



**UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA**

**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**

**Sede Regional Rosario**

**Carrera de Abogacía**

**“BASES LEGALES PARA LA AUTARQUÍA COMUNAL EN LOS  
MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES”**

**2009**

**Tutor:** Dr. Maiztegui, Raúl.

**Autor:** Bocanera, Mariano Rubén.

**Fecha de presentación:** Junio de 2009.

## **Dedicatoria y Agradecimientos**

A mis padres, Yoli y Rubén; a mis hermanos, Diego, Franco y Juan María;  
a mi sobrina Valentina; a mis abuelos Elena y Roberto;  
y muy especialmente a mi mujer, Romina.  
A todos ellos dedico este Trabajo y agradezco infinitamente su apoyo.

## INTRODUCCIÓN.

### 1. Área.

Abarca las ramas del Derecho dentro de las cuales se puede encuadrar el tema de nuestro Trabajo Final. La misma tiene como áreas disciplinarias al Derecho Público y dentro de esta al Derecho Administrativo, al Derecho Financiero y Tributario, y al Derecho Público Provincial y Municipal.

### 2. Tema.

El tema es la Descentralización Administrativa Municipal.

### 3. Problema.

El problema que nos ocupa es el siguiente: ¿Cuáles son las medidas legales a adoptar para garantizar la autarquía de las Comunas en la provincia de Buenos Aires?

### 4. Hipótesis.

La autarquía se garantiza con el dictado de una norma orgánica que regule las atribuciones, deberes y competencias de las Comunas de la provincia de Buenos Aires.

### 5. Objetivos.

1) Demostrar que el régimen actual no se opone al dictado de una norma que regule el régimen comunal;

2) Explicar las razones por las cuales el régimen actual reduce a las Comunas a una simple desconcentración administrativa;

3) Proponer modificaciones a la Ley Orgánica de Municipios de la provincia, y de ser necesario a la Constitución provincial; y

4) Proponer la creación de una Ley Orgánica de Comunas de la provincia de Buenos Aires y fijar su régimen autárquico.

## 6. Metodología.

### 6.1. Técnicas.

- 1) Investigación jurídico – documental.
- 2) Hermenéutica.
- 3) Fichaje.
- 4) Análisis de textos legales y doctrinarios.
- 5) Entrevistas semiestructuradas.
- 6) Interpretación de mapas.

### 6.2. Medios y Recursos.

- 1) Revistas Jurídicas especializadas.
- 2) Bibliotecas virtuales y reales de Organismos Públicos y Privados.
- 3) Bases de Datos de Colegios Profesionales.
- 4) Páginas Web de Organismos Públicos y Privados.

## 7. Marco Teórico.

### 7.1. El Régimen Municipal en la Constitución Nacional.

El art. 123, texto vigente según la reforma de 1994, consigna expresamente el aseguramiento de la autonomía municipal, conforme el alcance y contenido que en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero debe prever la Constitución de cada provincia.<sup>1</sup>

A este mismo respecto, Sagüés<sup>2</sup> afirma que esta misma norma obliga a las Constituciones provinciales a asegurar un régimen municipal autónomo.

### 7.2. El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

En el texto vigente de la Constitución provincial, que en su Sección Séptima (arts. 190 a 197) trata el Régimen Municipal, no se utiliza el término autonomía, sino que se acerca mas al régimen autárquico, puesto que la Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento -Ejecutivo y Deliberativo-, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Bidart Campos, Germán: “Manual de la Constitución reformada”, T.1; 1ª Reimpresión; Pág. 452; Bs. As.; Ed. Ediar; 1998.

<sup>2</sup> Sagüés, Néstor Pedro: “Elementos de Derecho Constitucional”, T.1; 2ª Edición ampliada y actualizada; Pág. 306; Bs. As.; Ed. Astrea; 1997.

<sup>3</sup> Cfr. Constitución de la Pcia de Buenos Aires, Art. 191; 4ª edición; Pág. 65; Bs. As.; Ed. Plus Ultra; 1999.

En otras palabras, como afirma Augusto Morello, los poderes, atribuciones y responsabilidades de los municipios no dependen de lo que ellos dispongan, sino de un poder derivado de la Constitución provincial.<sup>4</sup>

Sin embargo, y pese a lo dicho anteriormente, la Constitución provincial en el artículo siguiente, delimita atribuciones que son inherentes a régimen municipal, exentas por lo tanto de la regulación de la provincia. Por esta razón es que Morello afirma que el régimen municipal de la provincia de Buenos Aires es una posición intermedia flexible<sup>5</sup>, entre autarquía y autonomía.

### 7.3. El Régimen Municipal en la Ley Orgánica de Municipios.<sup>6</sup>

Enrolándose en la línea trazada por la Constitución provincial, la Ley Orgánica de las Municipalidades desarrolla una estructura principalmente de autarquía, aunque con fundamentales previsiones que superan o desbordan este último y solo encuadramiento<sup>7</sup>, siendo alguna de ellas: art. 25 (temas de las ordenanzas del Consejo Deliberante); arts. 26 a 28 (ordenanzas reglamentarias); arts. 28, 29, 31, 34 a 42 (sanción del Presupuesto Municipal); arts. 109 a 130 bis (ejecución del Presupuesto, recursos), entre otras.<sup>8</sup>

### 7.4. La Ley Orgánica y el Tema de las Comunas.

El mencionado texto normativo (y es de destacar que, asimismo, la Constitución de la provincia de Buenos Aires) no hace referencia expresa a las

---

<sup>4</sup> Morello, Augusto: "El Régimen Municipal en la Pcia. de Bs. As."; Publicado en Lexis N° 0003/001387 o 0003/001412; Pág. 1.

<sup>5</sup> Morello, Augusto: Op. Cit., Pág. 5.

<sup>6</sup> Ley Orgánica de Municipios de la provincia de Buenos Aires, Decreto-Ley 6769/58 con las modificaciones introducidas por los Decretos-Leyes: 7443/68; 8613/76; 8752/77; 8851/77; 9094/78; 9117/78; 9289/79; 9443/79; 9448/79; 9926/83; 9950/83 y 10100/83; y las Leyes: 5.887; 5.988; 6.266; 6.896; 10.140; 10.164; 10.251; 10.260; 10.377; 10.706; 10.716; 10.766; 10.857; 10.936; 11.024; 11.092; 11.134; 11.239; 11.240; 11.300; 11.582; 11.664; 11.690; 11.741; 11.757; 11.838; 11.866; 12.076; 12.120; 12.288; 12.396; 12.929; 13.101; 13.154; 13.217 y 13.580; [on line] [disponible en: [www.lexisnexus.com.ar](http://www.lexisnexus.com.ar)] [última consulta 16/10/2008].

<sup>7</sup> Morello, Augusto: Op. Cit., Pág. 5.

<sup>8</sup> Cfr. Op. Cit.

Comunas como entes autárquicos. Lo único que preceptúa es la facultad que les confiere a los Consejos Deliberantes, en el art. 28, de "...establecer... inciso 6: los cuarteles de Partido y Delegaciones Municipales"<sup>9</sup>; concibiéndolas como meros entes desconcentrados, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, caracteres éstos correspondientes a entidades autárquicos.

Adelantamos, desde ya en este punto, que uno de los objetivos de este Trabajo Final es el de sentar las pautas y las bases legales para la conversión de esas Delegaciones Municipales en Entes Autárquicos, denominados Comunas.

### 7.5. Autonomía y Autarquía.

Tradicionalmente, la doctrina ha conceptualizado a la Autonomía como la capacidad que tiene un ente de dictar sus propias normas<sup>10</sup>. La Autonomía constituye un concepto político que se refiere a una relación institucional que permite una mayor o menor auto-normación, al decir de Cassagne<sup>11</sup>.

El concepto de Autarquía refiere a la capacidad que posee un ente de administrarse a si mismo<sup>12</sup>. Este, a diferencia de la Autonomía, es un concepto economicista.

Sus elementos constitutivos son: a) Personalidad jurídica propia; b) *Substractum* económico-financiero que permita la constitución de un

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Barra, Rodolfo Carlos: "Tratado de Derecho Administrativo"; T. 2; Pág. 253; Ed. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma; 2003. Gordillo, Agustín: "Tratado de Derecho Administrativo"; T. 1; Parte General; 8ª Edición; Pág. XIV.11; Ed. Fundación de Derecho Administrativo; 2003. Marienhoff, Miguel: "Tratado de Derecho Administrativo"; T.1; Pág. 387.

<sup>11</sup> Cassagne, Juan Carlos: "Derecho Administrativo"; 7ª Edición; Pág. 356; Ed. Lexis Nexis; 2002.

<sup>12</sup> Barra, Rodolfo Carlos: Op. Cit.; Pág. 215. Gordillo, Agustín: Op. Cit.; Pág. XIV.11. Cassagne, Juan Carlos: Op. Cit.; Pág. 357.

patrimonio estatal de afectación a fines determinados; y c) Cumplimiento de una finalidad específicamente estatal, es decir, no industrial o comercial<sup>13</sup>.

## 7.6. Nuestra Posición Respecto del Tema.

Considerando todo lo expuesto en los puntos anteriores, estamos en condiciones de presentar nuestra postura.

De la lectura tanto de la Constitución Nacional, cuanto de la Constitución Provincial y de la Ley Orgánica de Municipalidades, no se desprende norma expresa que se refiera a las Comunas, ni a su régimen.

La Ley Orgánica de Municipalidades sólo establece para las mismas una especie de desconcentración administrativa, pero sin hacer mayor mención al respecto.

A nuestro criterio es viable una reforma que las configure como entes autárquicos, dotados de un patrimonio propio y personalidad jurídica; autarquía de tipo territorial, según la doctrina<sup>14</sup>, en vista de que esta categorización no se opone a ninguna norma del ordenamiento jurídico vigente.

---

<sup>13</sup> Marienhoff, Miguel: Op. Cit.; T. 2; Pág. 392; Cassagne, Juan Carlos: Op. Cit.; Pág. 359.

<sup>14</sup> Cassagne, Juan Carlos: Op. Cit.; Pág. 359.

## 8. Resumen.

En este Trabajo Final nos dimos a la tarea de investigar el sistema municipal bonaerense en la inteligencia de que el mismo se encuentra obsoleto frente a las realidades imperantes en el resto del país. Vimos, por ejemplo, que esta provincia es una de las únicas que no ha adecuado su sistema al de municipios autónomos que consagra la Constitución Nacional, en sus artículos 5 y 123, luego de la Reforma del '94. Aún cuando la reforma de la Constitución Provincial fue posterior a la reforma de la Nacional, su sistema municipal no es acorde con el tipo establecido en esta última.

Pero no sólo eso es lo relevante, sino advertimos que la división política de la provincia en Partidos hace de los municipios verdaderos focos de concentración de poder. Esto está demostrado en las subdivisiones de los mismos, que se denominan Delegaciones Municipales, y cuya naturaleza jurídica es la de órganos desconcentrados, carentes de personalidad, patrimonio y gestión económica independiente. Estos entes menores dependen completamente de la ciudad cabecera del Partido de que se trate, tanto en lo referente a la asignación de recursos, cuanto a lo atinente a la prestación de servicios esenciales, designación de sus autoridades, satisfacción de intereses públicos, entre otros. Frente a esta situación de dependencia total, nos propusimos estudiar la misma cuestión en las restantes provincias argentinas y, con resultados diversos, observamos sistemas comunales donde cada localidad administra y gestiona un patrimonio propio conformado con recursos también propios.

Por esto es que nos dispusimos a estudiar la posibilidad de crear un sistema de similares características para la provincia de Buenos Aires y desde allí estructuramos nuestro Trabajo Final de la siguiente manera: consta de

cuatro capítulos, y el contenido de los mismos responde a los cuatro aspectos más relevantes del tema comunal, a nuestro entender, y son: el Aspecto Político-Administrativo (Capítulo 1º), el Aspecto Económico-Financiero (Capítulo 2º), el Aspecto Socio-Geográfico (Capítulo 3º) y el Aspecto Legal (Capítulo 4º). Así pudimos abarcar todas las aristas del tema Comunas, viéndolo desde las perspectivas más influyentes para su regulación normativa. Veamos más detalladamente el contenido de cada uno y la razón de su desarrollo.

En el primer Capítulo analizamos las cuestiones referentes al aspecto político administrativo, tales como los conceptos de autarquía, autonomía, comunas, organización administrativa, régimen municipal de Buenos Aires y en las demás provincias, las críticas al modelo bonaerense, la existencia de Comunas en la provincia y su naturaleza jurídica, etc. Las razones que nos llevaron a incluir estos temas en este Capítulo responden principalmente a la necesidad de corroborar si existen Comunas autárquicas en Buenos Aires y, en caso de que la respuesta sea negativa, ver que sistema rige actualmente.

Así, exploramos el sistema de Municipios Partido y de las Delegaciones Municipales, su naturaleza jurídica y las ventajas y desventajas que dicho sistema supone para sus pobladores. Las comparamos con los entes autárquicos y establecimos sus diferencias; comparamos este sistema con el del resto de las provincias, vimos en algunas de ellas Comunas autárquicas, y concluimos en la necesidad de modificar el sistema basándonos en que la personalidad jurídica reconocida es producto de un régimen autárquico, que por otra parte es viable en Buenos Aires.

En el Capítulo segundo, estudiamos el plano económico de las Delegaciones y lo comparamos con el sistema de libre administración y

gestión de recursos mediante un patrimonio y presupuesto independiente, caracteres estos propios de los entes autárquicos, que en la actualidad no existe en Buenos Aires. Asimismo delimitamos el concepto, principios, finalidad e importancia del Presupuesto como elemento de gestión y control del sector público.

La necesidad de estudiar estas cuestiones estriba en la demostración del segundo Punto Provisorio de Tesis, que se refiere a que la administración de un patrimonio propio posibilita la consecución de los fines y objetivos comunales. Para ello también determinamos cuales son los órganos de gestión y administración, cuales son -y como le pertenecen- los recursos de las Comunas, como es el sistema en Córdoba, y nos detuvimos en esta provincia por considerar que es una de las que se encuentra a la vanguardia de los cambios a nivel institucional-administrativo.

En el tercer Capítulo, analizamos dos elementos importantes en todo nivel estatal: la población y el territorio. Su estudio se hizo necesario toda vez que el análisis del factor poblacional es determinante de la división entre Comunas y Municipios. Es además elemento constituyente de Comunas y esto surge de todas las Constituciones Provinciales donde se regule el nivel comunal. Por otra parte, la población es la encargada de la tributación que hace ingresar divisas a las arcas del Estado (entendiendo el término en sentido amplio), etc.

A su vez el territorio también reviste una importancia fundamental al determinar el ámbito geográfico donde las Comunas van a ejercer sus potestades y competencias. Se hizo un análisis de datos estadísticos y se reconoció una disparidad entre las distintas zonas que conforman la provincia, no sólo en cuanto a la densidad de población, sino también en cuanto a la

necesidad de una regulación normativa particularizada para cada realidad poblacional que reconozca sus diferencias económicas, culturales y geográficas. La extensión territorial de la provincia de Buenos Aires ha sido la causante de estas iniquidades y es menester una revisión de esta situación. Todo lo cual desemboca en el contenido del último Capítulo.

El cuarto Capítulo finaliza el recorrido de nuestro Trabajo Final. Contiene una serie de propuestas originales de modificación del sistema imperante en la provincia, cuya amplitud la convierte en una modificación integral del mismo. Abarca desde la inclusión de un artículo en la Constitución Provincial que reconozca para lo sucesivo la personalidad jurídica de las Comunas, pasando por la articulación de este nivel con el Municipal, hasta la creación de un proyecto de Ley Orgánica para las Comunas.

Como mencionamos en el Capítulo tercero, la realidad sociológica bonaerense debe ser modificada, ya que no puede ser igual el tratamiento legislativo del Conurbano que el de las ciudades del interior ni de las comunidades rurales. Asimismo hay una importante laguna normativa en la Ley de Municipios respecto de las Delegaciones Municipales, toda vez que solo se faculta al Departamento Deliberativo a crearlas, sin dar mayores precisiones al respecto de sus competencias o atribuciones. Por lo demás tampoco es uniforme la cuestión en toda la Provincia, cuando hay municipios que tienen Delegaciones y otros que no las tienen.

Viendo todas estas falencias en el sistema municipal bonaerense y haciendo eco de las críticas que la doctrina ha expuesto -las que reseñamos en el Capítulo 1º- es que propusimos la reforma integral del sistema, como respuesta al último de los Puntos Provisorios, en cuya afirmación sostiene que el dictado de una norma orgánica otorgaría a las Comunas reglas precisas

para su desenvolvimiento económico-político. Y esto es así, al fijarse los órganos de gestión y administración de las Comunas, los recursos económicos de que dispondrán, las atribuciones y competencias que les corresponden, el ámbito geográfico dentro del cual las llevarán a cabo, entre otras. Estas reglas se encuentran plasmadas en un Proyecto de Ley que propondremos.

## Capítulo I

### LAS COMUNAS COMO ENTES AUTÁRQUICOS (ASPECTO POLÍTICO – ADMINISTRATIVO DE LAS COMUNAS)

**SUMARIO: 1. Planteo del Problema; 2. Concepto de Comuna; 3. Centralización vs. Descentralización, 3.1. Formas de Organización Administrativa; 4. Autarquía, 4.1. Concepto de Autarquía. Diferencias con la Autonomía, 4.2. Diferencias entre Autarquía y Desconcentración, 4.3. Elementos Constitutivos de los Entes Autárquicos; 5. El Régimen Municipal Bonaerense. Comparación con las Demás Provincias, 5.1. El Régimen en la Provincia de Buenos Aires, 5.2. Las Críticas al Modelo Municipal Bonaerense, 5.3. Los Regímenes Municipales en las Distintas Provincias; 6. La Personalidad**

**Jurídica de las Comunas en la Provincia de Buenos Aires; 7.  
Conclusiones y Propuestas, 7.1. Conclusiones, 7.2. Propuestas.**

## 1. Planteo del Problema.

En este primer Capítulo vamos a demostrar la siguiente afirmación, que constituye uno de los puntos provisorios del Trabajo Final que nos ocupa: el carácter autárquico de las comunas garantiza el reconocimiento de su personalidad jurídica.

Para esto, desandaremos en el camino de la indagación de ciertos conceptos, tales como el de Autarquía, y su contrapunto, Autonomía, Comunas, Municipios; analizaremos el sistema municipal de la provincia de Buenos Aires, ámbito al cual se circunscribe nuestro estudio, y las críticas al mismo; nos cuestionaremos acerca de la necesidad de reformar el mencionado sistema vigente; haremos un estudio de los distintos sistemas municipales en las distintas provincias; entre otros; y expondremos nuestro punto de vista en una serie de conclusiones finales del Capítulo a modo de respuesta o demostración de la mencionada afirmación.

La metodología utilizada será la aplicación de técnicas tales como: el análisis de textos legales y doctrinarios, la hermenéutica y la investigación jurídico documental. Los medios y recursos que emplearemos serán las obras de reconocidos autores y las Normas Fundamentales de las distintas provincias, que recopilamos de bases de datos de organismos públicos y privados.

La importancia de analizar los ítems que mencionamos con anterioridad, radica en desentrañar la realidad institucional del municipio bonaerense y contrastarla con el resto del país, así como también cuestionarnos acerca de la posibilidad de modificar dicha realidad. Junto con ello, es menester desarrollar ciertos conceptos técnicos -como el de Comunas,

Autarquía, o Autonomía, por ejemplo- para llegar a una noción acabada de lo que se persigue, es decir, la asignación de personalidad jurídica para las Comunas y la forma de lograrlo a través del reconocimiento de la calidad de instituciones autárquicas.

## 2. Concepto de Comuna.

A los fines de iniciar el recorrido que nos proponemos con este trabajo, comenzaremos por determinar el concepto de Comunas, mencionando el nos que da la Enciclopedia Universal Ilustrada de Espasa Calpe: "Conjunto de vecinos de una población, representado por su ayuntamiento. // Municipio"<sup>1</sup>. Este concepto no hace sino equiparar a las Comunas con los Municipios, cuando estos son entes diferenciados si los vemos desde el punto de vista de las distintas Leyes Orgánicas de Comunas, vigentes hoy en nuestro país.

