De esta forma encontramos que los incisos *a)*, *c)*, *d)*, *e)*, *g)*, *j)* y *k)* son pasibles de inscripción en un modelo participativo de la democracia. Estos incisos dan al Consejo Consultivo Comunal las facultades de participación en el anteproyecto de presupuesto de la Comuna, presentación de propuestas ante la Junta Comunal, formulación de solicitudes de convocatoria a audiencia pública y a consulta popular, canalización de demandas ciudadanas, generación de espacios de debate y promoción de la participación ciudadana.

Encontramos en estas prerrogativas del Consejo Consultivo Comunal una búsqueda de fomento de la participación ciudadana y de-

---

34 MORELL, Michael E., "Citizens' evaluations of participatory democratic procedures: normative theory meets empirical science", *Political Research Quarterly*, No. 2, 1999, p. 301.

35 VITALE, Denise, "Between deliberative and participatory democracy", *Philosophy & Social Criticism* vol. 32 No 6, 2006, pp. 749-752.

liberación colectiva. En este sentido podemos decir que la creación del Consejo Consultivo Comunal otorga un marco para el debate público, el cual puede ser sumamente productivo en términos deliberativos, ya que como dijimos nos encontramos en presencia de una unidad política pequeña, lo que aumenta las posibilidades de intervención ciudadana en la deliberación, mejorando así su calidad.

Por lo tanto uno de los aspectos constitutivos de la democracia participativa (la deliberación pública) se encuentra reflejado en el Derecho positivo que rige a las Comunas. Sin embargo, el Consejo carece de facultades vinculantes, lo que atenta contra el desarrollo de una democracia participativa plena <sup>36</sup>. Tal como dijimos, la democracia participativa requiere ciertos elementos propios de la democracia directa para su existencia. Sin embargo, la organización comunal carece de los mismos, quedando todas las decisiones finales en manos de la Junta Comunal y dejando al Consejo facultades consultivas propositivas.

## V. Las comunas en acción

Hemos hasta aquí analizado el origen histórico de las Comunas, su regulación tanto a nivel constitucional como legal y su relación a nivel teórico con las distintas concepciones de la democracia. En el primer título dijimos que el camino hasta las elecciones del 2011 estuvo plagado de dificultades, demorándose diez años más que lo previsto por la CCABA para la elección de miembros de las Juntas Comunales, y siendo necesaria la intervención judicial para señalar la violación de las disposiciones constitucionales referidas a las Comunas. Trataremos aquí de relevar el funcionamiento efectivo (o no) de las Comunas en el período posterior a la elección de miembros de las Juntas Comunales.

BIDART CAMPOS distingue las dimensiones formal y material del Derecho <sup>37</sup>, siendo la primera aquello que dicen los textos jurídicos, y el segundo la vigencia efectiva o no de ese Derecho consagrado en los plexos normativos. En esta sección nos proponemos analizar qué

---

36 FERREYRA, L. E., "La Ciudad de Buenos Aires y las comunas. Autonomía y descentralización".

37 BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, t.1, Ediar, Buenos Aires, 2009, pp. 273-275.

sucedió a partir del 2011. La existencia de elecciones para miembros de Junta Comunal no garantiza la adecuación del Derecho real al Derecho formal, sino que en la experiencia observamos que dio pie a nuevos problemas que serán aquí tratados.

Dentro de las dificultades que aquejan al funcionamiento de las Comunas distinguimos aquellas que se dan por acción del gobierno central de las que tienen su origen en omisiones, ya sea por parte del Poder Ejecutivo o de la Legislatura porteña. Empezaremos por los problemas originados en acciones del GCBA.

La aparición de las Comunas obligó al GCBA a adaptarse al nuevo esquema institucional. Previo a la elección de 2011, el Gobierno de la Ciudad contaba con Centros de Gestión y Participación Ciudadana (en adelante CGPC) como órgano de descentralización de la gestión. En agosto de 2011, se crearon las Unidades de Atención Ciudadana (en adelante UAC) mediante el decreto 376/GCBA/2011, las cuales venían a reemplazar a los viejos CGPs y a doblar las funciones que correspondían a las Comunas.