A modo de ejemplo, mencionamos el concepto que establece la Ley Orgánica de Comunas de Santa Fe: "En los centros de población, cuyo número de habitantes no llegue al fijado por la Constitución de la provincia para formar municipalidades, la administración comunal estará a cargo de Comisiones Comunales que serán creadas en la forma que esta Ley establece."<sup>2</sup>

Siguiendo a Brugge<sup>3</sup>, podemos afirmar que las Comunas o Comisiones Municipales son aquellos núcleos poblacionales que no alcanzan a reunir el número de habitantes para ser reconocidos como Municipalidad, pero dotados de cierta libertad -si vale el término- para atender sus asuntos, con ciertas limitaciones y particularidades según las provincias. Podemos ver que el número de habitantes constituye uno de los factores determinantes para la

conformación de una Comuna, variando este según las provincias que regulan el sistema comunal: menos de 2000 habitantes (provincia de Córdoba), entre 801 y 1500 (provincia de San Luis), un mínimo de 450 (provincia de Tierra del Fuego), son solo algunos ejemplos.

Por otra parte, y completando la idea de que los distintos regímenes comunales varía según cada provincia, las potestades de las Comunas son distintas según la Ley que las regule, pudiendo reconocer en algunas incluso facultades recaudatorias -por ejemplo el caso de las comunas santafecinas-, o ver en las antípodas el régimen de la provincia de Buenos Aires, en el cual no hay Comunas reconocidas como tales sino Delegaciones Municipales, en las que todas las decisiones respecto de su organización y funcionamiento se toman en el Municipio al que pertenezca territorialmente.

Esto es así porque en la provincia de Buenos Aires se ha adoptado el régimen de "Municipio - Partido" como dice Zuccherino<sup>4</sup>, quien sostiene que en cada partido hay una ciudad principal, denominada "Cabecera de Partido" -en este régimen el Municipio coincide con el Partido, y todos ellos son colindantes geográficamente-, y en los demás núcleos de población del Partido existen lo que se denomina "Delegaciones Municipales", y un "Delegado Municipal" como encargado de la misma, designado por el Intendente Municipal del Partido. Así designados se evidencia un enorme centralismo y se provoca, quiérase o no, una especie de rivalidad entre las ciudades o comunidades de cierta importancia, y la considerada principal o cabecera del Partido. Volveremos sobre esta cuestión mas adelante.

### 3. Centralización Vs. Descentralización.

#### 3.1. Formas de Organización Administrativa.

Son los modos en que se lleva adelante la actividad administrativa. La doctrina<sup>5</sup> reconoce dos formas típicas:

a) La Centralización, en la cual la actividad administrativa se lleva adelante directamente por el órgano central, quien es el encargado de coordinar la actividad del Estado. Como consecuencia de ello, los órganos locales o inferiores carecen de libertad de acción e iniciativa, las cuales, junto con la facultad decisoria, son absorbidas por el órgano central.

b) La Descentralización, en la que la actividad administrativa se realiza indirectamente a través de órganos dotados de ciertas competencias y atribuciones, que por lo general se ejercen dentro de un espacio físico. Estas competencias que se asignan hacen referencia principalmente a ciertos poderes de iniciativa y decisión.

Marienhoff<sup>6</sup> y la mayoría de la doctrina afirman que la centralización o la descentralización no solo es "administrativa", sino que también puede ser "política", e incluso "judicial". La centralización y descentralización política hace referencia a la conformación originaria de un Estado: si se adopta un régimen Unitario, habrá centralización política; mientras que en un Estado que adopte un régimen Federal, habrá descentralización política.

Por el contrario, la centralización o descentralización administrativa nada tiene que ver con el sistema de gobierno, ni con la estructura del Estado. Así puede haber centralización o descentralización administrativas tanto en un país unitario como en uno federal. Esto dependerá del tpo de organización administrativa que se pretenda para ese Estado.

Hay dos formas de descentralización:

a) Descentralización Orgánica o Subjetiva, llamada también Autárquica, en la cual el órgano está dotado de personalidad jurídica. A su vez, esta ofrece dos modalidades: la territorial -en la cual el ente tiene una competencia limitada a un sector geográfico- y la institucional -en la cual la competencia se ejerce con independencia del territorio-.

b) Descentralización Funcional, llamada también Jerárquica o Burocrática, donde el órgano correspondiente carece de personalidad. Es lo que se conoce como Desconcentración: meros organismos, dependientes del poder central, a los que se le otorga cierto poder de iniciativa y decisión. Estos organismos permanecen unidos al poder central por el vínculo Jerárquico.

#### 4. Autarquía.

##### 4.1. Concepto de Autarquía. Diferencias con la Autonomía.

La doctrina es conteste al definir a la Autarquía como la facultad que posee un ente para administrarse a sí mismo. Este es un concepto economicista, a diferencia del de Autonomía, que ha sido definida por Cassagne<sup>7</sup> como una relación institucional que permite un mayor o menor nivel de autorregulación, siendo este un concepto normativista.

Gordillo<sup>8</sup> explica que, comúnmente, se distinguen dos conceptos relacionados uno a continuación del otro, escalonados, y son: Autarquía, como la capacidad que posee un ente de administrarse a si mismo; y Autonomía, en la cual se le agrega a lo mencionado anteriormente, la capacidad de dictar sus propias normas dentro del marco legal delimitado por un ente superior.

El Diccionario Jurídico de José A. Garrone<sup>9</sup> define a la Autarquía como “la calidad del ente que para su desarrollo o subsistencia, no necesita de la ayuda de otro. Su significado es equivalente a la expresión inglesa self government (...)”. Y continúa diciendo: “En Derecho Administrativo llámase entes autárquicos a aquellos que tienen capacidad para administrarse a si mismos y dictar sus propias normas jurídicas, sin perjuicio del control administrativo que el Estado ejerce sobre ellos, por oposición a los entes descentralizados, cuyo gobierno y regulación jurídica depende directamente de otro superior, al que se hallan subordinados”.

Por otra parte, nos dice Cassagne<sup>10</sup> que el tenor que una entidad autárquica adopta, implica no sólo la facultad de auto-administración, sino que junto con esta debe reunir las siguientes condiciones: a) satisfacción de un fin estatal, estrictamente administrativo; y b) sometimiento de la entidad a un régimen integral de Derecho Público.

#### 4.2. Diferencias entre Autarquía y Desconcentración.

Si bien ambas son dos de las formas que puede adoptar la Descentralización Administrativa, la diferencia fundamental radica en que en la primera el órgano está dotado de personalidad jurídica, característica ésta que está ausente en la segunda, y no sólo ello, sino que también se encuentran subordinados al órgano central, del cual dependen los órganos desconcentrados.

Se ha sostenido, que los requisitos para que tenga lugar la Desconcentración son dos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero hace referencia a la efectiva transmisión de competencias al órgano inferior; mientras que según el segundo, dicha transferencia debe otorgarse a un

órgano del mismo ente, que carezca de personalidad jurídica propia<sup>11</sup>. Por lo expuesto, deducimos que los en los entes desconcentrados, al recibir las competencias de uno superior está actuando como órgano de ese mismo ente; mientras que en la autarquía el ente que recibe la competencia actúa independientemente de la voluntad del órgano al que le restó la competencia. La desconcentración, por lo tanto, no alcanza para romper con el vínculo jerárquico.

Este es el caso de las Delegaciones Municipales bonaerenses, las cuales, carentes de toda independencia, solo tienen cierto poder de iniciativa y decisión, pero vinculadas jerárquicamente al municipio cabecera del partido al cual pertenecen territorialmente. Este les asigna sus recursos a través del presupuesto general, entre otras cuestiones. Sobre este punto volveremos con más profundidad en el Capítulo II.

#### 4.3. Elementos Constitutivos de los Entes Autárquicos.

La doctrina administrativista enumera los siguientes elementos constitutivos:

a) Personalidad jurídica propia, es decir actúan por si mismos en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes;

b) *Substratum* económico financiero que permita la constitución de un patrimonio estatal de afectación a fines determinados. Esta asignación es legal, es decir que la Ley es la que determina que puedan percibir algún impuesto o tasa, o reciban sus fondos regularmente del presupuesto general, o bien los reciban al momento de su constitución; y

c) Cumplimiento de una finalidad específicamente estatal, es decir, no industrial o comercial. Esta cuestión ha ido variando a lo largo de la historia y

como hoy se ha dejado de lado la actividad comercial o industrial en la caracterización de estos entes, nada impide que en un futuro pueda retomarse el antiguo criterio.

El término *substractum* es utilizado por Cassagne siguiendo a Meehan, en el sentido que para constituir una entidad autárquica no se requiere un patrimonio inicial, bastando la asignación de los recursos.<sup>12</sup>

Por su parte, Brugge<sup>13</sup>, siguiendo a Marienhoff, enumera los siguientes rasgos esenciales de los entes autárquicos:

- a) Constituye una persona jurídica;
- b) Trátase de una persona jurídica "pública";
- c) Una persona jurídica pública "estatal", vale decir, pertenece a los cuadros de la Administración Pública e integra los mismos;
- d) Realiza o cumple fines "públicos", que son los propios del Estado;
- e) Su competencia o capacidad jurídica envuelve esencialmente la de administrarse a si misma, conforme a la norma que le dio origen;
- f) Siempre es creada por el Estado.

## 5. El Régimen Municipal Bonaerense. Comparación con las Demás Provincias.

### 5.1. El Régimen en la Provincia de Buenos Aires.

Antes de entrar en el análisis acerca de la existencia o no de las Comunas en la provincia de Buenos Aires, debemos estudiar el régimen municipal de la misma. Distintas son las opiniones doctrinarias respecto de

este punto. Carlos Botassi, ha sostenido la postura de que el sistema municipal bonaerense no puede ser calificado como autonomista. Asegura que el régimen delineado por la Constitución provincial responde a una concepción de las Municipalidades como simples descentralizaciones territoriales, dotadas de autarquía administrativa, cuyas atribuciones se encuentran definidas por la Legislatura, a través del dictado de la Ley Orgánica de Municipios.<sup>14</sup>

Augusto Morello afirma, por su parte, que en el modelo de la Constitución bonaerense no se hace mención alguna a la Autonomía Municipal, y la Ley Orgánica construye un sistema estructurado sobre la noción de Autarquía, si bien en algunos supuestos especiales este carácter se encuentra desbordado. Ello es así merced a ciertas disposiciones de rasgos autonómicos<sup>15</sup>. Es por esto que podemos sostener que en virtud de la Ley Orgánica Municipal y el régimen por ella delineado, el carácter de los municipios bonaerenses se encuentra en una posición intermedia flexible, al decir de Morello.

El mencionado autor ha sostenido también que los poderes, atribuciones y responsabilidades de los Municipios derivan principalmente de un poder emanado de la Constitución provincial, y no del ejercicio de un poder de legislación propia o local, ya que carecen del mismo<sup>16</sup>. Aún así y pese a lo dicho anteriormente, los municipios tienen ciertas atribuciones que son propias del régimen municipal y que no pueden serles sustraídas, como por ejemplo: el nombramiento y destitución de los funcionarios municipales (Inc. 3 Art. 192 Constitución de la Provincia) es una atribución propia y específica del régimen municipal<sup>17</sup>. Este mandato constitucional -entre otros-, de neto corte autonómico, es lo que lleva a sostener a Morello que el régimen

municipal bonaerense desborda el sólo encuadramiento de régimen autárquico, y refiere a un sistema intermedio y flexible.

En síntesis, los Municipios bonaerenses son dotados de competencias en virtud de la Ley Orgánica que dicta la Legislatura Provincial. Esta les otorga sus facultades, atribuciones y deberes, y a su vez les da cierto margen de discrecionalidad en cuestiones que son propiamente municipales (Por ejemplo: nombrar y destituir funcionarios, como bien describe Morello -ver *supra*-). Ahora bien, si una ley provincial puede, y de hecho lo hace, regular el funcionamiento de todos los Municipios de la Provincia, cabe preguntarnos si otra ley podría hacer lo mismo con las Comunas, entes menores en tamaño y población, pero no por eso menos importantes. La respuesta afirmativa deviene por simple lógica.

Es necesario, a fin de articular los regímenes municipal y comunal dentro de un mismo partido, modificar la Ley Orgánica de Municipios en lo pertinente, es decir reemplazar el sistema de Delegaciones Municipales por el de Comunas, y dictar una Ley Orgánica para las Comunas Bonaerenses que regule sus atribuciones, facultades y deberes, tal como en la actualidad la Ley Orgánica de Municipios hace lo propio con estos entes. Con esto pretendemos dar a las futuras Comunas una mayor flexibilidad en el manejo de sus asuntos y negocios sin depender del poder centralista de la ciudad cabecera del partido, cuestión esta que en la actualidad ha sido tan duramente criticada y que a continuación desarrollamos.

## 5.2. Las Críticas al Modelo Municipal Bonaerense.

Dentro de los distintos tipos de Municipios que la doctrina teoriza (Teorías del Municipio-Ciudad, del Municipio-Partido, del Municipio-Distrito)<sup>18</sup>, nos

ocuparemos del Municipio-Partido, y más específicamente de las críticas que se realizaron a este sistema.

Como vimos muy sintéticamente en el Punto 1º, en este tipo de Municipios existe una ciudad definida como "Cabecera" del Partido, y pueden o no existir dentro de él otras localidades menores, denominadas Delegaciones Municipales. Aquella ciudad cabecera actúa como centro o eje político, económico y administrativo del resto de las localidades del partido, ya que esta es la que está a cargo del Partido por mandato constitucional<sup>19</sup>.

Entre las críticas que ha recibido esta forma de organización municipal, nos encontramos con la de Zuccherino, quien sostiene que con el régimen de Partidos se produce un aumento del centralismo, a la vez que provoca la rivalidad entre las ciudades que no son cabecera de partido, y la considerada principal<sup>20</sup>. Rosatti también ha desarrollado una serie de críticas que resultan muy ricas respecto del tema que nos ocupa.

Ha dicho este autor que el sistema municipal bonaerense es antinatural y antifuncional. Explica que el mismo es verdaderamente perjudicial porque no solo que desconoce todas las diferencias y matices sociológicos, políticos y económicos, y genera un desequilibrio y una desproporción manifiestas -a esto se refiere cuando lo califica de antinatural-, sino que además provoca un efecto aún más peligroso para la cohesión social, al sobredimensionar la importancia de las ciudades cabecera de partido, en detrimento de otras comunidades menores. De esta manera revela lo antifuncional de este sistema<sup>21</sup>.

Podemos ver un paralelo entre las críticas de ambos autores, y el mismo radica en la sobredimensión que se ha dado a las ciudades cabeceras de partido, en claro perjuicio de las otras menores. Esto se acrecienta aún más

cuanto se hace depender a estas comunidades menores de una mayor en importancia, que puede estar ubicada a grandes distancias; o cuando estas comunidades menores se encuentran dispersas geográficamente o poseen una baja cantidad de población o esta tiene una mentalidad mas tradicional que los grandes conglomerados metropolitanos.

Este es un fenómeno que Rosatti describe como premunicipalismo<sup>22</sup>, es decir comunidades pequeñas que lidian para lograr una subsistencia y una autosuficiencia relativas. Estas se hallan mayormente en áreas rurales, y el autor estima que debe ser el Derecho quien regule y reconozca esta situación, desempeñando un rol fundamental en pos de evitar la desaparición de estas comunidades.

### 5.3. Los Regímenes Municipales en las Distintas Provincias.

No todas las provincias argentinas tienen la misma regulación al respecto, ni siquiera puede decirse que se asemejan. Cada una tiene un sistema municipal que se ajusta a las realidades sociológicas y políticas de la misma. Pero podemos decir que existe entre ellas una línea que es seguida desde un mandato de la Constitución Nacional: la Autonomía Municipal.

No es nuestra intención ahondar demasiado en el tema, y además excede el marco de este trabajo, pero vamos a hacer una referencia al mismo porque es una cuestión que tiene una relación con nuestra investigación, ya que la Constitución de la provincia de Buenos Aires es -junto con la de Santa Fe, Entre Ríos y Mendoza- una de las pocas que no articuló su régimen

municipal al régimen autonomista consagrado en la última reforma de la Constitución Nacional del '94, si bien ella también fue reformada ese año.

De la lectura de las distintas constituciones provinciales podemos destacar que todas ellas, a excepción de las mencionadas Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Mendoza, consagran la Autonomía de los Municipios, otorgándoles la facultad de dictar sus propias Cartas Orgánicas cuando se reúnan las condiciones previstas, que en la mayoría de los casos refiere a un número de habitantes que varía de acuerdo a la provincia de que se trate. Así vemos los siguientes datos: Catamarca: desde 500 habitantes<sup>23</sup>; Chaco: mas de 20.000 habitantes<sup>24</sup>; Chubut: mas de 500 habitantes inscriptos en el padrón electoral<sup>25</sup>; Neuquén: mas de 500 habitantes<sup>26</sup>; Santiago del Estero: desde 20.000 habitantes<sup>27</sup>; Córdoba: mas de 2.000 habitantes<sup>28</sup>; Corrientes: mas de 1.000<sup>29</sup>; Formosa: mas de 1.000 habitantes<sup>30</sup>; La Rioja: 10.000 habitantes<sup>31</sup>; Jujuy: mas de 3.000 habitantes<sup>32</sup>; La Pampa: desde 500 habitantes, aunque no están habilitados para dictar Carta Orgánica<sup>33</sup>; Río Negro: mas de 2.000 habitantes<sup>34</sup>; Salta: desde 10.000 habitantes<sup>35</sup>; San Juan: 30.000 habitantes<sup>36</sup>; San Luis: desde 25.000 habitantes<sup>37</sup>; Santa Cruz: mas de 1.000 habitantes<sup>38</sup>; Tierra del Fuego: mas de 10.000 habitantes<sup>39</sup>.

Estos son los requisitos para dictar Carta Orgánica, ya que para constituir municipios en la mayoría de los casos el número es menor, o bien distinto. Esto se debe a que muchas de las provincias adoptaron la categorización de los municipios, distinguiendo en municipios de primera, segunda y hasta tercera categoría y reservando solo a los de primera categoría la posibilidad de dictar su norma directriz. En las antípodas del sistema de Carta Orgánica se encuentra el sistema de Ley Orgánica, vigente actualmente en Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza. En este, una ley regulará lo

atinente a la forma de elección de sus autoridades, competencias, término del mandato, cantidad de miembros de los Concejos Deliberantes, normas presupuestarias y de control, facultad tributaria, etc., bdo derivado de un mandato constitucional que ordena el dictado de esta norma.

Otra cuestión que analizaremos, y esto si ya relacionado completamente con el objeto de nuestro trabajo, es la existencia de Comunas como personas de Derecho Público en las Normas Fundamentales provinciales. Las siguientes constituciones tratan el régimen comunal: Catamarca: menos de 500 habitantes<sup>40</sup>; Chaco: menos de 800 habitantes<sup>41</sup>; Chubut: habla de comunas rurales sin especificar número de habitantes<sup>42</sup>; Santiago del Estero: núcleos urbanos de hasta 2.000 habitantes gobernado por un Comisionado Municipal, no habla específicamente de Comunas pero tiene atribuciones propias<sup>43</sup>; Córdoba: menos de 2.000 habitantes<sup>44</sup>; Tucumán: si bien su Constitución no menciona cantidad de habitantes, dice que se podrá erigir una Comuna cuando el núcleo poblacional no alcance en mínimo requerido para ser declarado ciudad<sup>45</sup>; Río Negro: menos de 2.000 habitantes<sup>46</sup>; San Juan: habla de Comisiones Vecinales en comunidades de mas de 500 habitantes<sup>47</sup>; San Luis: desde 801 a 1.500 habitantes se denomina Comisión Municipal<sup>48</sup>; Santa Fe: menos de 10.000 habitantes<sup>49</sup>; Santa Cruz: menos de 1.000 habitantes<sup>50</sup>; Tierra del Fuego: población estable mínima de 400 habitantes y que se halle a mas de 30 Kms. de un municipio<sup>51</sup>.

Es evidente que el distinto número de habitantes varía de acuerdo a la densidad poblacional de la provincia de que se trate. Además en cada caso no solo varía el número de habitantes sino también el conjunto de sus facultades. Pero mas allá de cualquier diferencia que pueda haber entre las Comunas de las distintas provincias, lo cierto es que su personalidad jurídica es

otorgada por la Constitución Provincial y por las leyes que regulan sus derechos y obligaciones, lo que nos lleva a cuestionarnos sobre la necesidad de reformar la Constitución Provincial bonaerense y su sistema municipal para dotar a las futuras Comunas de esa personalidad. La respuesta afirmativa es la más acertada. Es ésta la que tiene el poder de otorgar la tan mentada personalidad, al ser la norma organizadora de los poderes a nivel provincial, y como regula el sistema municipal también debería regular el sistema comunal.

## 6. La Personalidad Jurídica de las Comunas en la Provincia de Buenos Aires.

Habiendo delimitado las nociones referentes a los conceptos de Comuna, Autarquía y Autonomía y el Régimen Municipal Bonaerense, nos ocupa ahora la cuestión de la personalidad jurídica comunal. Marienhoff<sup>52</sup> sostiene que como corolario de su personalidad, el ente autárquico podrá ejercer tanto sus derechos como sus obligaciones. De esto, además, se deriva su responsabilidad por los hechos y actos que realice en el desarrollo de su actividad. Esta responsabilidad que se le imputa es una consecuencia directa y necesaria de la personalidad. Por lo tanto podrá ser demandada ante los respectivos Tribunales de Justicia y responsabilizada por su comportamiento. De ello podemos deducir que el carácter de autárquico otorga al ente su personalidad jurídica, con todos sus atributos particulares, tales como el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones y la correlativa responsabilidad emergente de la violación de tales deberes.

En lo que respecta al ámbito de la provincia de Buenos Aires, que es lo que estamos analizando, no hay en su Constitución Provincial o en su Ley Orgánica de Municipalidades<sup>53</sup> mención expresa sobre el tema de la

personalidad de las Comunas, ni siquiera de su existencia como tales. Este texto normativo únicamente hace referencia al respecto solo tangencialmente al conferir a los Departamentos Deliberativos -es decir, Concejos Deliberantes- la potestad de crear lo que denomina "Delegaciones Municipales" y las demás divisiones del Partido al que corresponde el municipio. Por lo tanto esas Delegaciones son entidades carentes de personalidad jurídica propia y de un patrimonio también propio, cuestiones estas que las asemejan a los órganos desconcentrados.

Ahora bien, ¿las Delegaciones Municipales son entes delegados o desconcentrados? Se ha dicho que en la Delegación Administrativa el órgano que lleva a cabo la actividad, si bien en los hechos ejerce una determinada competencia, ella no le pertenece sino que continúa dentro de la esfera del superior delegante, quien a la vez que sigue siendo el responsable por cómo se ejerce esa competencia, asimismo puede en cualquier momento reasumirla<sup>54</sup>. Entonces, si las denominadas Delegaciones Municipales fuesen órganos delegados de un poder superior carentes de personalidad, su existencia podría verse condicionada a la decisión del órgano delegante de retomar el poder que les ha delegado.

Marienhoff<sup>55</sup> explica que la delegación tiene lugar cuando una autoridad investida de un cierto poder, transfiere el ejercicio del mismo a otra autoridad o persona. Por lo que se ve que la delegación no es más que un traspaso de facultades o, como dice el autor, el "desprendimiento de un deber funcional" para ejecutar una actividad o función y no la asignación de una competencia.

En cambio, la Desconcentración define con mayor precisión el carácter de las Delegaciones Municipales, si bien consideramos incorrecto al término

utilizado: "Delegación / Delegaciones". Los entes desconcentrados, aunque carentes de personalidad jurídica y patrimonio propio, tienen una existencia propia y no se encuentran sometidos a la voluntad del ente superior, en el sentido de que este sea capaz de hacerlos desaparecer al retomar las funciones y facultades que les delegó con anterioridad, puesto que sería imposible hacer desaparecer un núcleo poblacional y su organización administrativa, por mas pequeña que ella fuera, geográficamente hablando.

Todo esto nos lleva a sostener que en el orden provincial de Buenos Aires no existen Comunas como vimos al analizar las distintas Constituciones Provinciales. Solo existen las Delegaciones Municipales cuya naturaleza jurídica es la de órganos desconcentrados, sin los caracteres propios de los entes autárquicos, tales como: patrimonio y personalidad jurídica propia, y finalidad específicamente estatal, por todo lo cual es menester el dictado de una norma orgánica que asegure la asignación de los mencionados elementos, ya que son estos los que se requiere para la conformación de una comuna autárquica al estilo de otras como las de Santa Fe, Córdoba o San Luis, no siendo necesario asegurar el elemento poblacional puesto que este ya existe.

En este orden de cosas, no se ha encontrado en la Constitución de la provincia de Buenos Aires ni en la Ley Orgánica de Municipalidades alguna disposición que haga suponer que el dictado de una norma orgánica para las Delegaciones Municipales -que dejarían de serlo para pasar a ser entes autárquicos denominados Comunas-, sea ilegal o contrario a sus disposiciones. Por lo tanto, consideramos que es viable una reforma al régimen municipal de la Constitución bonaerense para adecuarlo al sistema comunal que propondremos como corolario de este trabajo. Para esto nos valemos de

uno de los Principios Generales del Derecho que nos dice que “todo lo que no está prohibido está permitido”, pudiéndose puesto que no está prohibido, dotar a las Comunas de un carácter autárquico.

Asimismo, y con una mayor precisión, podemos utilizar otro principio para sostener nuestra postura, y es el Principio de Subsidiariedad, el cual si bien es utilizado entre quienes pugnan por el reconocimiento de la autonomía de los municipios en general, es perfectamente aplicable a nuestra cuestión, ya que el mismo aspira a la “proximidad”, al decir que el órgano mas próximo a los ciudadanos y en mejores condiciones de prestación de la competencia de que se trate, efectivamente debe ejecutarla.

Se ha dicho que la subsidiariedad se aplica a las relaciones entre distintos niveles de gobierno, y se puede ver desde dos enfoques: uno negativo o de prohibición, según el cual se impediría una intromisión innecesaria del ente superior para evitar su influencia centralizadora; y el otro, positivo o de habilitación, en el cual el ente superior deberá intervenir en el caso de que el ente inferior no pueda cumplir los cometidos y fines del Estado, por si mismo. Con todo esto se procura garantizar al inferior el pleno desarrollo de sus competencias a fin de alcanzar sus objetivos, en el mayor nivel de proximidad con el ciudadano.<sup>56</sup>

Por otra parte, y en este mismo orden de ideas, podemos hacer una referencia a la Encíclica *Quadragesimo Anno* del Papa Pío XI, que establece que el hecho de despojar de sus competencias a comunidades pequeñas y otorgárselas a otras mayores o mas importantes, es una afrenta al orden institucional y constituye un grave perjuicio para las primeras, ya que toda la acción de la Sociedad debe estar destinada a auxiliar a los miembros del cuerpo social y no destruirlos ni absorberlos.<sup>57</sup>

Esta es una clara alusión a la necesidad de descentralización municipal a través de la creación de Comunas, que hoy en día no existe en la provincia de Buenos Aires y que sostenemos que es posible de lograr dotando de personalidad jurídica a núcleos poblacionales mas pequeños, y permitiendo que así puedan ejecutar las competencias que les son propias, con recursos que también son propios, porque son generados por sus habitantes. Con esto no solo se lograría una mayor equidad institucional, al dotar a las comunidades pequeñas de competencias que le son naturalmente propias, sino que además se alcanzaría un nivel de equilibrio superlativo en cuanto se evitaría la absorción o desaparición de las mismas.

## 7. Conclusiones y Propuestas.

### 7.1. Conclusiones.

Al principio de este Capítulo nos planteábamos que el carácter autárquico de las Comunas se garantiza el reconocimiento de su personalidad jurídica. A lo largo del mismo fuimos desarrollando los conceptos de Comunas, Autarquía, sus elementos, caracteres, hablamos de Descentralización, Desconcentración, Autonomía, entre otros.

También vimos los distintos regímenes municipales en nuestro país, a través del estudio de las distintas Constituciones provinciales. Vimos sus características particulares, analizamos las diferencias entre ellas y nos detuvimos en el caso puntual de la provincia de Buenos Aires, ya que este es el ámbito espacial de nuestro estudio.

A esta altura de nuestro recorrido estamos en condiciones de afirmar que en el territorio de nuestro país hay distintos sistemas municipales según las realidades sociológicas provinciales: municipios autónomos y comunas

reconocidas como entes con personalidad propia, y otros no autónomos donde no existen comunas sino meras delegaciones funcionales. Este último es el caso de la provincia de Buenos Aires. Este sistema es particularmente nocivo para las comunidades pequeñas, que se encuentran sometidas al poder centralizador de un municipio cuya ciudad cabecera dirige sus destinos y controla sus recursos, en detrimento de esas comunidades menores.

No son pocas las críticas a este sistema, y haciendo eco de las mismas comenzamos el estudio de un posible régimen alternativo para reconocerles a estas comunidades los derechos que otras provincias les acuerdan. En ellas distintas soluciones se han delineado, pero la más acertada a nuestro criterio es el otorgamiento del carácter autárquico, a través del reconocimiento de su personalidad jurídica, la atribución de un patrimonio propio y finalidad estatal. Esto es la Autarquía.

Así, una Comuna autárquica es un conglomerado poblacional que recauda, administra y gestiona sus recursos de la mejor manera que convenga al conjunto de sus habitantes, cumpliendo fines propios y específicos del Estado. Es un ente descentralizado del Municipio al que pertenecerá territorialmente, pero independiente del poder de aquel. Todo esto garantizado desde la Constitución de la Provincia de que se trate y regulado a través de una Ley Orgánica que determina sus deberes, derechos y atribuciones, así como su competencia tanto material como territorial.

En la provincia de Buenos Aires esto no existe por diversas razones, entre ellas porque las comunidades pequeñas son entes Desconcentrados - llamados Delegaciones Municipales- dependientes de la Ciudad Cabecera del Partido al que pertenecen por la división política de la provincia y además,

y esto es lo mas importante, porque su Constitución no las reconoce como personas de Derecho Público.

## 7.2. Propuestas.

Por todo lo desarrollado anteriormente, y como resolución del planteo que nos hacíamos al comienzo de este Capítulo, afirmamos que la Autarquía garantizaría el reconocimiento de su personalidad jurídica -un ente autárquico es una persona jurídica ya que uno de sus caracteres es la personalidad-, pero para alcanzarla es preciso la reforma integral del sistema Constitucional, incluyendo a las Comunas en su articulado y dándoles el carácter de personas jurídicas de Derecho Público, y también el dictado de una norma orgánica que reconozca sus atribuciones, competencias, derechos y obligaciones. Como fruto de estas modificaciones tendremos Comunas Autárquicas ejerciendo en plenitud sus derechos y cumpliendo con sus objetivos propios y específicos.

## Capítulo II

### LAS COMUNAS Y LA ADMINISTRACIÓN DE SU PATRIMONIO (ASPECTO ECONÓMICO – FINANCIERO DE LAS COMUNAS)

**SUMARIO: 1. Planteo del Problema; 2. El Patrimonio Comunal, 2.1. Su Conformación según el Régimen Vigente: Asignación Presupuestaria, 2.2. Su Conformación según el Régimen que se Propone: Patrimonio y Presupuesto Propios; 3. Precisiones Acerca del Presupuesto, 3.1. Principios Generales del Plan Presupuestario, 3.2. Funciones del Presupuesto, 3.3. Utilidad del Presupuesto; 4. Administración y Gestión del Patrimonio Comunal; 5. Consideraciones Acerca de los Recursos, 5.1. Las Tasas Retributivas de Servicios Públicos, 5.2. Naturaleza Jurídica de la Potestad Tributaria Municipal. La Cuestión en la**

**Provincia de Buenos Aires, 5.3. El Caso de las Comunas de la Provincia de Córdoba; 6. Conclusiones.**

## 1. Planteo del Problema.

En este segundo Capítulo nos proponemos demostrar la siguiente afirmación, que constituye el segundo punto provisorio de nuestro Trabajo Final: la administración de un patrimonio propio es suficiente para lograr los objetivos del ente público denominado Comuna.

Para ello vamos a indagar en cuestiones tales como la conformación actual del patrimonio de las Comunas autárquicas, la conformación que se pretende dar a las futuras comunas bonaerenses. Así podremos observar que en la actualidad el régimen de la asignación presupuestaria se diferencia plenamente del que proponemos de gestión y administración propia. Además analizaremos cuestiones referidas al concepto de Presupuesto, sus caracteres, finalidad y utilidad. Asimismo, haremos mención de los órganos de gestión y administración de los recursos públicos en los distintos niveles de gobierno; y por último, una referencia a las Tasas Retributivas de Servicios Públicos, viendo en éstas a la mayor fuente de generación de recursos Municipales y Comunales. Todo esto a través de la investigación y comparación de las distintas posiciones doctrinarias vigentes y el estudio y consulta de datos estadísticos oficiales.

La importancia de desarrollar estos temas reside en que, previo a cualquier modificación de un sistema institucional vigente, se lo debe analizar en su dimensión actual. Así se podrán ver sus aciertos y desaciertos. Es por eso que antes de proponer el sistema de administración y gestión económica que propiciamos es que debemos ver el sistema que hoy rige. Luego se explicará el funcionamiento del nuevo sistema y la importancia de una herramienta vital para este sistema propuesto, que es el Presupuesto y su utilidad. De esta

manera trazaremos una línea en el desarrollo del Capítulo, yendo de lo que existe y se pretende modificar, a lo que proponemos y el modo de lograrlo.

## 2. El Patrimonio Comunal.

### 2.1. Su Conformación según el Régimen Vigente: Asignación Presupuestaria.

Cuando en el Capítulo I hacíamos referencia al régimen municipal bonaerense veíamos que en él no existen Comunas como tales con un patrimonio propio, sino meros entes llamados Delegaciones Municipales, cuya naturaleza jurídica es la de entes desconcentrados, carentes de personalidad y patrimonio propio. Estos entes desconcentrados responden a las políticas dictadas por la ciudad cabecera del partido al que pertenecen geográficamente y es esta, además, la que le fija una partida presupuestaria de recursos para su desenvolvimiento económico<sup>58</sup>.

Asimismo, estos entes no tienen mas cometido que el que la política centralista del partido le permita realizar y, por ende, se ve limitada la consecución de sus propios fines y la satisfacción de los intereses de sus habitantes. La razón de que esto sea así es porque el presupuesto general del municipio cabecera del partido es el que determina el monto de los recursos económicos de que las Delegaciones disponen. Este Presupuesto anual, que proponga el Intendente de cada ciudad cabecera y apruebe el Concejo

Deliberante de la misma, es el único medio de generar recursos económicos para las Delegaciones.

Pero, ¿que es el Presupuesto? Se ha sostenido que el presupuesto es un acto de gobierno a través del cual se calculan los recursos y gastos del Estado, y se autorizan estos últimos, aplicable a un determinado período de tiempo, generalmente de un año, y para el futuro.<sup>59</sup> Varias son las nociones que podemos extraer de lo mencionado. Constituye un acto de gobierno, por lo que es necesario que el órgano que dicta el presupuesto sea una persona jurídica estatal -Estado Nacional, Provincial, Municipal- y además requiere un procedimiento determinado de elaboración para que se ajuste a la legalidad. Por otra parte, es una estimación de recursos y de gastos y a la vez una autorización de estos, por lo cual es menester contar con medios económicos propios para afrontar los gastos que se autorizan. Por último, tienen un plazo cierto de duración por el que se autoriza a recaudar y gastar.

Otros autores dicen que el Presupuesto es el plan de la economía del sector público. Como tal, el presupuesto es una ley con fuerza obligatoria para los distintos poderes a quienes se les encarga su ejecución. Si bien el contenido normativo de la Ley de Presupuesto no varía respecto de la mayoría de las leyes, su esencia es la de un marco legal dentro del cual deberá desenvolverse la actividad gubernamental.<sup>60</sup> Este marco legal a que se hace referencia, es la dirección que debe adoptar la acción del ente que emite el presupuesto. Será así un elemento de programación o planificación de la actividad estatal.

La importancia del Presupuesto radica en que es un programa de actividades del Estado, sean políticas, económicas, o sociales. Pero ciertamente la relevancia del mismo es más que nada política, desde que la

totalidad de las actividades del Estado están, en mayor o menor medida, condicionadas a la existencia de los recursos de que se disponga<sup>61</sup>, necesarios para afrontar el costo de aquella actividad. Esto no hace más que reafirmar lo que sostenemos respecto de las Delegaciones Municipales en el sentido de que muy poco se puede hacer por los fines públicos de una comunidad si la partida presupuestaria es reducida en su monto y decidida y asignada por quienes no conocen de esas necesidades, por encontrarse en otra localidad.

Por esto, de contar cada Comuna -o mejor dicho, Delegación Municipal, en el actual régimen municipal- con recursos propios y mecanismos de sanción presupuestaria para la gestión y administración de los recursos de que disponga (como ocurre en el caso de la provincia de Santa Fe, Córdoba, Tucumán o San Luis, por ejemplo), no se verían acotadas las posibilidades de estos entes de cumplir con sus fines públicos específicos, toda vez que conocerían de primera mano las cuestiones que requieran atención con mayor urgencia. A continuación profundizaremos un poco más la cuestión.

## 2.2. Su Conformación según el Régimen que se Propone: Patrimonio y Presupuesto Propios.

El reconocimiento de la Autarquía comunal va más allá de una cuestión de personalidad jurídica. Involucra también lo atinente a un patrimonio propio y a la libre administración del mismo. Este patrimonio deriva de una asignación de recursos o bien de una autorización para percibirlos, todo determinado legalmente. Así, cuando se reconoce por ley una Comuna como ente de Derecho Público desde la Constitución de una provincia y se dicta la Ley Orgánica que regula sus atribuciones, competencias y deberes, no solo se

reconoce su personalidad sino que también se determina el contenido de su patrimonio, al autorizarle a percibir determinadas rentas, o bien usar, gozar o disponer de ciertos bienes.

Es esto lo que propiciamos con la creación de Comunas autárquicas en la provincia de Buenos Aires: localidades que a través de su propio patrimonio, asignado por la Ley Orgánica, y administrado de acuerdo a un presupuesto que ellas mismas dictan, puedan alcanzar los cometidos y fines públicos que crean mas convenientes de acuerdo a esos recursos económicos. Podemos enunciar los siguientes tipos de recursos: percepción de determinadas tasas retributivas de servicios públicos que prestan las Comunas; legados, donaciones, subvenciones, que acepte el órgano que las administre; fondos provenientes de la participación en impuestos provinciales; el producido de tierras fiscales; etc.

Así determinados legalmente los recursos, pueden determinarse también los gastos que se autorizarán de acuerdo con un Presupuesto que elabore el órgano encargado de la administración, que se dirigirá necesariamente a la satisfacción de las necesidades públicas concretas de cada Comuna. Esto no es otra cosa que la satisfacción del bien común, y que es una de las finalidades del Estado que la doctrina reconoce unánimemente.

### 3. Precisiones Acerca del Presupuesto.

Habiendo delimitado al Presupuesto en su noción conceptual -como el cálculo equilibrado de los recursos y los gastos, y la autorización legal para afrontar a los segundos con los primeros-, y en la inteligencia de que el Presupuesto es una herramienta fundamental para la administración y gestión de los recursos de los entes de Derecho Público, resulta conveniente hacer

referencia a tres temas que nos ayudarán a apreciar más acabadamente la importancia que reviste este instituto, y son: los principios, las funciones y la utilidad del Presupuesto.