Como era de esperar, esta situación dio lugar a reclamos por la vía judicial, con resultados disímiles. La Sala II del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad declaró en el año 2013 la inconstitucionalidad de dicho decreto <sup>38</sup>. Para sostener esta decisión, la Cámara hizo especial hincapié en que al hablar de las Comunas no estamos hablando de una extensión del gobierno central, sino que se trata de una institución diferenciada con competencias que le son exclusivas. Estas competencias a su vez son “impenetrables” por el gobierno central <sup>39</sup>. No niega este fallo la existencia de las competencias concurrentes, las cuales como ya vimos están expresamente dispuestas por la CCABA, pero la existencia de las mismas no habilita al gobierno central a tomar para sí las facultades de las Comunas. De hecho, el tribunal sostiene, tal como lo dijimos previamente, que incluso si se tratara del ejercicio de competencias concurrentes, el beneficio interpretativo se da en favor de las Comunas de conformidad con la ley 1777.

En el marco de dicho fallo, el voto del Dr. Balbín merece especial atención, ya que realiza un análisis de la estructura institucional de

---

38 Cámara Contencioso Administrativo y Tributaria, Sala II: “Gentili Rafael Amadeo y otros c/GCBA sobre amparo”, 12/03/2013.

39 Ver considerandos 10 y 11 del voto mayoritario.

la Ciudad, en el cual se pone de relieve la no subordinación de las Comunas al GCBA. De esta forma ambas instituciones deben convivir dividiendo sus funciones de acuerdo al ordenamiento jurídico en algunos casos, y coordinando su accionar en otros.

Este fallo fue recurrido al Tribunal Superior de Justicia, el cual revocó el fallo de Cámara en base a argumentos de tipo procesal, sin emitir opinión sobre el fondo del mismo <sup>40</sup>.

Siguiendo con el tratamiento de las dificultades originadas en acciones del gobierno central, encontramos el decreto 251/GCBA/2014, que establece la estructura administrativa de las Comunas, creando una gerencia operativa y dos subgerencias operativas. Otra vez estamos en presencia de intromisiones por parte del Poder Ejecutivo de la Ciudad en ámbitos que son propios de las Comunas, ya que la organización administrativa de las Comunas es una competencia exclusiva de las mismas. Este decreto fue impugnado judicialmente, logrando en 2014 una medida cautelar que suspende la aplicación <sup>41</sup>.

Dentro de las omisiones que atentan contra el correcto funcionamiento de las Comunas, destacan especialmente aquellas de tipo presupuestario. Contar con un presupuesto propio resulta fundamental para el normal funcionamiento de las instituciones, ya que sin recursos se torna imposible llevar a cabo acciones de gobierno. Las Comunas no son la excepción a esta regla, y tal como lo señala el art. 129 de la CCABA, deben contar con su presupuesto propio.

Sin embargo, a la fecha las Comunas no constituyen *de facto* una jurisdicción presupuestaria, sino que todas las erogaciones presupuestarias que requieren son realizadas por el GCBA, afectándose así su autonomía y contrariando el mandato constitucional.

Siguiendo con los problemas presupuestarios y de falta de participación de las Comunas en temas que les son propios, en el año 2017 el GCBA implementó el programa “BA elige”, consistente en la propuesta y elección de proyectos por parte de los ciudadanos, los cuales no podían superar el monto de 500 millones de pesos

---

40 TSJ CABA: “Gentili Rafael Amadeo y otros c/GCBA sobre amparo”, 16/07/2014.

41 Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 23: “Vayo Miguel Enrique y otros c/GCBA sobre amparo”, 18/07/2014.

en total <sup>42</sup>. Esta iniciativa despertó rechazo por parte de algunos miembros de las Juntas Comunales, quienes reclamaban que con este programa se dejaba de lado la participación de las Comunas en decisiones que les son propias <sup>43</sup>.

Como consecuencia, algunos comuneros presentaron un amparo <sup>44</sup> que fue rechazado *in limine litis* por el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 5 por entender que no se estaba en presencia de un caso <sup>45</sup>.

Hemos visto así que, si bien la elección de 2011 constituyó un hito ineludible en la historia de las Comunas, ésta no fue el final de la historia, sino el comienzo de un nuevo capítulo. Esta nueva etapa está signada por las distintas dificultades que aparecieron a la hora de poner en práctica esta institución novedosa en el marco de la CABA, ya sea por intromisiones del poder central o por inacción a la hora de diseñar el presupuesto. Si bien la tendencia hasta aquí ha sido favorable a las Comunas, aun queda mucho camino por recorrer hasta lograr la plena vigencia de la CCABA en lo que a ellas respecta.

## VI. Conclusión

Analizamos en este trabajo distintos aspectos concernientes a las Comunas. Partiendo de una descripción histórica de su origen y dando cuenta del marco normativo que las regula, pasamos a un

---

42 [https://baelige.buenosaires.gob.ar/ba\\_elige](https://baelige.buenosaires.gob.ar/ba_elige) Revisado por última vez el 25/01/2018.