### 3.1. Principios Generales del Plan Presupuestario.

La doctrina<sup>62</sup> ha elaborado una serie de principios generales, que tienen una correlación inmediata con las funciones que cumple el presupuesto, y que veremos en el punto siguiente. Estos principios son:

a) **Publicidad:** el conocimiento integral del plan presupuestario es necesario a los fines del control de la acción estatal por parte de la opinión pública y para que el sector privado ajuste sus actividades en función de la economía del sector público. Este principio se halla íntimamente relacionado con el siguiente.

b) **Claridad:** esto se relaciona con lo anterior, ya que en un presupuesto cuyas previsiones sean oscuras o de difícil inteligencia, el principio de la publicidad podría verse quebrantado. Ahora bien, aun cuando es menester la defensa del principio de la claridad, un excesivo parcelamiento puede provocar oscuridad en el conocimiento del plan estatal.

c) **Exactitud:** las previsiones del Presupuesto deben ser lo mas exactas posibles, tanto en lo referente a los recursos como a los gastos. Esto no excluye la posibilidad de error en aquellas cifras derivadas de cálculos o estimaciones de eventos futuros, pero no justifica la astucia o la mala fe. Los errores involuntarios o derivados de circunstancias económicas sobrevinientes exigen la propuesta y sanción de una ley modificatoria del Presupuesto.

d) **Integralidad o Universalidad:** implica la exigencia de que el Presupuesto contenga, por separado, todos los gastos y todos los recursos. Esto

se explica por la función política del Presupuesto, como también por su función de racionalidad de la actividad financiera, lo que supone un cotejo entre recursos y gastos como base del cálculo económico de esa actividad. Como corolario de lo expresado, es menester que no haya una afectación directa de uno o mas recursos para cubrir un determinado gasto, ya que de otra manera se destruirían las bases de la racionalidad de la actividad financiera. Parte de la doctrina considera a esto último como un principio mas: principio de no afectación de recursos.

e) Unidad: expresa la exigencia de que todos los gastos y todos los recursos estén reunidos en un solo Presupuesto, ya que la separación en dos o mas Presupuestos no solo vulneraría la claridad, sino también impediría la valoración de la magnitud global del sector público y dificultaría la adecuación de la actividad financiera a un cálculo económico.

f) Anticipación: de acuerdo con éste, el Presupuesto debe ser sancionado con anterioridad al comienzo del período para el cual va a regir. La Ley 24.156, de Administración Financiera de la Nación establece específicamente que el proyecto de ley de presupuesto general se debe presentar ante la Cámara de Diputados antes del día 15 de Septiembre del año anterior para el que regirá<sup>63</sup>.

g) Especificación: este tiene tres aspectos: Aspecto Cualitativo, que propicia la descripción detallada de las diferentes partidas del gasto y la respectiva asignación de los recursos; Aspecto Cuantitativo, que exige que se contraigan o realicen gastos solo hasta el importe de los recursos previstos para ellos en el Presupuesto, quedando prohibidos tanto los gastos que excedan las previsiones presupuestarias, como los gastos totalmente fuera del Presupuesto; y el Aspecto Temporal, según el cual el principio de

especificación exige que los gastos deben ser contraídos, asignados y pagados dentro del período para el cual hayan sido votados.

h) Anualidad: exige la fijación para el Presupuesto de un período anual que puede o no coincidir con el año calendario. Las excepciones más comunes a este principio son los llamados Presupuestos Plurianuales -son aquellos que pueden regir más de un año-, los gastos de inversión o de capital, o los Presupuestos Cíclicos. Todos estos tienen lugar en virtud de consideraciones fundamentales de política financiera o económica.

i) Equilibrio: el Presupuesto debe estar siempre equilibrado, en el sentido que los gastos efectuados siempre deben contar con la financiación por algún recurso, en última instancia mediante el endeudamiento o por emisión monetaria. En el caso de que los recursos superen los gastos, también existe el equilibrio presupuestario, en cuanto el superávit sea utilizado para el pago de deudas o se destine a la formación de algún fondo especial o para incrementar fondos ya creados. Otra cuestión que debe distinguirse, es el déficit intencional o deliberado o ineludiblemente previsto, que surge ocasionalmente en el proceso de ejecución del mismo. Debe admitirse como causa del déficit circunstancial el error en la previsión de recursos o la merma de estos por circunstancias sobrevinientes; en el caso del superávit este puede surgir del error en la previsión de los recursos o de economías no previstas en los gastos, o por el incumplimiento de erogaciones planeadas en el Presupuesto.

### 3.2. Funciones del Presupuesto.

Jarach, autor que seguimos a este respecto, explica que las funciones que cumple el Presupuesto son las siguientes: a) precisa en cifras y por un

determinado lapso de tiempo la actividad estatal, de acuerdo a los cometidos que haya asumido; b) permite el conocimiento y contralor de la actividad económica-financiera del Estado, por parte del Poder Legislativo y de la población en general; c) determina el cálculo económico de aquella actividad del Estado, a través de la comparación de las cuentas de recursos y gastos que aprueba el Congreso; d) armoniza el plan económico del Sector Público con el plan económico general del Estado.

Como dijimos al comenzar la enumeración de los principios generales del plan presupuestario -en el punto anterior-, la correlación entre éstos y las funciones del Presupuesto se hace evidente. En la primera de las funciones que distingue el autor, vemos los principios de anualidad y anticipación; en la segunda de ellas se aprecian los principios de publicidad, claridad y exactitud; la tercera se relaciona con los principios de unidad, especificación y equilibrio; y por último la cuarta de las funciones que el autor menciona se corresponde con el principio de la integralidad o universalidad.

### 3.3. Utilidad del Presupuesto.

Si bien algunos teóricos entusiastas b han llamado "Ley de Leyes", lo cierto es que el Presupuesto es un instrumento jurídico-contable que aporta útiles precisiones acerca de la proyección de la actividad estatal para todo un año. Este es uno de sus más importantes cometidos. En definitiva, y sin desmerecer el valor de lo mencionado, es un ordenador de la economía, un medio de explicar lo que se pretende en un Estado y de publicitar los resultados obtenidos.

Pero pretender que, además de todas estas funciones, el Presupuesto se transforme en un motor del desarrollo, en un instrumento de combate contra

los signos adversos de la economía de los Estados, en un elemento de cohesión y solidaridad social, y tantos otros fines que alguna doctrina viene sosteniendo desde un punto de vista que se podría calificar de idealista, no deja de ser mas que eso, un ideal o bien un elaborado engaño.<sup>64</sup>

Por último, podemos decir que en nuestro país la naturaleza jurídica del Presupuesto es la de una ley formal, en virtud de que no crea normas o reglas sustanciales. Con respecto a los recursos solo se limita a calcularlos y no a crearlos, función esta que se reserva a otras leyes que los establecen independientemente de la ley de presupuesto. En cuanto a los gastos, la ley solo contiene autorizaciones sin la obligación de realizarlos, ya que el órgano ejecutante del Presupuesto puede efectuar todas las erogaciones contenidas en el mismo o bien llevar adelante una política de economía de gastos.

#### 4. Administración y Gestión del Patrimonio Comunal.

Como ya hemos dicho en varias oportunidades -y no por reiterarse disminuye su importancia-, una de las características de las personas jurídicas autárquicas es la de administrar libremente de su propio patrimonio. Este rasgo las diferencia fundamentalmente de los entes desconcentrados, que por otra parte carecen, además, de la personalidad jurídica de que gozan los primeros. Estos organismos personalizados cumplen funciones de administración y gestión económico-financieras sin dependencia de un superior jerárquico, mientras que esta situación de subordinación necesariamente tiene lugar en los entes desconcentrados, ya que dependen de la asignación de competencias que los órganos superiores realicen y permanecerán vinculados entre sí por el principio de la jerarquía.

Ahora bien, en el supuesto de las Delegaciones Municipales bonaerenses, su naturaleza jurídica de entes desconcentrados las hace dependientes de la voluntad centralista de la ciudad cabecera del Partido de que se trate, y será el Poder Ejecutivo Municipal quien fije sus recursos mediante la correspondiente partida presupuestaria, y del mismo modo determinará la forma de administrarlos y ejecutar aquellas previsiones. Será pues, el Intendente Municipal el órgano de administración y gestión de un patrimonio que asignará a las Delegaciones, pero que no les pertenece a estas en la realidad.

En las Comunas autárquicas al estilo de Córdoba, Santa Fe, etc. -como las que pretendemos regular para Buenos Aires-, el Ejecutivo Comunal es el encargado de la administración y gestión de los recursos, determinando cuales son y el modo de aplicarlos a los gastos que demanden el cumplimiento de los fines públicos, todo ello a través del Presupuesto que elaboran. Prácticamente no se advierte diferencia con la administración en un Municipio, aún cuando son dos niveles de gobierno distinto, con necesidades distintas. El Ejecutivo Municipal recauda, administra y dispone de los recursos municipales; el Ejecutivo Comunal hace lo mismo con los de las Comunas. Simple, estos son los órganos de administración y gestión del patrimonio.

Debemos mencionar a este respecto lo regulado por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>65</sup>, la cual caracteriza a las Comunas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial y también las denomina unidades territoriales descentralizadas. Estas unidades tienen atribuciones exclusivas y entre ellas se encuentra la de administrar su patrimonio, aunque el alcance de este precepto depende de la Constitución y las Leyes<sup>66</sup>.

La justificación legal de que el titular del Poder Ejecutivo, en cada nivel de gobierno, sea el encargado de la administración general y el ejecutor de la administración económica, deriva de la norma fundamental del nivel que se trate: la Constitución Nacional<sup>67</sup>, las distintas Constituciones provinciales, las Cartas o Leyes Orgánicas de Municipios -sean estos autónomos o no, respectivamente- o bien las Leyes Orgánicas de Comunas.

Es por esto que en las Delegaciones Municipales no tiene lugar lo que venimos diciendo. Y esto es así, principalmente porque al depender de un ente superior y carecer de personalidad jurídica, esta subordinado a la decisión del Órgano Ejecutivo de aquel ente -en el caso la ciudad cabecera de Partido, por mandato de la Ley Orgánica municipal bonaerense- y por lo tanto será incapaz de administrar sus recursos, que de la misma manera no son propios.

## 5. Consideraciones Acerca de los Recursos.

Los Municipios y Comunas del país cuentan con distintas fuentes de recursos, según sean las atribuciones y competencias que les reconozcan las Leyes que las regulan. Así podemos ver que estos recursos pueden ser de naturaleza tributaria, o producto de subvenciones, o de la explotación directa de bienes propios, o por la actividad económica del ente, etc.

También se observa que una parte importante de los recursos de los Municipios y Comunas deriva de la participación de impuestos que la provincia distribuye. Esto se conoce con el nombre de Coparticipación Provincial, e incluye impuestos como: ingresos brutos, inmobiliario urbano y rural, impuestos provenientes de la actividad del juego de azar, etc. Estos varían de acuerdo a la provincia de que se trate.

Pero evidentemente y en la mayoría de los casos, los recursos que ingresan a las arcas Municipales y Comunes, lo hacen merced a la facultad recaudatoria de estos entes, por vía de las distintas ordenanzas que fijan las Tasas que retribuyen la actividad de prestación de Servicios Públicos.

### 5.1. Las Tasas Retributivas de Servicios Públicos.

Una de las actividades que la doctrina reconoce como propias del Estado, es la prestación de ciertos servicios públicos. Distintos son los servicios que puede prestar, como distintas son las realidades de cada comunidad, pequeña o grande, geográficamente hablando. Esta actividad -por ejemplo, alumbrado barrido y limpieza, patentes, recolección de residuos, inspección, etc.- necesariamente genera para la administración un gasto, que debe ser remunerado a través de una contraprestación obligatoria: la Tasa Retributiva de Servicios Públicos. Esta es la fuente de ingresos más importante -económicamente hablando- de que disponen los Municipios y Comunas de todo el país, aunque no es la única.

La Tasa es un tipo de tributo y ha sido conceptualizada por García Belsunce, citado por Castello, de la siguiente forma: la Tasa es una contraprestación en dinero que los particulares pagan al Estado o a otros entes de derecho público, en retribución de un servicio público determinado y divisible que este ha prestado.<sup>68</sup> Así definida podemos apreciar que el hecho imponible, es decir el hecho generador de la obligación de pagarle al Estado por su actividad, es justamente esa actividad de prestación de servicios. Sin esa prestación no habría obligación, puesto que no hay obligación sin causa.

Las características que debe reunir el servicio para que sea considerado como hecho imponible son las siguientes: a) debe ser efectivamente prestado,

independientemente de la voluntad del contribuyente de querer recibir o no el mismo; b) debe ser divisible, característica que surge de la relación particularizada que une al Estado con el contribuyente; c) la carga de la prueba es dinámica y corresponde probar la prestación del servicio a quien se encuentre en mejores condiciones de hacerlo; d) el servicio vinculado a la tasa es una actividad que no puede dejar de prestarse porque es imprescindible que lo haga y porque así surge de las normas constitucionales y legales respectivas.<sup>69</sup>

Esto último nos lleva a otra cuestión de vital importancia, y es la capacidad que poseen ciertos entes de derecho público de fijar tasas. El principio general de que "no hay tributo sin ley" determina la necesidad de que sea una norma expresa la que fije la posibilidad de imponer este o cualquier otro tipo de tributo. Esto se corresponde también con uno de los requisitos de los entes autárquicos, que dice que la asignación de recursos o la facultad de percibirlos, deriva de la norma que los crea.

Entonces podemos concluir de lo anterior que las Comunas autárquicas tienen autorización legal para crear y percibir tasas por los servicios esenciales que prestan, derivado ello de la Constitución de la provincia que se trate, o bien de la Ley Orgánica que regule sus competencias y atribuciones. Este es el caso de la provincia de Santa Fe, que en su Ley Orgánica de Comunas autoriza a las mismas a crear "recursos permanentes o transitorios, estableciendo impuestos, tasas y cotizaciones de mejoras..."<sup>70</sup>. En el otro extremo del sistema se encuentra la provincia de Tucumán, cuyas Comunas son autárquicas pero carecen de la facultad de crear sus tasas o contribuciones<sup>71</sup>. Estas, junto con los demás recursos, son asignadas por la Ley

Orgánica de Comunas que indica cuales son los bienes comunales de que dispondrán y la forma de administrarlos.

Sin desmerecer lo anteriormente dicho, debemos aclarar que no toda la doctrina es conteste al momento de determinar la naturaleza jurídica de la potestad tributaria de los Municipios y Comunas, por lo que será necesario exponer brevemente algunas consideraciones al respecto.

## 5.2. Naturaleza Jurídica de la Potestad Tributaria Municipal. La Cuestión en la Provincia de Buenos Aires.<sup>72</sup>

La garantía del Art. 123 de la Constitución Nacional, que conmina a asegurar el régimen municipal, ha sido interpretada en el sentido que, entre otros cometidos, supone la facultad municipal de proveerse sus propios recursos. De ahí que se ha discutido en la doctrina si esta facultad es, por lo tanto, originaria o derivada.

Distintos autores han debatido al respecto. Entre los que sostienen que esa potestad es ejercida por derivación de un poder provincial, se encuentran Bielsa y García Belsunce, entre otros; mientras que entre los defensores de la postura contraria -del poder tributario originario- se cuenta a Giuliani Fonrouge, entre otros. La importancia de la discusión radica en que si se considera que el poder tributario es delegado por las provincias, éstas podrían fijar su extensión, limitarlo, condicionarlo o reasumirlo, tanto a través de sus Constituciones o de las distintas Leyes Orgánicas. Por el contrario, si se considera que ese poder es originario, las limitaciones radicarían en la materia, en las funciones y en la necesaria armonización con el Fisco provincial.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, tanto la Constitución provincial como la Ley Orgánica de Municipios, se inclinan por esta última

posición. La primera establece que corresponde a los municipios la administración de los intereses y servicios locales; declara que es inherente al régimen municipal, entre otras atribuciones, la de tener a su cargo el ornato y salubridad, el mantenimiento de la vialidad pública, la de votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo, y la de dictar ordenanzas y reglamentos dentro de esas atribuciones.<sup>73</sup>

Por su parte, la Ley Orgánica de Municipios detalla como recursos municipales los impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas<sup>74</sup>, y finalmente cualquier otro que imponga la Municipalidad de acuerdo con las previsiones de la Constitución. Además, justifica la potestad tributaria diciendo que la percepción de impuestos municipales es legítima en virtud de la satisfacción de las necesidades colectivas que con ellas se procura<sup>75</sup>.

Se evidencia de esta forma que la misión de la Ley Orgánica es la de compatibilizar los distintos niveles de tributación, por lo cual podemos ver que se acercaría más a la opinión de quienes sostienen que el poder tributario es originario y no delegado; pero a la vez vemos que la Constitución provincial y la propia Ley Orgánica contienen fundamentales previsiones que acotan la mencionada potestad, acercándose así a las opiniones que sostienen el origen delegado de la potestad tributaria. El debate todavía no está cerrado.

### 5.3. El Caso de las Comunas de la Provincia de Córdoba.

Como modo de ejemplificar el sistema de libre administración y gestión de los recursos comunales, que propiciamos para la provincia de Buenos Aires, expondremos brevemente el caso de las Comunas cordobesas. Según Brugge<sup>76</sup>, en aquella provincia -donde, por otra parte, está reconocida

constitucionalmente la autonomía de los municipios-, las Comunas cuentan con recursos propios provenientes del producido de las Tasas, Derechos, Patentes y Tarifas por los servicios que estas prestan. Además, disponen de los recursos provenientes de la venta o alquiler de tierras propias, de operaciones financieras, y también los procedentes de otras jurisdicciones, como por ejemplo la participación provincial sobre determinados tributos, tales como el impuesto automotor, inmobiliario, entre otros. Por otra parte, y en este mismo orden de cosas, los recursos que reciben de otras jurisdicciones pueden derivar de subsidios, donaciones, etc.

Entre las competencias materiales que la normativa provincial les otorga a las Comunas, se encuentra la de prestar servicios públicos esenciales, en virtud de los cuales está autorizada a crear y percibir tributos en su área de territorial relacionados con derechos, tasas, aranceles y tarifas por esa prestación, pero se encuentra vedada la posibilidad de crear impuestos<sup>77</sup>.

Pero este sistema se encuentra regulado y controlado mediante mecanismos de contralor de cuentas. Así, las Comunas deben llevar una contabilidad ordenada y acreditar todos sus movimientos económicos a través de libros y registros, destinados a tal fin. A su vez, el cumplimiento de estos deberes se lleva a cabo según las disposiciones de la Ley de Presupuesto, de Contabilidad y Obras Públicas de la provincia.

## 6. Conclusiones.

Cuando comenzábamos el desarrollo de este Capítulo afirmábamos que la administración de un patrimonio propio es suficiente para lograr los objetivos del ente público denominado Comuna. A lo largo de nuestro recorrido por el mismo, analizamos el sistema actual de conformación,

administración y gestión del patrimonio de las Delegaciones Municipales bonaerenses -de asignación presupuestaria- y también explicamos el sistema que pretendemos dar a las futuras Comunas -de administración y gestión independiente con patrimonio y presupuesto propios-.

Explicamos además el concepto de Presupuesto, sus principios, fines y utilidad; vimos los órganos de administración y gestión de recursos en los distintos niveles de gobierno; y por último vimos la especie más importante de recursos que tienen las Comunas y Municipios del país: la Tasa Retributiva de Servicios Públicos.

Llegado este punto estamos en condiciones de afirmar que en la actualidad el sistema de asignación presupuestaria impide que las Delegaciones Municipales proyecten fines u objetivos mas allá de lo que la ciudad cabecera del Partido les otorgue en concepto de recursos económicos, porque la autorización para gastar en relación con los recursos generados por esta -y de esto se trata el presupuesto, de una cuenta equilibrada de recursos y gastos- suele ser siempre menor.

Esta política centralizadora de recursos, producto de la naturaleza jurídica de entes desconcentrados que poseen las Delegaciones Municipales, es sumamente dañina para el desarrollo de las comunidades pequeñas de los Partidos bonaerenses. Esto no tiene lugar en otros distritos del país, en donde la generación de recursos es propia de las Comunas y la administración de los mismos es también independiente de todo otro poder. Así, el caso de las provincias de Santa Fe, Córdoba, San Luis, entre otros.

Un sistema de administración y gestión económica independiente es a todas luces más justo y equitativo para las Comunas que generan sus recursos a través del dictado de normas que crean Tasas o Contribuciones de los

habitantes. Y aún cuando esta facultad no se les haya otorgado -como ocurre en el caso de la provincia de Tucumán, cuyas Comunas no tienen la facultad de crear Tasas-, la administración de los recursos asignados en la Constitución o en la norma Orgánica de que se trate, es siempre mejor que la asignación y administración por otro órgano -tal como ocurre en Buenos Aires donde el Intendente asigna recursos para las Delegaciones-.

Por todo esto, afirmamos que es necesario derogar el sistema de asignación presupuestaria y reemplazarlo por otro que contemple la determinación y adjudicación de recursos particulares y propios de las Comunas y que a su vez designe el órgano que llevará adelante la administración y gestión de los mismos, a través de un presupuesto elaborado, que contemple la existencia de esos recursos y autorice las erogaciones necesarias para llenar los cometidos de estos entes. De esta manera, las Comunas podrán priorizar las necesidades básicas que deberán satisfacer y, a su vez, determinar que cantidad de recursos se deben destinar para lograrlo. Esto es lo que ocurre en la provincia de Córdoba.

Este sistema es más justo y equitativo: más justo, porque lo que se produzca o recaude en cada Comuna será administrado por ella e invertido de esta misma forma, de acuerdo a las necesidades que ella misma considere de mas urgente satisfacción, en miras al interés común; más equitativo, porque se elimina la intervención de otro órgano -en este caso el Intendente de una ciudad que no es la Comuna en cuestión- en la administración y gestión de los recursos. Así, se podrá dar cumplimiento a los fines propios de las Comunas bonaerenses, que no son otra cosa que -como dijimos- la consecución del bien común, como ocurre en cada nivel de gobierno.

## Capítulo III

## POBLACIÓN Y TERRITORIO

### (ASPECTO SOCIO-GEOGRÁFICO DE LAS COMUNAS)

**SUMARIO: 1. Planteo del Problema; 2. Población y Territorio, 2.1. Población: Concepto, Acepciones, 2.2. Territorio: Concepto; 3. La Razón de Analizar el Elemento Poblacional; 4. La Realidad Demográfica Bonaerense, 4.1. El Conurbano, 4.2. Las Ciudades del Interior, 4.3. Las Comunidades Rurales; 5. La Población de las Comunas; 6. Algunos Datos Estadísticos; 7. Conclusiones.**

## 1. Planteo del Problema.

Si bien los aspectos de población y territorio de las Comunas no constituyen puntos provisorios del Trabajo Final que nos ocupa, no es menos cierto que estas son dos cuestiones de relevancia fundamental para terminar de comprender el asunto. Como en los demás niveles del Estado, la población y el territorio son elementos indispensables para constituir una Comuna.

El abordaje de estas cuestiones se llevará a cabo mediante el estudio de datos estadísticos poblacionales, a través de los Censos de población, y de la interpretación de fuentes bibliográficas. Analizaremos la realidad demográfica de los municipios de la provincia, cuales son las particularidades de la estructura en cada zona, entre otras.

La importancia de estudiar estas cuestiones deriva de la necesidad de reconocer que cada Comuna es un conglomerado social, definido como tal por la cantidad de habitantes que posea, y es esto lo que las diferencia de los municipios. Desconocer esta verdad es negar la existencia misma de las Comunas y equipararlas a las ciudades.

## 2. Población y Territorio.

### 2.1. Población: Concepto, Acepciones.

Bidart Campos sostiene que la población o elemento humano se compone de hombres que, al convivir, conforman grupos, asociaciones, instituciones, etc., y las relaciones producidas de su interacción. En el texto de nuestra Constitución Nacional se utiliza la palabra "habitantes" para hacer referencia a las personas que forman la población. Pero no necesariamente hay una correspondencia exacta en los términos, si bien la forma en que la

Constitución lo utiliza es técnicamente correcta, ya que se designa el vínculo del hombre con el Estado. Dentro del concepto de población puede reconocerse tres clases de personas: 1) los que habitualmente y con determinada permanencia *habitan* el territorio; 2) los que *residen* en él sin habitualidad; y 3) los *transeúntes*<sup>78</sup>. Por eso habitante no es técnicamente lo mismo que población, aunque esta última acepción comprenda a la primera.

Otro término que guarda equivalencia con el de población, es la palabra pueblo. En un sentido amplio, ambos términos coinciden; pero en un sentido estricto podemos decir que la población estable se ajusta al término pueblo; mientras que la población flotante, como vimos en el párrafo anterior, puede llamarse meramente población. También se llama pueblo a la porción de la población que goza de derechos políticos, mas específicamente, pueblo sería el cuerpo electoral<sup>79</sup>.

## 2.2. Territorio: Concepto.

En esta línea de análisis corresponde ahora hacer mención respecto del Territorio. Este ha sido definido por Bidart Campos como el espacio geográfico o la base física en la cual se asienta la población. El territorio delimita, fija el ámbito del poder del Estado de dos maneras: 1) negativa: al restringir en esa área el ejercicio de todo poder político extranjero; 2) positiva: al subordinar a la jurisdicción del Estado a las personas y bienes que se hallen en el territorio, o que estando en territorio extranjero, tengan algún punto de conexión con el primero.<sup>80</sup>

Sagüés, ha dicho que el Territorio es la porción del espacio geográfico en la cual el Estado ejerce su Dominio Eminente, entendiendo por tal, la facultad suprema de regular en él todos los aspectos de la vida social. El

territorio puede ser terrestre (comprendido del suelo y subsuelo), acuático (abarca el espacio marítimo, fluvial, lacustre) y aéreo. Por la estructura Federal de nuestro país, es posible distinguir las siguientes categorías de territorios: 1) territorio argentino: es el territorio total o global de la República, a que hacen mención los Arts. 15 y 75 Inc. 2 de la Constitución Nacional; puede llamarse también territorio nacional; 2) territorio federal: comprende la Capital Federal - hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, los territorios nacionales -cuando existían- y el mar territorial argentino y su plataforma, todo con el espacio aéreo y el subsuelo que corresponda; y 3) territorio provincial: mencionado al tratar la Constitución Nacional el tema de la intervención federal a las provincias.<sup>81</sup>

### 3. La Razón de Analizar el Elemento Poblacional.

Un Estado Nacional, una Provincia, un Municipio, o una Comuna sin población no pueden ser consideradas como tales, puesto que esta es uno de sus elementos constitutivos. Pero tampoco se debe reconocer como población a cualquier conjunto de personas. Es necesario que ellas tengan una intencionalidad específica, una voluntad de conformar un núcleo, un sentimiento de pertenencia a un determinado lugar y la libertad jurídica de elegirlo, en consecuencia.<sup>82</sup>

Además de esta función de determinar la existencia de un ente estatal, la población determina las diferencias entre dos niveles de gobierno: el Comunal y el Municipal. Pretender que esta sea la única diferencia es un error, ya que hay muchas más razones que distinguen a unas de otras, pero es esta es una de ellas y por lo tanto es pertinente su tratamiento en este punto.

La población ha servido a los autores para clasificar a los municipios en pequeños, medianos y grandes; en estos se ven diferentes problemáticas, como ser: carencia de una estructura económico-financiera que les permita desarrollar sus competencias y generan una dependencia del poder central -municipios pequeños-, o bien, la erección de metrópolis o megalópolis, con grandes problemas como aglomeración urbana, ecológicos, inseguridad, etc. -municipios grandes-.<sup>83</sup>

El problema de los Municipios pequeños ha originado distintas soluciones, que van desde su supresión, hasta su asociación entre sí. Pero la solución más justa para las comunidades reducidas en población parece ser el reconocimiento de su calidad de tal y el aseguramiento de personalidad jurídica: este es el caso de la conformación de Comunas, donde una población pequeña puede contar con sus recursos propios y administrarlos de la manera más conveniente a sus fines, conforme la Ley lo establezca.

#### 4. La Realidad Demográfica Bonaerense.

La provincia de Buenos Aires cuenta con una población total de 13.827.203 habitantes y una superficie de 307.571 Km<sup>2</sup>. Posee una densidad de población de 45 habitantes por Km<sup>2</sup>. Es la provincia más extensa del país, ocupando el 11,06% de su superficie total<sup>84</sup>. Viendo estos datos resulta evidente que la demografía de la provincia no puede ser analizada uniformemente. Por lo tanto, y con la finalidad de analizarla con más detalle, es que debemos dividirla en tres realidades típicamente diferenciadas: el conurbano bonaerense, las ciudades del interior y las comunidades rurales<sup>85</sup>. Diversas son las causas y las consecuencias de estas realidades. A continuación vamos a analizar separadamente cada una de ellas.

#### 4.1. El Conurbano.

Del total de la población de la provincia, más de la mitad de los habitantes se concentran en lo que se denomina el "Conurbano Bonaerense", que no es otra cosa que un conjunto de Partidos -24 en total- que aglomeran a más de 8 millones y medio de personas, generando una densidad de población de 2.394,4 habitantes por km<sup>2</sup>. Este conjunto de partidos se sitúa en las adyacencias de la ciudad de Buenos Aires y si bien las actividades económicas que se desarrollan en la región son diversas, es notable su afinidad en cuanto al vínculo de vecindad, vínculo derivado de las condiciones de habitabilidad y funcionalidad de la zona.<sup>86</sup> El origen de este conglomerado puede hallarse en la influencia político - económica de la zona, en el nivel y calidad de prestación de los servicios públicos, entre otras.

Los partidos que conforman el Conurbano son: Almirante Brown (515.556 Habitantes.), Avellaneda (328.980 Hab.), Berazategui (286.735 Hab.), Esteban Echeverría (243.186 Hab.), Ezeiza (118.072 Hab.), Florencio Varela (341.507 Hab.), Gral. San Martín (403.107 Hab.), Hurlingham (172.245 Hab.), Ituzaingó (158.121 Hab.), José C. Paz (230.208 Hab.), La Matanza (1.255.288 Hab.), Lanús (453.082 Hab.), Lomas de Zamora (591.345 Hab.), Malvinas Argentinas (290.691 Hab.), Merlo (469.985 Hab.), Moreno (379.300 Hab.), Morón (309.380 Hab.), Quilmes (518.788 Hab.), San Fernando (148.064 Hab.), San Isidro (291.505 Hab.), San Miguel (253.086 Hab.), Tigre (296.189 Hab.), Tres de Febrero (336.467 Hab.) y Vicente López (274.082 Hab.)<sup>87</sup>. A estos se le suma además la Ciudad de Buenos Aires, y queda conformado el Gran Buenos Aires.

Las consecuencias de este fenómeno poblacional, y que a la vez se convierten en carencias desde el punto de vista del Derecho, son: los contactos intermunicipales -recordemos que cada Municipalidad constituye

un Partido y la cercanía entre ellos puede originar confusiones en cuanto a las jurisdicciones-; en esta misma línea, es menester delimitar la denominada Área Metropolitana Bonaerense, y definir la incidencia político-institucional, social, económico y jurídica de la misma; también se siente una carencia de planificación del área que regule las relaciones entre estos Partidos y la Capital, la Provincia o la Nación.<sup>88</sup>

El Conurbano bonaerense presenta una tipicidad única en cuanto a población, servicios públicos, producción económica, influencia política -tanto a nivel provincial como nacional-, percepción de subsidios, etc. Un tratamiento uniforme respecto de otros sectores de la provincia sería inequitativo y generaría aún más diferencias de las que ya existen con los restantes Partidos. Esta es la razón por la cual Rosatti propone que el Derecho regule en forma diferenciada las atribuciones de este conglomerado urbano, una verdadera "megalópolis", si se nos permite el término. Una regulación específica no implica una discriminación, sino el respeto al principio de igualdad: igualdad para los iguales.

#### 4.2. Las Ciudades del Interior.

Estas ciudades no comparten el problema que hemos descripto antes. Si bien pueden ser más reducidas en cantidad de población y extensión territorial, no se puede negar la importancia de algunos casos como los de Mar del Plata, San Nicolás, Bahía Blanca, etc. Estos centros urbanos desarrollan diversas actividades económicas que generan una influencia preponderante en la región, ya sea turística, agropecuaria, portuaria, pesquera, etc.<sup>89</sup> Estas ciudades presentan, incluso entre sí, rasgos que las diferencian unas de otras. Analizando la extensión del territorio bonaerense vemos que las variaciones son importantes, por lo que no podemos dejar de analizarlas.

Su influjo determina la necesidad de una regulación propia y específica, que las distinga de los Partidos del Conurbano, con los cuales se diferencia profundamente en cuanto a la cantidad de población y a las relaciones que genera su conformación socio-política. Pero a la vez, debe ser diferenciada de las comunidades rurales, con las que no se las puede comparar, ya que no solo las diferencia el número de habitantes, sino también la actividad económica, más desarrollada en las ciudades y no tan rústica y primaria, como en aquellas comunidades. Además, este tipo de ciudades requiere de una estructura administrativa y de una organización burocrática mayores que las que pueden requerir un municipio o una ciudad de tipo rural.

#### 4.3. Las Comunidades Rurales.

En los 134 partidos que conforman la provincia de Buenos Aires, una cantidad importante de localidades se distingue por desarrollar una actividad económica primaria -agrícola ganadera- y además, por las características sociológicas de su población. Estas se conocen como las Comunidades Rurales.

Estas comunidades pequeñas -no solo desde el punto de vista geográfico, sino también poblacional- se encuentran mayormente dispersas en el territorio provincial, sus pobladores son más tradicionales en cuanto a sus costumbres, a diferencia de lo que ocurre en las grandes urbes, y están subordinadas a los designios de la política centralista del Partido y su ciudad cabecera, cuando como dijimos, muchas veces se encuentran a grandes distancias unas de otras.

Esto ocurre por el sistema imperante en la provincia, que ya hemos descripto, de Municipios-Partido, que hace que estos centros urbanos tiendan

hoy a la desaparición física, a través de migraciones y movimientos de población de un centro a otro, desde el campo a la ciudad. Esto nos lleva, como una especie de cierre de un círculo, al fenómeno de la Conurbanización: grandes conglomerados urbanos producto de las migraciones que genera la mayor influencia económica de una o más ciudades.

A esto se refiere Rosatti cuando dice que el Derecho debe regular la situación de estas comunidades rurales o pequeñas: se deben idear sistemas que doten a estos núcleos urbanos de competencias tales que hagan de ellos lugares habitables y prósperos, con servicios públicos efectivamente prestados, con crecimiento de la actividad económica y de obra pública, posibilidades de expansión urbana, etc.<sup>90</sup> Para ello es menester un cambio radical en el sistema de Delegaciones Municipales, que hoy condenan a las localidades pequeñas al centralismo, a la dependencia de una sola ciudad; y, en el peor de los casos, a una posibilidad cierta de desaparición de estas comunidades.

## 5. La Población de las Comunas.

Como afirmamos con anterioridad, la población constituye un elemento esencial en todo nivel de gobierno, y las Comunas no escapan a esta regla. Es más, doble es la función que cumple la población comunal: es elemento caracterizante del ente y a la vez es uno de los parámetros diferenciadores de las Comunas respecto de las Municipalidades.

En la provincia de Buenos Aires, las Delegaciones Municipales cuentan con una base poblacional; si bien reducida en número, pero la poseen. Esto hace que no sea posible su desaparición si el superior quisiera retomar la

competencia que les delegó con anterioridad. Por esto decimos que en realidad estos no son entes Delegados sino Desconcentrados, porque pese a no tener personalidad jurídica, tienen una existencia cierta, con determinadas competencias que le pertenecen, aunque se hallen sometidos al superior, por el vínculo de jerarquía. Si fueran entes Delegados, el órgano delegante podría reasumir sus competencias sin ninguna clase de oposición.

Estos núcleos poblacionales pequeños tienen un sentido de estabilidad y pertenencia que los hace dignos de ser llamados pueblo, ya que de las estimaciones que ha realizado la Provincia en censos anteriores y en el último que se realizó, la variación es ínfima y en algunos casos, nula. Este requisito de población estable es el que menciona la Constitución de Córdoba cuando reconoce la existencia de las Comunas: núcleos de población estable de menos de 2.000 habitantes.<sup>91</sup>

La población de las Delegaciones Municipales no tiene una uniformidad en todo el territorio de la provincia, pero si constituye dentro del Partido de que se trate, una parte importante para la vida del mismo. En algunos casos, si sumamos la cantidad de habitantes de todas las localidades y la comparamos con la de la ciudad cabecera, el número de habitantes no es mucho menor; en otros, la diferencia es abismal, mostrando la dependencia de estas pequeñas localidades respecto de la ciudad cabecera.

## 6. Algunos Datos Estadísticos.<sup>92</sup>

En este sentido vamos a referirnos brevemente a algunos datos estadísticos de la población de los Partidos y sus Delegaciones Municipales. No vamos a detallarlos a todos, porque no es nuestra intención hacer un estudio profundo de la densidad poblacional, pero si vamos a mostrar algunos

de los Partidos más importantes, y haremos al final una consideración al respecto.

|   |         |
|---|---------|
| <i>Bahía Blanca</i>                       | 284.776 |
| Bahía Blanca                              | 274.509 |
| Cabildo                                   | 2.125   |
| General Daniel Cerri (Est. General Cerri) | 6.515   |
| Población rural dispersa                  | 1.627   |
| <br>                                      |         |
| <i>Patagones</i>                          | 27.938  |
| Bahía San Blas                            | 463     |
| Cardenal Cagliero                         | 113     |
| Carmen de Patagones                       | 18.189  |
| José B. Casas                             | 38      |
| Juan A. Pradere                           | 413     |
| Stroeder                                  | 1.975   |
| Villalonga                                | 3.705   |
| Población rural dispersa                  | 3.042   |
| <br>                                      |         |
| <i>Tres Arroyos</i>                       | 57.244  |
| Balneario Orense                          | 49      |
| Claromecó                                 | 1.947   |
| Copetonas                                 | 1.196   |
| Lin Calel                                 | 69      |
| Micaela Cascallares (Est. Cascallares)    | 662     |
| Orense                                    | 2.176   |
| Reta                                      | 289     |
| San Francisco de Bellocq                  | 547     |
| San Mayol                                 | 89      |

|                           |  |                |
|---------------------------|--|----------------|
|                           | Tres Arroyos   | 45.986         |
|                           | Villa Rodríguez (Est. Barrow)  | 38             |
|                           | Población rural dispersa   | 4.196          |
|                           |  | <b>564.056</b> |
| <i>General Pueyrredón</i> |  |                |
|                           | Barrio Colinas Verdes  | 115            |
|                           | Barrio El Boquerón   | 416            |
|                           | Barrio El Casal  | 218            |
|                           | Barrio El Coyunco  | 356            |
|                           | Barrio La Gloria   | 1.282          |
|                           | Barrio Santa Paula   | 568            |
|                           | Batán  | 9.597          |
|                           | Chapadmalal  | 1.971          |
|                           | El Marquesado-compartida con General Alvarado, localidad Miramar - El Marquesado | 200            |
|                           | Estación Chapadmalal   | 1.323          |
|                           | Mar del Plata  | 541.733        |
|                           | Sierra de los Padres   | 803            |
|                           | Población rural dispersa   | 5.474          |
|                           |  | <b>11.257</b>  |
| <i>Guaminí</i>            |  |                |
|                           | Arroyo Venado  | 66             |
|                           | Casbas   | 4.108          |
|                           | Garré  | 697            |
|                           | Guaminí  | 2.704          |
|                           | Laguna Alsina (Est. Bonifacio)   | 1.589          |
|                           | Población rural dispersa   | 2.093          |
|                           |  | <b>62.996</b>  |

*Azul*

|                          |        |
|--------------------------|--------|
| 16 de Julio              | 151    |
| Ariel                    | 62     |
| Azul                     | 53.054 |
| Cacharí                  | 2.968  |
| Chillar                  | 3.332  |
| Población rural dispersa | 3.429  |

*Cañuelas* 42.575

|                          |        |
|--------------------------|--------|
| Alejandro Petión         | 2.874  |
| Barrio El Taladro        | 134    |
| Cañuelas                 | 24.380 |
| Gobernador Udaondo       | 277    |
| Gran Buenos Aires        | 5.565  |
| Santa Rosa               | 3.771  |
| Uribelarrea              | 1.147  |
| Vicente Casares          | 629    |
| Población rural dispersa | 3.798  |

*Carlos Tejedor*

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| Carlos Tejedor                | 5.127 |
| Colonia Seré                  | 641   |
| Curarú                        | 448   |
| Timote                        | 509   |
| Tres Algarrobos (Est. Cuenca) | 2.994 |
| Población rural dispersa      | 1.820 |

*Pergamino* 99.193

|  |        |
|--|--------|
| Acevedo  | 1.558  |
| Fontezuela   | 253    |
| Guerrico   | 794    |
| Juan A. de la Peña   | 233    |
| Juan Anchorena (Est. Urquiza)  | 1.028  |
| La Violeta   | 1.004  |
| Manuel Ocampo  | 1.210  |
| Mariano Benítez  | 190    |
| Mariano H. Alfonzo (Est. San Patricio)   | 929    |
| Pergamino  | 85.487 |
| Pinzón   | 454    |
| Rancagua   | 683    |
| Villa Angélica (Est. El Socorro)   | 1.194  |
| Villa San José -compartida con Salto,<br>localidad Arroyo Dulce - Villa San José | 152    |
| Población rural dispersa   | 4.024  |

Como podemos observar, las distintas situaciones demográficas de los Partidos responden a factores también distintos. En los Partidos del sur de la provincia -Patagones, Bahía Blanca, Tres Arroyos, Gral. Pueyrredón- la población se halla un poco más dispersa que en los Partidos del norte - Pergamino, Chacabuco, Cañuelas, Carlos Tejedor-. En estos últimos, si bien el centralismo de la cabecera del Partido está presente en todos ellos, las localidades se hallan mas cercanas unas de otras y mas desarrolladas en cuanto a cantidad de pobladores. En los Partidos del centro de la provincia - Azul, Guamini- la cuestión es más oscilante y podemos ver que en algunos hay más concentración de pobladores, mientras que en otros la población es más dispersa.