43 “El PRO quiere desactivar a las Comunas”, *Nueva Ciudad*. Ver <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201707/33509-el-pro-quiere-desactivar-a-las-comunas.html>. Revisado por última vez el 25/01/2018 ”Diputados, comuneros y vecinos rechazan el programa “BA elige”, *La bocina*. Ver <http://labocina.info/2017/04/12/baelige-2/>. Revisado por última vez el 25/01/2018.

44 “Comuneros del FpV presentaron un amparo contra BA Elige”, *Nueva Ciudad*. Ver <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201705/32345-comuneros-del-fpv-presentaron-un-amparo-contraba-elige.html>. Revisado por última vez el 25/01/2018.

45 “Rechazo y archivo del amparo presentado contra el programa BA Elige”, *iJudicial*. Ver <http://www.ijudicial.gob.ar/2017/rechazo-y-archivo-de-amparo-contrael-programa-ba-elige/> Revisado por última vez el 25/01/2018.

análisis de tipo teórico y por último a estudiar si dicha institución funciona como manda el Derecho, pero ¿qué manda el Derecho?

Podemos decir que, si bien la CCABA y la LOC le hacen un guiño a la democracia participativa incorporando elementos de la misma, este intento queda trunco en tanto se ve limitado a los mecanismos de deliberación pública, excluyendo así la posibilidad de participar directamente en las decisiones finales por parte de la ciudadanía.

Del hecho de que las Comunas no constituyan una institución que cumpla con los requerimientos de la democracia participativa no se desprende que no debemos interpretar la normativa a ella referida bajo esa lupa. Como dijimos más arriba, la CCABA refiere a la democracia participativa como principio rector de su funcionamiento, por lo que esa es la guía que debemos seguir al momento de leer su texto.

Por lo tanto, debemos prestar especial atención a aquellos elementos propios de la democracia participativa con los que sí cuentan las Comunas y darles una especial preponderancia. Esto implica incentivar a aquellos grupos que se encuentren fuera del debate público a participar en él, a fin de incorporar nuevos puntos de vista e intereses y así mejorar la calidad de la deliberación pública <sup>46</sup>, lo que resulta especialmente relevante en un contexto en el cual las Comunas se crean sin una demanda ciudadana preexistente, sino que surgen de la voluntad del constituyente <sup>47</sup>, por lo que es probable que exista cierta apatía política y reticencia a la participación. En consecuencia, la misma debe ser fomentada y alentada desde las instituciones comunales a fin de mejorar la calidad de la deliberación colectiva.

En este mismo sentido, la CCABA nos impone un compromiso con la deliberación pública de calidad y el autogobierno colectivo enmarcado en un proceso en el cual todos hayamos podido dar razones que sustenten nuestra posición, alcanzando así un mayor nivel

---

46 GARGARELLA, Roberto, "La justicia frente al gobierno", Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011, pp 181-185. Si bien GARGARELLA se refiere a la democracia deliberativa, la cuestión de la deliberación pública es común tanto a la democracia deliberativa como participativa. Al respecto ver VITALE, Denise. "Between deliberative and participatory democracy", *Philosophy & Social Criticism* 2006 vol. 32 No 6, pp 752-759.

47 BRAESSAS, Osvaldo Homero, "Comunas de la Ciudad de Buenos Aires aspectos de su régimen legal". AR/DOC/6169/2011 P 2.

de imparcialidad en las políticas públicas adoptadas. Esta exigencia surge tanto del mandato participativo como de las instituciones creadas por dicho cuerpo normativo, por lo que debe existir un compromiso con ella tanto por parte de la ciudadanía como de aquellos que ocupan cargos en los poderes constituidos.

Resulta imposible cumplir con esta obligación si no se cuenta con una estructura organizativa o un presupuesto propio que pueda ser ejecutado de forma autónoma, por lo que consideramos que resulta vital para cumplir con el mandato constitucional expuesto más arriba que se constituya a las Comunas como una jurisdicción presupuestaria.

Resumiendo, podemos decir que la incorporación de las Comunas implicó una mejoría en la calidad democrática a pesar de todas las dificultades con las que cuentan en la práctica, ya sea desde el punto de vista representativo como participativo. Diversas razones ya expuestas nos llevan a decir que la representatividad de los comuneros es alta, así como que la creación de los Consejos Consultivos Comunales representa un paso adelante en la búsqueda de una democracia participativa. Sin embargo, la democracia participativa queda renga si solamente se toma en cuenta su aspecto deliberativo, dejando de lado su exigencia de elementos propios de la democracia directa y el involucramiento ciudadano en las decisiones públicas por fuera del sistema representativo.