Por otra parte, se aprecia que en cada uno de los Partidos que expusimos la población rural dispersa llega a alcanzar un número muy significativo, constituyendo una importante franja demográfica imposible de soslayar. En los Partidos del Conurbano esto no se aprecia, ya que en casi todos ellos no hay población rural, sino que toda es urbana. Pero en el resto de la provincia, es decir más de 100 partidos, la cuestión rural es trascendente. Sostenemos que la población rural debe ser asimilada geográficamente a la Delegación Municipal más cercana y con la que guarde mayor afinidad socio-cultural. No se trataría de absorberla, sino de darle un marco institucional a esa dispersión poblacional, incluyéndolas dentro de la jurisdicción y competencia territorial de una Comuna.

Además de lo dicho, es conveniente agregar que en algunos Municipios -sobre todo en los del Gran Buenos Aires, como por ejemplo La Matanza- las Delegaciones Municipales tienen una importante estructura, tanto es así que llegan a convertirse virtualmente en "pequeños municipios", si bien continúan dependiendo del Poder Ejecutivo municipal. Este es el caso de LaFerrere, cuya población ronda los 200.000 habitantes, si bien está catalogada administrativamente como Delegación Municipal.

Por otra parte, otros Municipios aún con gran población, como el caso de Lanús que cuenta con mas de 450.000 habitantes, no implementaron el sistema de Delegaciones y prefieren desconcentrar servicios, tales como: Salas de Salud Primaria, Jardines Maternales, cobro de Tasas municipales en Sociedades de Fomento, entre otros. Asimismo, en otros Partidos rurales la dispersión de la población y la reducida cantidad de la misma, ha generado que tampoco se organice el sistema de Delegaciones Municipales. En los dos últimos casos, la decisión de no establecer el sistema de Delegaciones

responde a una cuestión de política administrativa, toda vez que la facultad de establecer las Delegaciones y las divisiones del Partido es competencia exclusiva de los Consejos Deliberantes<sup>93</sup>.

Por esto último, consideramos que no se puede dejar librada la existencia de un núcleo de población al reconocimiento que haga de ellos el órgano deliberativo de un Municipio, que en la mayoría de los casos se halla a grandes distancias de estos pueblos. Creemos que una solución más justa es el reconocimiento general de cada comunidad por parte del Derecho, otorgándoles personalidad jurídica independientemente de lo que pueda sancionar el Concejo Deliberante de la ciudad cabecera de Partido.

## 7. Conclusiones.

Si bien, como aclaramos al comienzo de este Capítulo, el tema de la Población y el Territorio no constituyen un Punto Provisorio de nuestro Trabajo Final, consideramos de vital importancia el estudio de estas dos cuestiones, toda vez que ambas son elementos del Estado que la doctrina en general ha reconocido. Por eso es que comenzamos exponiendo brevemente los conceptos de dichos elementos que la doctrina constitucionalista ha elaborado.

Luego, y ya adentrándonos en la cuestión que nos ocupa, analizamos la demografía bonaerense, descubriendo tres realidades perfectamente diferenciadas: la del Conurbano Bonaerense, la de las Ciudades del Interior y la de las Comunidades Rurales. Viendo las diferencias que las distinguen, concluimos junto con Rosatti en la necesidad de una legislación diferenciada para cada una, que contemple los problemas que las aquejan y sus soluciones. Resulta a esta altura evidente que una uniformidad legal no es

desde ningún punto de vista conveniente, ya que las profundas diferencias que las separan son insuperables, y se corresponden con las realidades actuales de su demografía.

No se vulneraría en ningún modo el Principio de Igualdad ante la Ley si se regula legalmente de distinto modo a los tres sectores que reconocimos, porque el espíritu de este principio es la igualdad de los iguales. No será, por lo tanto, ilegítima una categorización que respete parámetros objetivos de clasificación, tales como población por Km.<sup>2</sup>, productividad o actividades económicas, etc. Y mas aún, pretender un tratamiento igualitario para todos los municipios y/o todas las localidades por el solo hecho de serlo, sería cuando menos generador de un igualitarismo, es decir el extremo nocivo de la igualdad, y esto si sería ilegítimo.

Posteriormente, expusimos nuestro punto de vista respecto de la población de las Delegaciones Municipales y podemos concluir que la misma es un núcleo estable, como requiere la Constitución para un pueblo: una población con sentido de pertenencia, asentada en un territorio determinado. De esta manera las futuras Comunas podrán contar con todos los elementos que la doctrina reconoce para todos los demás niveles del gobierno, y que a través del estudio de los datos estadísticos vimos que son una realidad palpable.

Respecto de los datos que incluimos en el punto 6, son estadísticas de algunos de los 134 Partidos que conforman la provincia de Buenos Aires. Incluir a todos hubiese sido excesivo y muy extenso. Lo que se pretendió fue mostrar la realidad demográfica de la provincia mediante la exposición de algunos ejemplos concretos, detallando las estadísticas censales de diez Partidos. En virtud de esto observamos que las poblaciones del norte de la provincia tienen

una vinculación mayor por dos cuestiones: una, la población no se halla tan dispersa, y la otra cuestión, el número de la misma es mayor. Todo lo contrario ocurre en los partidos del sur de la provincia, donde la población es menor en cantidad y mas dispersa, merced a las dimensiones de los mismos.

Otro tema importante que pudimos relevar de las estadísticas, es el de la población rural dispersa. Esta se encuentra diseminada por el territorio de la provincia y su número es elevado como para no considerarla con mayor relevancia. Tarea del Derecho, como dice Rosatti, será regular su situación para no asistir a su desaparición. Por eso es que nosotros consideramos que esta población debe ser incluida dentro de la jurisdicción comunal, como zona rural anexa al ejido urbano.

Como conclusión final de este Capítulo afirmamos que la base sociológica para una futura Comuna se encuentra garantizada, lo mismo que la base geográfica donde se asienta la misma, es decir el territorio. Así, podemos decir que estas Comunas cuentan con los elementos necesarios para ser reconocidas por el Derecho como una entidad de existencia necesaria, sumando además los demás elementos propios de la autarquía - personalidad jurídica garantizada desde la Constitución provincial, libre administración y disposición de un patrimonio propio y finalidad estatal-. De esta manera reconociendo todos sus elementos necesarios podemos dotar a las Comunas de la tan necesaria Autarquía, permitiéndoles conseguir sus fines propios y específicos; y a la vez propiciar el dictado de una normativa exclusiva para este nivel de gobierno, que asegure su desenvolvimiento dentro de un marco de Derecho Público.

## Capítulo IV

### PROPUESTAS: MARCO LEGISLATIVO QUE SE PLANTEA (ASPECTO LEGAL DE LAS COMUNAS)

**SUMARIO: 1. Planteo del Problema; 2. Nuestras Propuestas; 3. Primera Etapa: la Reforma a la Constitución Provincial; 4. Segunda Etapa: la Reforma a la Ley Orgánica de Municipios; 5. Tercera Etapa: el Proyecto de Ley Orgánica para las Comunas de la Provincia de Buenos Aires, 5.1. Aclaración Previa, 5.2. El Texto de la Ley. Remisión, 5.3. Algunas Consideraciones sobre el Proyecto; 6. Conclusiones.**

## 1. Planteo del Problema.

En este cuarto capítulo, nos daremos a la tarea de demostrar la siguiente afirmación, que constituye el último punto provisorio de nuestro Trabajo Final: el dictado de una norma orgánica permite a las Comunas contar con reglas precisas para su desenvolvimiento económico – político.

Para tal fin, propondremos una serie de reformas al ordenamiento legal que sistematiza el régimen municipal en la provincia de Buenos Aires -desde la misma Constitución provincial hasta la Ley Orgánica de Municipios- y la creación de una norma orgánica para las futuras Comunas, delimitando y regulando sus funciones, atribuciones y competencias, lo mismo que el régimen de gestión y administración de sus recursos.

Se analizarán los textos de las mencionadas normas y se llevará adelante un trabajo de interpretación de los mismos, a fin de desentrañar su sentido y alcance y descubrir las normas que deben ser modificadas en pos de crear el sistema que se propone. De esta manera habremos logrado articular armónicamente los tres niveles de gobierno que en adelante existirán: el régimen Provincial, Municipal y Comunal.

Y justamente en esto último radica la importancia del estudio de estas normas. Sólo a través de la interpretación de las mismas y su estudio pormenorizado, se puede descubrir la forma de modificar el sistema vigente, con la creación de Comunas Autárquicas, y adecuarlo a la realidad institucional que viven otros distritos del resto del país. Estudiando las normas vigentes veremos las cuestiones que hay que regular para conseguir el reconocimiento de la personalidad jurídica de las Comunas y la asignación de

competencias y atribuciones para su desenvolvimiento político, económico y administrativo.

## 2. Nuestras Propuestas.

En este último Capítulo nos vamos a referir al aspecto legal del tema. A fin de conciliar los sistemas Municipal y Comunal es necesario, por una parte introducir ciertas modificaciones tanto a la Constitución bonaerense, para poder conseguir el reconocimiento de la personalidad jurídica de las Comunas, como la reforma de la Ley Orgánica de Municipios, para derogar el sistema de Delegaciones Municipales; mientras que por otra parte, es menester el dictado de una Ley Orgánica de Comunas, que regule lo atinente a sus competencias, atribuciones, facultades y deberes. Es por eso que esta tarea se dividirá en tres etapas, que a continuación se desarrollan.

## 3. Primera Etapa: la Reforma a la Constitución Provincial.

En el Capítulo I hemos visto los distintos sistemas municipales que existen en nuestro país, y pudimos distinguir sus diferencias fundamentales en cuanto a atribuciones, competencias, deberes, etc. Ahora bien, llegamos a concluir que en aquellas provincias que regulan a las Comunas como entes públicos hay un reconocimiento constitucional de las mismas, y de ahí deriva su personalidad jurídica: son entes porque tienen personalidad reconocida en la Carta Magna provincial. Es esta la que las reconoce y por tal existen como personas de Derecho.

En la provincia de Buenos Aires nada de esto ocurre. El sistema constitucional, en los artículos 190 a 197, delimita las características de los municipios -y que por cierto no les asegura la tan mentada Autonomía, consagrada en la Constitución Nacional reformada en el `94, cosa que sí hacen la mayoría de las restantes provincias de nuestro país- sin hacer ninguna mención a la existencia de Comunas.

Es por esto que nosotros, en la necesidad de asegurar el reconocimiento de la personalidad jurídica de las mismas y comenzar desde allí el nuevo sistema comunal que proponemos, es que propiciamos una reforma a la Constitución Provincial incluyendo un artículo más a la Sección Séptima -que en la correlación numérica sería el artículo 198- cuyo texto será el siguiente: "Art. 198: En aquellas poblaciones estables que no alcancen el número de habitantes para constituir una ciudad, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Municipios, se constituirán Comunas, cuyas competencias materiales y territoriales, atribuciones y deberes, asignación de recursos y forma de gobierno, serán reglamentadas por una Ley Orgánica de Comunas que sancione la Legislatura."

De esta manera vemos como se reconoce la personalidad de las Comunas como entes de Derecho Público y a la vez que se conmina a la Legislatura a sancionar la norma rectora de las mismas. Esta norma o Ley Orgánica será la que determine las reglas necesarias para el desarrollo político-económico de las Comunas, como ser funcionarios, ámbito territorial de competencia, atribuciones, deberes, entre otras.

4. Segunda Etapa: la Reforma a la Ley Orgánica de Municipios.

En esta etapa expondremos la segunda parte de nuestro proyecto de reformas del régimen de Delegaciones Municipales, que consta de la modificación de las siguientes normas de la Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia de Buenos Aires, exponiendo los motivos de la misma y dando el nuevo texto que se propone.

Art. 28. En el título de la Sección debe quitarse del mismo la palabra *"Delegaciones"*; y del Inc. 6º se debe quitar la frase *"...y delegaciones municipales"*. El motivo de la reforma es que las Delegaciones Municipales no van a ser, de ahora en adelante, creaciones del Concejo Deliberante sino que, como entes autárquicos van a nacer como personas jurídicas cuando reúnan los requisitos que fije la Ley Orgánica de Comunas que se propone.

Art. 47. En el Inc. 5º se debe reemplazar la palabra *"Comuna"* por el término *"Municipalidad"*. El motivo de la reforma es que las Comunas no son, en el régimen que proponemos crear, entidades idénticas a las Municipalidades. El régimen municipal se diferenciará del comunal por la Ley Orgánica de Comunas que se propone.

Art. 48. En el Inc. 3º se debe reemplazar el término *"Comuna"* por el de *"Municipalidad"*. El motivo es que, al igual que en el caso del artículo anterior, debemos diferenciar ambos términos ya que en lo sucesivo, con el nuevo régimen, constituirán dos entidades diferentes.

Art. 92. En los Incs. a), b), c), d) y e), se deben sustituir las palabras *"las comunas"* por los términos *"las municipalidades"*. Los motivos son los mismos que los enunciados en el artículo anterior: las Comunas y los Municipios se diferenciarán a partir del nuevo régimen comunal.

Art. 181, Inc. 2º, apartado a). Se debe modificar quitando de su texto las palabras *"Delegados Municipales"*. El motivo de esta reforma es que los Delegados Municipales ya no existirán como tal figura, ya que serán reemplazados por Jefes Comunales o el término con el que se designe a dicho funcionario en virtud del nuevo régimen; no siendo mas, por lo tanto, un miembro dependiente de los cuadros del personal municipal perteneciente a la ciudad cabecera del partido.

Art. 182. Se debe sustituir la palabra *"Comuna"* por la palabra *"Municipalidad"*. El motivo es que las Comunas y las Municipalidades son entes distintos con regímenes normativos distintos, por eso no se podrían nombrar a las segundas con el nombre de las primeras en forma indistinta.

Art. 201. Se debe quitar del texto la frase *"o en Delegaciones"*. El motivo es que las Comunas dejarán de ser órganos derivados del municipio; y en lo pertinente a este artículo, la recaudación se hará por medios propios y reservando para sí la administración de lo percibido. Esto se corresponde con el sistema de Comunas autárquicas que se propone.

Art. 228. En el segundo párrafo se debe modificar y quitar la palabra *"Comuna"* y reemplazarla por *"Municipalidad"*. Los motivos son los mismos que los que fundamentan la reforma de los artículos 47, 92 y 182: los términos Comunas y Municipalidades designan a dos entes completamente distintos, por eso no pueden usarse ambos en forma indistinta.

Art. 241. Se debe modificar quitando del texto la palabra *"Comuna"* y reemplazarla por *"Municipalidad"*. Los motivos son los mismos que en el artículo anterior y en los que ya se mencionaron, es decir son entes distintos con una denominación propia. No se puede utilizar indistintamente ambos términos para referirse a la Municipalidad.

Art. 260. Se debe reformar quitando del texto la palabra *"Comuna"* y reemplazarla por el término *"Municipalidad"*. Los motivos son los mismos que los enunciados en los artículos 47, 92, 182, 228 y 241.

Art. 276. Se debe reformar reemplazando en el texto la palabra *"Comuna"* por la palabra *"Municipalidad"*. En este punto reitero los motivos expresados en los artículos 47, 92, 182, 228, 241 y 260.

Estos son los artículos que es necesario modificar en la Ley Orgánica de Municipalidades bonaerenses para adecuarla con el régimen comunal que propondremos como tercera etapa en este proyecto. Podemos observar que la modificación no es demasiado significativa y mayormente se limita a reemplazar términos, ya que se utiliza muchas veces en forma indiscriminada la palabra Comunas para designar a las Municipalidades cuando estos, a nuestro entender, son entes distintos y tendrán una regulación normativa diferenciada. Por lo tanto sería impropio utilizar ambos términos como sinónimos.

Además se deben modificar otros artículos que hacen mención a las Delegaciones Municipales y a los Delegados Municipales, los cuales a partir del dictado de la Ley Orgánica de Comunas que proponemos, van a ser derogados como tales siendo reemplazados por las Comunas como entes autárquicos y no como meros entes desconcentrados, por un lado, y por el funcionario que dirija los destinos de la misma, con el título que la nueva Ley le otorgue, por el otro.

5. Tercera Etapa: el Proyecto de Ley Orgánica para las Comunas de la Provincia de Buenos Aires.

### 5.1. Aclaración Previa.

El dictado de una norma orgánica para las Comunas corresponde necesariamente a la esfera de las potestades legislativas que posee la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, emanadas de su Constitución Provincial. Es este órgano el que dictó la Ley Orgánica de Municipalidades y debe ser él también quien dicte la norma para las Comunas, en virtud del principio del paralelismo de formas y competencias.

La descentralización administrativa comunal quedaría encuadrada dentro de la legalidad del sistema constitucional bonaerense si, y sólo si, se regula por una Ley Orgánica emanada de la Legislatura provincial. Así se demuestra lo afirmado respecto del carácter autárquico que pretendemos otorgarle a las Comunas: el "poder", si vale el término, de las mismas es derivado de una norma dada por un ente superior, es decir, es otorgada por la Legislatura provincial.

### 5.2. El Texto de la Ley. Remisión.

El articulado de nuestro Proyecto de Ley Orgánica para las Comunas Bonaerenses que desarrollamos a modo de propuesta legislativa y como parte de la conclusión de nuestro trabajo, puede verse en el Anexo Documental. Ahí nos remitimos.

### 5.3. Algunas Consideraciones sobre el Proyecto.

En este quedan delineados los aspectos más importantes del régimen comunal, tales como: extensión geográfica de las Comunas y ámbito de aplicación de la norma; funcionarios que van a regir su destino político y administrarán sus recursos; requisitos de elección y forma; atribuciones,

competencias y deberes comunales; recursos económicos, gastos de administración, formas de llevar a cabo la gestión financiera; mecanismos de contrataciones, según los montos de las mismas; la defensa de los particulares frente a actos de la Comuna, a través del Recurso de Revocatoria, entre otros.

Este Proyecto cuenta con todos los elementos necesarios para que una Comuna pueda desarrollar con total libertad sus fines y cometidos públicos, al delimitar el ámbito geográfico de su competencia, es decir su territorio - urbano, suburbano o rural-. También se designan sus autoridades, electivas por voto popular, el plazo de duración en el cargo y los requisitos para la designación de los mismos, que será un Ejecutivo unipersonal asistido por una Comisión encargada de refrendar sus actos, y las mayorías requeridas para ello, a modo de control de los actos del primero. Se dan las pautas para la gestión de los recursos económicos, a través de un Presupuesto anual y la forma de elaborarlo, junto con la participación ciudadana en esa gestión a través del denominado Presupuesto Participativo.

Asimismo se delimitan las atribuciones de las Comunas en una lista de las mismas, que a la vez que son atribuciones, constituyen deberes para con los vecinos en pos del bien comunitario. Junto con ello se establece un sistema de contrataciones y obras públicas, reglas que deberán seguirse para la concreción de la gestión y administración de los fondos o recursos y bienes comunales.

Por último, se fija un sistema recursivo contra los actos de la Comuna, a través del Recurso de Revocatoria, que permitirá a los administrados contar con un sistema de defensa de sus derechos subjetivos e intereses legítimos, a fin de preservar la legalidad de las decisiones del gobierno comunal.

Estas son las reglas necesarias para el desarrollo político-económico del que hablábamos al comenzar este Capítulo. El reconocimiento de su existencia y personalidad jurídica; la fijación de recursos propios de las Comunas, que a partir de esta norma le pertenecen por asignación expresa de la misma, mas la libre administración de los mismos, a través de un presupuesto propio elaborado independientemente de otro poder, configuran dos de los presupuestos esenciales de toda persona jurídica autárquica. Junto con ello, la determinación de sus competencias tanto materiales como territoriales, hacen a la consolidación de sus fines y cometidos, que se definen como netamente dentro del orden de lo comunitario, cuestión ésta que hace al restante de aquellos requisitos.

Asimismo, y para el definitivo reconocimiento de su calidad de personas de Derecho Público, regulamos un mecanismo recursivo contra los actos administrativos que emanen de la Comuna, a través del Recurso de Revocatoria, que es aquel que tiene por finalidad la protección de los administrados frente a resoluciones de la Administración Pública Comunal que pueda ser lesiva de sus derechos o intereses legítimos, fijando además el procedimiento a seguir al respecto. Esto hace a la necesidad de que toda persona jurídica sea responsabilizada por el alcance y las consecuencias derivadas de sus actos.

## 6. Conclusiones.

La Autarquía es una calidad que poseen ciertos entes y una forma de organización de la actividad administrativa. Como calidad, requiere de tres elementos fundamentales que son: personalidad jurídica, libre administración y gestión de un patrimonio propio asignado por la Ley, y una finalidad estatal, no comercial o industrial del ente. Pero ¿cómo se logra la Autarquía? Será, pues,

la Ley quien al otorgarle todos estos elementos reconozca a un ente su calidad de autárquico.

En las Comunas el reconocimiento de la personalidad jurídica se encuentra plasmado en la Constitución de cada provincia, la cual como Ley Fundamental da a las mismas el carácter de entes autárquicos. Cada Constitución provincial reconoce la personalidad jurídica comunal como entes de Derecho Público y diferenciándolos expresamente de las Municipalidades. Además fija la forma en que se van a regular ambos niveles de gobierno, merced a la obligación de las Legislaturas de dictar las respectivas Leyes Orgánicas, o en el caso de Municipios autónomos, la obligación que ellos mismos tienen de dictar su Carta Orgánica.

En la provincia de Buenos Aires, actualmente el sistema de Municipio-Partido produce que las localidades o comunidades pequeñas, llamadas Delegaciones Municipales, no alcancen el rango de Comunas, ya que carecen de personalidad jurídica -por ser entes desconcentrados-, la cual es negada desde la Constitución provincial al no mencionarlas en ningún artículo de la Sección Séptima que trata el régimen municipal. Algo similar ocurre en la Ley Orgánica de Municipios, en la cual es facultad del Departamento Deliberativo crearlas o no, siendo esta la única regulación al respecto.

Si bien en el régimen vigente no existe disposición expresa que se oponga al dictado de una norma orgánica para dotar de personalidad jurídica a las Delegaciones Municipales y elevarlas a la categoría de Comunas, es necesario que la reforma de este régimen sea integral y abarcativa de otras modificaciones. Pero lo importante es que la posibilidad de crear un régimen de Comunas Autárquicas es viable, y el camino de su primer requisito -la personalidad jurídica- ya ha sido allanado.

Como dijimos los demás requisitos de la Autarquía son la libre administración de un patrimonio propio asignado o regulado en su extensión por la Ley, y la finalidad que debe ser estrictamente estatal, no comercial ni industrial. En las Comunas autárquicas de nuestro país, y como en todo nivel de gobierno -nacional, provincial, municipal-, hay una estrecha correlación entre el patrimonio del Estado y la satisfacción del bien común, como finalidad estatal preponderante: la aplicación del primero a la satisfacción del segundo.

Cada Comuna genera, percibe y administra sus recursos propios, legítimamente producidos en virtud de que la norma las autoriza a generarlos - a través de las normas que fijan o crean Tasas Retributivas de Servicios Públicos-, o porque aún faltando esa autorización o estando prohibida esa potestad tributaria, las faculta a percibir una serie de recursos que la misma Ley fija taxativamente. De esta manera, todo lo recaudado vuelve a la comunidad en obras y servicios de interés comunal, satisfaciendo las necesidades de aquellos que habitan la Comuna, es decir satisfaciendo el bien común.

Este sistema de libre administración se encuentra en las antípodas del régimen de asignación presupuestaria que rige para las Delegaciones Municipales de la provincia de Buenos Aires, donde la Ciudad Cabecera del Partido recauda, administra y reasigna los recursos de que podrán disponer - aunque no libremente- las Delegaciones Municipales. Este sistema centralizador se interpone en la mayoría de los casos entre las necesidades de los administrados y la posibilidad de satisfacción del bien común, finalidad esta que deberían perseguir las Delegaciones y que hoy no están en condiciones de afrontar por las razones expuestas.

Pero además de los tres requisitos de la Autarquía, hay otras dos cuestiones que no podemos soslayar si queremos reconocer como tal a una Comuna, y son la Población y el Territorio. Sabido es que no hay Estado, Provincia o Municipio sin ellos; como tampoco existiría una Comuna sin una base socio-geográfica. Las razones: el Territorio es el ámbito en el que la Comuna va a ejercer sus competencias, atribuciones y facultades, y también donde se genere el deber de prestar los servicios públicos necesarios para la comunidad. La Población, por su parte, es el conjunto humano que, en virtud de su cohesión, estabilidad y afinidad, crean el cuerpo social que forma a la Comuna. Asimismo, es la base de la recaudación tributaria, base a su vez de uno de los pilares del patrimonio comunal.

Estos pueblos pequeños, reducidos en cantidad de habitantes y extensión geográfica, que tienen una identidad cultural afín, se diferencian en mucho de las grandes ciudades y Partidos de, por ejemplo, el Conurbano Bonaerense. Cierta doctrina ha planteado la necesidad de una regulación diferenciada a estas realidades tan disímiles, puesto que no es igual -de ningún modo, más que de nombre- una Delegación Municipal del Partido de Pergamino al norte de la provincia, que una de La Matanza en el Conurbano, o de Bahía Blanca en el sur provincial, por múltiples razones. Es por esto que propusimos una serie de reformas al sistema municipal actual, una reforma integral que abarque todo el espectro normativo, y que busque superar estas diferencias.

Otorgar personalidad jurídica, recursos propios, un sistema de gestión y administración económico-financiera independiente, y el reconocimiento de la finalidad estatal, es dotar a un ente del carácter de Autárquico. Todo esto se garantiza mediante el dictado de una Ley Orgánica que regule la totalidad de

estos aspectos. Así, se deben fijar los órganos ejecutivos, los recursos económicos con los que contará, la forma de aplicar esos recursos a la consecución del bien común, el régimen de responsabilidad del ente por su accionar, la defensa de los administrados frente a sus disposiciones, etc. Pero esto no es suficiente aún para garantizar completamente este sistema de Comunas Autárquicas.

Es menester, además, derogar del sistema municipal toda mención al centralismo de las Ciudades Cabecera de Partido regulado en la Ley Orgánica Municipal. Es por esto que las modificaciones a esta Ley son tan necesarias como la sanción de una Ley Orgánica para las Comunas de la provincia de Buenos Aires. Éstas son las medidas legales a adoptar que garantizarán en lo sucesivo la Autarquía de las futuras Comunas de la provincia. De esta manera se resuelve el Problema -es decir el defecto o laguna legal que pretendemos modificar- planteado al comenzar el camino de nuestro Trabajo Final y al mismo tiempo confirmamos la Hipótesis que propusimos: el dictado de una norma que regule las atribuciones, deberes y competencias de las Comunas Autárquicas garantiza este carácter.

## CITAS.

---

- <sup>1</sup> "Enciclopedia Universal Ilustrada"; Editorial Espasa Calpe; Madrid; 1991; T. 14; Pág. 261.
- <sup>2</sup> Cfr. Ley Orgánica de Comunas de Santa Fe N° 2.439, Art. 1º, [on line] [disponible en: [www.lexisnexus.com.ar](http://www.lexisnexus.com.ar)] [última consulta 7/11/2007].
- <sup>3</sup> Brugge, Juan F.: "Derecho Municipal Argentino"; Editorial Mateo García Ediciones; Córdoba; 1994; Págs. 545, 546.
- <sup>4</sup> Zuccherino, Ricardo: "Teoría y Práctica del Derecho Municipal"; Editorial Depalma; Buenos Aires.; 1986; Pág. 14.
- <sup>5</sup> Marienhoff, Miguel S.: "A" "Tratado de Derecho Administrativo"; [on line] [disponible en: [www.lexisnexus.com.ar](http://www.lexisnexus.com.ar); Lexis N° 2202/003717] [Pág. 2] [última consulta 3/10/2007].
- <sup>6</sup> Marienhoff, Miguel S.; Op. Cit. "A"; Pág. 4.
- <sup>7</sup> Cassagne, Juan C.: "Derecho Administrativo" T.1; 7ª Ed.; Editorial Lexis Nexis-Abeledo Perrot; Buenos Aires; 2002; Pág. 356.
- <sup>8</sup> Gordillo, Agustín: "Tratado de Derecho Administrativo" T.1; 8ª Ed.; Editorial Fundación de Derecho Administrativo; Buenos Aires; 2003; Pág. XIV-11.
- <sup>9</sup> Garrone, José A.: "Diccionario Jurídico" T.1; 1ª Ed.; Editorial Lexis Nexis; Buenos Aires; 2005; Pág. 361.
- <sup>10</sup> Cassagne, Juan C.; Op. Cit.; Pág. 357.
- <sup>11</sup> Silverio Gusman, Alfredo: "Autarquía y Descentralización"; publicado en: El Derecho; T. 179; Pág. 758.
- <sup>12</sup> Cassagne, Juan C.; Op. Cit.; Pág. 359.
- <sup>13</sup> Brugge, Juan F.; Op. Cit.; Pág. 96.
- <sup>14</sup> Botassi, Carlos A.: "Procedimiento Administrativo Municipal"; ponencia presentada en las Jornadas de la Asesoría General de Gobierno de la provincia de Buenos Aires; revista Régimen de la Administración Pública Provincia de Buenos Aires; año II; N° 16; 2004; Pág. 8.
- <sup>15</sup> Morello, Augusto M.: "El régimen municipal en la provincia de Buenos Aires"; [on line] [disponible en: [www.lexisnexus.com.ar](http://www.lexisnexus.com.ar); Lexis N° 0003/001387] [Pág. 3] [última consulta 13/9/2007].
- <sup>16</sup> Morello, Augusto M.; Op. Cit.; Pág. 1.
- <sup>17</sup> Morello, Augusto M.; Op. Cit.; Pág. 4.
- <sup>18</sup> Al respecto, Brugge, Juan F.; Op. Cit.; Pág. 50.

<sup>19</sup> Cfr. Constitución provincia de Buenos Aires, Art. 190 (la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de los partidos que forman la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad...).

<sup>20</sup> Zuccherino, Ricardo; Op. Cit.; Pág. 14.

<sup>21</sup> Rosatti, Horacio: "Panorama actual de la realidad institucional de los municipios en la Argentina (Los casos de las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos)"; publicado en Revista de Derecho Público; 2005-2; "Derecho Municipal (3ª Parte)"; Director: Hutchinson, Tomás; Editorial Rubinzal-Culzoni Editores; Buenos Aires; 2005; Pág. 21.

<sup>22</sup> Rosatti, Horacio; Op. Cit.; Pág. 17.

<sup>23</sup> Cfr. Constitución provincia de Catamarca, Art. 244; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>24</sup> Cfr. Constitución provincia de Chaco, Art. 183; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>25</sup> Cfr. Constitución provincia de Chubut, Art. 227; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>26</sup> Cfr. Constitución provincia de Neuquén, Art. 270; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>27</sup> Cfr. Constitución provincia de Santiago del Estero, Art. 204; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>28</sup> Cfr. Constitución provincia de Córdoba, Art. 181; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>29</sup> Cfr. Constitución provincia de Corrientes, Art. 217; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>30</sup> Cfr. Constitución provincia de Formosa, Art. 178; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>31</sup> Cfr. Constitución provincia de La Rioja, Art. 169; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>32</sup> Cfr. Constitución provincia de Jujuy, Art. 183; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

---

<sup>33</sup> Cfr. Constitución provincia de La Pampa, Art. 115; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>34</sup> Cfr. Constitución provincia de Río Negro, Art. 226; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>35</sup> Cfr. Constitución provincia de Salta, Art. 170; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

- <sup>36</sup> Cfr. Constitución provincia de San Juan, Art. 239; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>37</sup> Cfr. Constitución provincia de San Luis, Art. 256; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>38</sup> Cfr. Constitución provincia de Santa Cruz, Art. 140; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>39</sup> Cfr. Constitución provincia de Tierra del Fuego, Art. 170; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>40</sup> Cfr. Op. Cit., Art. 255; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>41</sup> Cfr. Op. Cit., Art. 186; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>42</sup> Cfr. Op. Cit., Art. 228; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>43</sup> Cfr. Op. Cit., Art. 213; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>44</sup> Cfr. Op. Cit., Art. 194; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>45</sup> Cfr. Constitución provincia de Tucumán, Art. 132, Inc. 3; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>46</sup> Cfr. Op. Cit., Art. 241; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>47</sup> Cfr. Op. Cit., Art. 252; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>48</sup> Cfr. Op. Cit., Art. 250; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>49</sup> Cfr. Constitución provincia de Santa Fe, Art. 106; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>50</sup> Cfr. Op. Cit., Art. 148; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>51</sup> Cfr. Op. Cit., Art. 171; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>52</sup> Marienhoff, Miguel S.: "B" "Tratado de Derecho Administrativo"; [on line] [disponible en: [www.lexisnexis.com.ar](http://www.lexisnexis.com.ar); Lexis N° 2202/002703] [Pág. 6] [última consulta 3/10/2007].
- <sup>53</sup> Cfr. Ley Orgánica de Municipios de la provincia de Buenos Aires, Decreto-Ley 6769/58 con las modificaciones introducidas por los Decretos-Leyes: 7443/68; 8613/76; 8752/77; 8851/77; 9094/78; 9117/78; 9289/79; 9443/79; 9448/79; 9926/83; 9950/83 y 10100/83; y las Leyes: 5.887; 5.988; 6.266; 6.896; 10.140; 10.164; 10.251; 10.260; 10.377; 10.706; 10.716; 10.766; 10.857; 10.936; 11.024; 11.092; 11.134; 11.239; 11.240; 11.300;

11.582; 11.664; 11.690; 11.741; 11.757; 11.838; 11.866; 12.076; 12.120; 12.288; 12.396; 12.929; 13.101; 13.154; 13.217 y 13.580 [on line] [disponible en: [www.lexisnexis.com.ar](http://www.lexisnexis.com.ar)] [última consulta 16/10/2008].

<sup>54</sup> Silverio Gusmán, Alfredo; Op. Cit.; Pág. 775.

<sup>55</sup> Marienhoff, Miguel S.: "A"; Op. Cit.; Pág. 3.

<sup>56</sup> Díaz Ricci, Raúl M.: "La cooperación: una clave de la descentralización política y administrativa del Estado democrático"; publicado en: El Derecho; EDA, 2005-691; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 26/2/2009].

<sup>57</sup> Pío XI: Encíclica "Quadragesimo Anno"; Editorial Paulinas; Buenos Aires.; 1993; Pág. 46.

<sup>58</sup> Fuente: Departamento de Informaciones, Dirección Provincial de Estadísticas; Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>59</sup> Villegas, Héctor V.: "Manual de Finanzas Públicas"; Editorial Depalma; Buenos Aires; 2000; Pág. 369.

<sup>60</sup> Jarach, Dino: "Finanzas Públicas y Derecho Tributario"; 3ª Ed.; Editorial Abeledo-Perrot; Buenos Aires; 1999; Pág. 82.

<sup>61</sup> Villegas, Héctor B.; Op. Cit.; Pág. 374.

<sup>62</sup> Para los puntos 3.1 y 3.2, nos basaremos en lo desarrollado por Jarach; Op. Cit.; Pág. 82 y ss.

<sup>63</sup> Cfr. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Nº 24.156, Art. 26.

<sup>64</sup> Villegas, Héctor B.; Op. Cit.; Pág. 377.

<sup>65</sup> Cfr. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Arts. 127 y 128; [on line] [disponible en: [www.lexisnexis.com.ar](http://www.lexisnexis.com.ar)] [última consulta 16/10/2008].

<sup>66</sup> Groisman, Enrique I.: "Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires"; publicado en: La Ley, 2006-F, 1204; Pág. 1; [on line] [disponible en: [www.laleyonline.com.ar](http://www.laleyonline.com.ar)] [última consulta 16/10/08].

<sup>67</sup> Cfr. Constitución de la Nación Argentina, Art. 99: "El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: Inc. 1º: es el jefe supremo de la Nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país"; e Inc. 10º: "Supervisa el ejercicio de la facultad del Jefe de Gabinete de

---

Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la Ley o presupuesto de gastos nacionales".

<sup>68</sup> Castello, Juan D. A.: "Los requisitos de legitimidad de las tasas municipales"; publicado en: La Ley Litoral; Págs. 1 y 2; [on line] [disponible en: [www.laleyonline.com.ar](http://www.laleyonline.com.ar)] [última consulta 16/10/2008].

- <sup>69</sup> Al respecto Castello, Juan D. A.; Op. Cit.; Pág. 2.
- <sup>70</sup> Cfr. Op. Cit.; Art. 45, Inc. 2; [on line] [disponible en: [www.lexisnexis.com.ar](http://www.lexisnexis.com.ar)] [última consulta 7/11/2007].
- <sup>71</sup> Cfr. Op. Cit.; Art. 132, párrafo final; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].
- <sup>72</sup> Barcía Bermúdez, Anselmo H.: "Poder tributario en los municipios en la provincia de Buenos Aires en el ámbito agropecuario"; publicado en: La Ley, 1986-A, 1083; Pág. 1; [on line] [disponible en: [www.laleyonline.com.ar](http://www.laleyonline.com.ar)] [última consulta 16/10/2008].
- <sup>73</sup> Cfr. Op. Cit.; Arts. 190 y 192, Incs. 4º, 5º y 6º.
- <sup>74</sup> Cfr. Op. Cit.; Art. 226; [on line] [disponible en: [www.lexisnexis.com.ar](http://www.lexisnexis.com.ar)] [última consulta 16/10/2008].
- <sup>75</sup> Cfr. Op. Cit.; Art. 228; [on line] [disponible en: [www.lexisnexis.com.ar](http://www.lexisnexis.com.ar)] [última consulta 16/10/2008].
- <sup>76</sup> Brugge, Juan F.; Op. Cit.; Pág. 549.
- <sup>77</sup> Cfr. Ley Orgánica de Municipios de la provincia de Córdoba N° 8.102, Arts. 220 y 221; [on line] [disponible en: [www.cba.gov.ar](http://www.cba.gov.ar)] [última consulta 12/3/2009].
- <sup>78</sup> Bidart Campos, Germán J.: "Manual de la Constitución Reformada"; T.1; 1ª Reimpresión; Editorial Ediar; Buenos Aires; 1998; Pág. 406.
- <sup>79</sup> Bidart Campos, Germán J.; Op. Cit.; Pág. 407.
- <sup>80</sup> Bidart Campos, Germán J.; Op. Cit.; Pág. 409.
- <sup>81</sup> Sagüés, Néstor P.: "Elementos de Derecho Constitucional"; T.1; 2ª Ed. actualizada y ampliada; Editorial Astrea; Buenos Aires; 1997; Págs. 285 y 286.
- <sup>82</sup> Brugge, Juan F.; Op. Cit. Pág. 49.
- <sup>83</sup> Ibid.
- <sup>84</sup> Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001; [on line] [disponible en: [www.ec.gba.gov.ar/estadistica/ftp/Censo/index/html](http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/ftp/Censo/index/html)] [última consulta 8/11/2008].
- <sup>85</sup> Rosatti, Horacio, Op. Cit.; Pág. 21.
- <sup>86</sup> Rosatti, Horacio, Op. Cit.; Pág. 22.
- <sup>87</sup> Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001; [on line] [disponible en: [www.ec.gba.gov.ar/estadistica/ftp/Censo/index/html](http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/ftp/Censo/index/html)] [última consulta 8/11/2008].
- <sup>88</sup> Rosatti, Horacio, Op. Cit.; Pág. 23.
- <sup>89</sup> Rosatti, Horacio, Op. Cit.; Pág. 24.
- <sup>90</sup> Rosatti, Horacio, Op. Cit.; Pág. 25.
- <sup>91</sup> Cfr. Op. Cit.; Art. 194; [on line] [disponible en: [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 24/2/2009].

<sup>92</sup> Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001; [on line] [disponible en: [www.ec.gba.gov.ar/estadistica/ftp/Censo/index/html](http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/ftp/Censo/index/html)] [última consulta 8/11/2008].

<sup>93</sup> Cfr. Op. Cit.; Art. 28, Inc. 6º; [on line] [disponible en: [www.lexisnexis.com.ar](http://www.lexisnexis.com.ar)] [última consulta 16/10/2008].

## ANEXO DOCUMENTAL

**SUMARIO: Proyecto de Ley Orgánica de Comunas Bonaerenses.**

## "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE COMUNAS BONAERENSES"

### **I. AMBITO DE APLICACIÓN Y COMPETENCIA.**

Art. 1: A los efectos de esta Ley, se entiende por Comuna a todo núcleo poblacional urbano cuyo número de habitantes no alcance la cantidad de cinco mil (5.000) habitantes.

Art. 2: El ámbito de competencia de las Comunas abarca tanto las zonas urbanas como las zonas rurales o suburbanas, comprendidas dentro de la respectivas subdivisiones del partido (cuarteles), a los fines de la prestación de los servicios públicos correspondientes y de la percepción de las tasas retributivas y demás contribuciones que sean su consecuencia.

El ejido urbano y el perímetro comunal serán los actuales fijados por la autoridad respectiva a la fecha de sanción de la presente Ley. La zona denominada suburbana o rural será la que se encuentre dentro de los límites de la subdivisión territorial del partido (cuarteles), mientras no sea considerada como zona urbana.

### **II. DE LOS FUNCIONARIOS COMUNALES.**

Art. 3: Las Comunas serán dirigidas y administradas por un ciudadano con el título de Jefe Comunal, que durará en sus funciones cuatro (4) años, pudiendo ser reelecto en forma indefinida.

Art. 4: Son requisitos para ser electo Jefe Comunal:

- Ser mayor de veinticinco (25) años.
- Haber residido en la Comuna mas de siete (7) años, o los últimos dos (2) años inmediatos anteriores.

- Estar incluido en el padrón electoral correspondiente a la Comuna.

El ejercicio de una profesión liberal para la cual se requiera título habilitante, no es incompatible con el cargo de Jefe Comunal.

Art. 5: Incompatibilidades. Es incompatible el cargo de Jefe Comunal con los siguientes:

- El de Concejal de la ciudad cabecera del partido u otra ciudad dentro del partido.
- El de Diputado o Senador, tanto sea provincial como nacional.
- El de Intendente, Gobernador, o cualquier otro cargo ejecutivo de elección popular.

Art. 6: Inhabilidades. No podrán ser electos como Jefe Comunal:

- Los incapaces declarados.
- Los inhabilitados para el desempeño de cargos públicos.
- Los que tengan vinculación contractual con la Comuna, cualquiera sea la misma.
- Los que cumplieran condenas penales de ejecución condicional o los que se hallaren bajo el régimen de la condena condicional.

Art. 7: Junto con el Jefe Comunal se elegirán tres (3) ciudadanos para conformar una Comisión Comunal, que será la encargada de deliberar y refrendar los actos del Jefe Comunal, pero será independiente de este. Dos (2) de los miembros de la misma pertenecerán al partido político que obtuviera la mayoría de los votos válidamente emitidos, y el restante al partido político de la primera minoría. Junto con los miembros titulares se deberá designar los correspondientes miembros suplentes.

Art. 8: Los requisitos para ser electo miembro de la Comisión Comunal, así como las incompatibilidades e inhabilidades, son las mismas que las previstas para los Jefes Comunales.

Art. 9: Los actos y decisiones del Jefe Comunal serán puestos a disposición de la Comisión Comunal en el mismo día y esta tendrá tres (3) días hábiles administrativos para decidir sobre el mismo y lo refrendará con el voto afirmativo de dos tercios (2/3) de sus miembros.

Art. 10: En caso de renuncia del Jefe Comunal, la Comisión Comunal asumirá el cargo por lo que reste del plazo para completar el período; las decisiones y los actos de administración y gobierno comunal se resolverán por los dos tercios (2/3) de los votos. En caso de existir Jefe Comunal electo, éste asumirá el cargo acéfalo, no computándose como mandato el tiempo que dure esa gestión.

Art. 11: En caso de renuncia de uno de los miembros de la Comisión Comunal, será reemplazado por el respectivo suplente; y en caso de que este renuncie o no pudiere tomar posesión del cargo por motivo fundado, los restantes miembros de la Comisión junto con el Jefe Comunal, decidirán su reemplazo poniendo la vacante a consideración popular. Los postulantes deberán reunir los requisitos del Art. 4. De entre ellos se elegirá el reemplazante con el voto afirmativo de dos tercios (2/3).

Art. 12: Los miembros de la Comisión Comunal son reelegibles en la misma forma que el Jefe Comunal.

Art. 13: Tanto el Jefe Comunal como los miembros de la Comisión Comunal son personalmente responsables ante la Justicia Ordinaria por los

delitos, abusos, transgresiones y omisiones que cometan en el ejercicio de sus cargos y por la naturaleza de sus funciones.

Art. 14: Tanto el Jefe Comunal como los miembros de la Comisión Comunal, no podrán ser detenidos dentro de los límites de la Comuna mientras dure el período de sus funciones, sin orden expresa de Juez competente, salvo los casos de flagrante delito, ni molestado judicialmente por opiniones vertidas en el recinto donde se desarrollen sus sesiones.

Art. 15: La Comisión Comunal asignará los cargos de Presidente y Secretario de la misma, los cuales van a rotar entre sus miembros; el plazo de ejercicio de dichos cargos será de dieciséis (16) meses.

Art. 16: Se deberá llevar registro de los actos y decisiones del Jefe Comunal y de la Junta Comunal, en libros especiales al efecto. Los mismos podrán ser revisados por los vecinos que hicieran petición por escrito en número mínimo de treinta (30) firmantes mayores de edad y registrados en el último padrón electoral utilizado.

Asimismo, los libros contables de las Comunas podrán ser examinados por igual procedimiento o cuando lo disponga el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Estos libros deberán ser controlados y rubricados por un Contador Público Nacional, quien llevará las cuentas de las Comunas.

Art. 17: En caso de que ocurran los siguientes hechos:

- 1) Falsedad de los balances;
- 2) Falta de funcionamiento de la Junta Comunal;
- 3) Existencia de incompatibilidades o inhabilidades;
- 4) Malversación de fondos públicos;

Las soluciones serán las siguientes: en el caso de los incisos 1) y 4), se elevarán las actuaciones al órgano judicial de la circunscripción que corresponda para la instrucción de la causa, y el funcionario imputado será suspendido de inmediato en su cargo mientras dure la investigación, siendo reemplazado en sus funciones a través del mecanismo previsto en el Artículo 11. En el caso del inciso 2), comprobada la inacción del o los miembros de la Junta Comunal, serán reemplazados de inmediato de acuerdo al procedimiento del Artículo 11. En el supuesto del inciso 3), se elevarán las actuaciones al Poder Ejecutivo Provincial, quien resolverá la cuestión en un plazo máximo de sesenta (60) días, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponderle al agente por la comisión de delito.

Art. 18: El cargo de Jefe Comunal y el de los miembros de la Comisión Comunal es remunerado y su monto se determina de la siguiente manera: el de Jefe Comunal equivale al monto de dos y medio sueldos mínimos, fijados para el personal administrativo comunal que reviste en la categoría inferior del escalafón; el de miembros de la Comisión Comunal equivale al monto de uno y medio sueldos mínimos, fijados para el personal administrativo comunal que reviste en la categoría inferior del escalafón.

### III. DE LAS ATRIBUCIONES COMUNALES.

Art. 19: Serán atribuciones propias e indelegables de las Comunas, las siguientes:

1) Darse su propio reglamento interno, referente a su organización y funcionamiento administrativo y su régimen económico financiero.

2) Dictar normas tendientes a regular los siguientes puntos: la apertura y mantenimiento de calles y caminos públicos, parques, plazas y paseos, cementerios; el transporte y circulación urbanos y suburbanos; los

servicios públicos, higiene y salubridad; y en general todo aspecto que involucre el interés general de los habitantes de la Comuna.

3) Percibir y administrar los recursos que se les asignen en virtud de la presente normativa y de acuerdo con un plan presupuestario, ordenado y sancionado de conformidad con el mecanismo que se establece en el Art. 27. Queda expresamente prohibido a las Comunas la creación de tasas o contribuciones, de la índole que fueren.

4) Prestar por si mismas los servicios públicos de alumbrado, barrido y limpieza, cuando ello fuera posible, o bien propiciar la prestación de los mismos por vía de cooperativas o explotación mixta.

5) Cualquier otro servicio público o de interés público puede ser prestado por la Comuna directamente o bien en forma conjunta entre ésta y un organismo público o privado. Un convenio firmado al efecto regulará el alcance de las obligaciones de cada parte.

6) Ordenar a los propietarios de terrenos baldíos urbanos la limpieza, manutención y cercado exterior de los mismos. En caso de no acatarse la orden, es facultativo para la Comuna proceder a la limpieza a costa del propietario reticente, o bien aplicar la sanción pecuniaria que considere correspondiente.

7) Administrar y disponer de bienes muebles e inmuebles que la Comuna reciba o adquiera por cualquier título. La disposición de los mismos se efectuará de acuerdo a lo dispuesto en el Título VI "De las obras públicas y contrataciones".

8) Las Comunas podrán costear junto con otros organismos públicos o privados, obras de interés común cuyo monto exceda del cálculo de los recursos comunales. Asimismo, podrán fomentar la concertación de acuerdos

con otras Comunas del mismo partido en pos de la concreción de las mencionadas obras.

#### **IV. DEL PATRIMONIO, RECURSOS Y GASTOS COMUNALES.**

Art. 20: El patrimonio comunal está compuesto por todos los bienes muebles, inmuebles, semovientes, créditos y derechos, adquiridos con fondos comunales.

Art. 21: Recursos y gastos. Las Comunas recaudarán las rentas dentro de la jurisdicción que le corresponda a su ejido urbano y suburbano. El producido será administrado por las mismas e invertido de acuerdo al presupuesto anual aprobado según el procedimiento establecido en el Art. 27.

Art. 22: Constituyen recursos de las Comunas el producido de las siguientes Tasas, Contribuciones y Retribuciones de Servicios, que en adelante percibirán y administrarán las mismas, con completa independencia de la ciudad cabecera del partido correspondiente:

- Alumbrado, Barrido y Limpieza;
- Reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos;
- Patentes de vendedores ambulantes en general;
- Derechos por ocupación de la vía pública comunal en general;
- Toda otra tasa, contribución o retribución de servicios que directa

o indirectamente preste la Comuna.

Las donaciones, legados o subvenciones que acepte el Jefe Comunal, en decisión conjunta y unánime con la Comisión Comunal, así como el producido de la Coparticipación provincial, son recursos propios de las Comunas, y forman parte de su patrimonio.

Art. 23: Las Comunas tienen el legítimo derecho de percibir las mencionadas tasas en virtud de la satisfacción de las necesidades colectivas que con ellas se procura. Lo dicho no obsta a que igualmente se prohíba la creación de nuevas tasas, pero se permite el aumento de las vigentes, en tanto sea decidido por resolución del Jefe Comunal y ratificada por la Comisión Comunal por unanimidad.

Art. 24: Las Comunas llevarán una contabilidad detallada en forma clara y ordenada. Dentro de los primeros diez (10) días de cada mes la Comisión Comunal elaborará un informe de los movimientos de caja o tesorería y lo publicará en un medio de comunicación masiva local. En las Comunas donde esto no sea posible por no existir el mencionado medio, esta disposición podrá ser dispensada.

Al finalizar el año se deberá rendir cuenta documentada de los ingresos habidos y de los egresos efectuados al Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Art. 25: En las localidades donde hubiese establecimientos bancarios de reconocida solvencia, las Comunas depositarán en ellos los fondos percibidos, dando preferencia al Banco de la Provincia de Buenos Aires, y dejando en poder del Tesorero, si se hubiere designado uno, tan solo las sumas indispensables para atender a los gastos ordinarios de la administración.

Art. 26: Las Comunas no podrán contraer empréstitos sin el previo referéndum popular, obtenido por el voto afirmativo de la mayoría simple de los ciudadanos habilitados para votar, según el último padrón electoral vigente. En ningún caso los empréstitos a contraerse podrán superar la tercera parte del promedio del cálculo de recursos de los últimos cinco (5) años.

Art. 27: El cálculo de recursos y el presupuesto de gastos deberá ser redactado por el Jefe Comunal y puesto a consideración de la Comisión Comunal antes del quince (15) de Diciembre de cada año. La misma tendrá tres (3) días hábiles administrativos para ratificarlo con una mayoría de dos tercios (2/3) de sus miembros. El presupuesto así sancionado deberá ser publicado al día siguiente en un medio de comunicación masiva local. Esta obligación podrá ser dispensada en caso de no contarse con el mencionado medio en la localidad.

Si no se sancionare un presupuesto de gastos y cálculo de recursos en las fechas mencionadas podrá regir el del año anterior, pero esto no podrá hacerse dos años consecutivos.

#### V. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Art. 28: Cada año deberá celebrarse una asamblea de vecinos para que los mismos expongan ideas, presenten proyectos y planes, con sus fundamentos y motivaciones, que hagan al interés comunal. Esta se llevará a cabo con un mes de antelación, como mínimo, a la sanción del presupuesto de recursos y gastos. La Comisión Comunal determinará el momento y la forma de la convocatoria a la asamblea.

Art. 29: La Comisión Comunal podrá aprobar o rechazar los proyectos, ideas o planes, con una mayoría de dos tercios (2/3). En caso de rechazarlos, expondrá sumariamente los motivos en la publicación del presupuesto anual. En caso de aprobarlos, lo incluirá en dicho presupuesto y asignará la correspondiente partida de recursos.

Art. 30: Los proyectos rechazados no podrán ser presentados nuevamente sino hasta la realización de la asamblea del siguiente año.

Art. 31: Si no se reuniere en la asamblea de vecinos el veinte por ciento (20 %) de la ciudadanía habilitada para votar según el último padrón electoral vigente, se celebrará una nueva asamblea luego de cinco (5) días. Si en esta tampoco se lograra la asistencia requerida, se deberá esperar hasta el próximo año para la presentación de cualquier proyecto, a fin de ser incluido en el presupuesto a sancionarse.

## VI. DE LAS OBRAS PÚBLICAS Y CONTRATACIONES.

Art. 32: En caso de realizarse una obra de interés comunal o de otorgarse la concesión de algún servicio público que deba prestar la Comuna, el mecanismo de contratación será el de la Licitación Pública. Queda prohibida la contratación directa si el monto de la obra superase los ciento cincuenta mil pesos (150.000 \$).

Las concesiones y contratos que se encuentren en curso de ejecución, no serán alcanzadas por la presente disposición, la que regirá para los que en adelante se realicen.

Art. 33: Las adquisiciones y otras contrataciones de bienes, productos o servicios que no superen los diez mil pesos (\$10.000) se efectuarán por contratación directa. Las que superen esa cifra y hasta cincuenta mil pesos (\$50.000), por concurso de precios. Por sobre esta última cifra es obligatoria la Licitación Pública.

Art. 34: El llamado a Licitación debe ir acompañado en todos los casos del correspondiente pliego de bases y condiciones y todos los datos técnico-financieros, detalladas en forma clara y precisa. Se efectuará por medio de avisos publicados por diez (10) días en un medio de comunicación masiva local y en uno de la ciudad cabecera del partido a que corresponda la

Comuna. Podrá asimismo abrirse la Licitación a oferentes que tengan domicilio fuera del partido, pero dentro de la Provincia.

Art. 35: Efectuada la Licitación Pública y si existieren dos o más ofertas válidas, el Jefe Comunal podrá proceder a su adjudicación. Si sólo existiere una oferta válida, éste podrá adjudicarle la obra, previa valoración de su conveniencia, mediante resolución fundada.

Art. 36: Las disposiciones de las leyes provinciales de obras públicas se aplicarán supletoriamente para la solución de todos los aspectos que no estén expresamente contemplados en esta Ley ni en las cláusulas generales y especiales de los pliegos de bases y condiciones.

## VII. DEL RECURSO DE REVOCATORIA CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LA COMUNA.

Art. 37: Contra las resoluciones emanadas del Jefe Comunal, o de la Comisión Comunal en el caso del Art. 10, que lesionen derechos o intereses legítimos, o importen una transgresión a normas legales o reglamentarias, o adolezcan de vicios invalidantes, procederá el recurso de revocatoria.

Art. 38: El interesado deberá interponer el recurso en un plazo de diez (10) días hábiles administrativos, contados desde la notificación de la resolución, ante la autoridad de que emane el acto que se impugna.

El recurso deberá ser fundado y por escrito, exponiendo las razones de hecho y de derecho que motivan la impugnación. En el escrito de interposición podrá ofrecer la prueba de que disponga. El plazo de producción de la misma es de treinta (30) días hábiles administrativos.

Art. 39: Presentado el recurso y producida la prueba, o vencido el término para hacerlo, el Jefe Comunal o la Comisión Comunal en su caso, deberá dictar resolución dentro de los diez (10) días hábiles administrativos.

Art. 40: Si el procedimiento recursivo no se instare por el interesado durante ciento veinte (120) días corridos, se operará la caducidad del mismo por el transcurso del tiempo, sin necesidad de declaración alguna.

Art. 41: Sea cual fuere la resolución del recurso de revocatoria, esta agota la instancia administrativa ante las Comunas y deja expedita la vía judicial. En caso de omisión o silencio en la resolución, o habiéndose cumplido el plazo para resolver sin que lo haya hecho, se considerará denegado el recurso y habilitada la vía judicial para el interesado.

Art. 42: Para todas las cuestiones no reguladas en la presente sección, regirá supletoriamente lo dispuesto en las normas de procedimiento administrativo de la provincia.

#### VIII. DISPOSICIONES GENERALES.

Art. 43: Las elecciones de los funcionarios comunales se realizaran conjuntamente con las de los funcionarios municipales y provinciales, conforme las leyes electorales de la provincia.

Art. 44: Esta Ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo provincial, regulando el alcance de las disposiciones electorales, presupuestarias y financieras, pero cuidando de mantener el espíritu de la misma y no alterarla con excepciones reglamentarias.

## BIBLIOGRAFÍA.

### a) General

**BIDART CAMPOS, Germán J.:** "Manual de la Constitución Reformada"; T.1; 1ª Reimpresión; Editorial Ediar; Buenos Aires; 1998.

**CASSAGNE, Juan C.:** "Derecho Administrativo" T.1; 7ª Edición; Ed. Lexis Nexis-Abeledo Perrot; Buenos Aires; 2002.

**GORDILLO, Agustín:** "Tratado de Derecho Administrativo" T.1; 8ª Edición; Ed. Fundación de Derecho Administrativo; Buenos Aires; 2003.

**JARACH, Dino:** "Finanzas Públicas y Derecho Tributario"; 3ª Edición; Editorial Abeledo-Perrot; Buenos Aires; 1999.

**MARIENHOFF, Miguel S.:** "Tratado de Derecho Administrativo"; [on line] [disponible en: [www.lexisnexis.com.ar](http://www.lexisnexis.com.ar); Lexis N° 2202/003717, 2202/002703] [última consulta 3/10/2007].

**SAGÜES, Néstor P.:** "Elementos de Derecho Constitucional"; T. 1; 2ª Edición actualizada y ampliada; Editorial Astrea; Buenos Aires; 1997.

**VILLEGAS, Héctor B.:** "Manual de Finanzas Públicas"; Editorial De Palma; Buenos Aires; 2000.

### b) Especial

BARCÍA BERMÚDEZ, Anselmo H.: "Poder tributario en los municipios en la provincia de Buenos Aires en el ámbito agropecuario", publicado en La Ley 1986-A, 1038 [on line] [disponible en [www.laleyonline.com.ar](http://www.laleyonline.com.ar)] [última consulta 16/10/08].

BOTASSI, Carlos A.: "Procedimiento Administrativo Municipal"; ponencia presentada en las Jornadas de la Asesoría General de Gobierno de la provincia de Buenos Aires; revista Régimen de la Administración Pública Provincia de Buenos Aires; año II; N° 16; 2004.

BRUGGE, Juan F.: "Derecho Municipal Argentino"; Ed. Mateo García Ediciones; Córdoba; 1994.

CASTELLO, Juan D. A.: "Los requisitos de legitimidad de las tasas municipales"; publicado en La Ley Litoral; [on line] [disponible en [www.laleyonline.com.ar](http://www.laleyonline.com.ar)] [última consulta 16/10/08].

DÍAZ RICCI, Raúl M.: "La cooperación: una clave de la descentralización política y administrativa del Estado democrático"; publicado: en El Derecho; EDA, 2005-691; [on line] [disponible en [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar)] [última consulta 26/02/09].

"Enciclopedia Universal Ilustrada"; Ed. Espasa Calpe; Madrid; 1991; T. 14.

GARRONE, José A.: "Diccionario Jurídico" T.1; 1ª Edición; Ed. Lexis Nexis; Buenos Aires; 2005.

GROISMAN, Enrique I.: "Ley orgánica de comunas de la Ciudad de Buenos Aires"; publicado en: La Ley, 2006-F, 1204; Pág. 1; [on line] [disponible en [www.laleyonline.com.ar](http://www.laleyonline.com.ar)]; [última consulta 16/10/08].

MORELLO, Augusto M.: "El régimen municipal en la provincia de Buenos Aires"; [on line] [disponible en [www.lexisnexis.com.ar](http://www.lexisnexis.com.ar); Lexis N° 0003/001387] [última consulta 13/9/2007].

PÍO XI: Encíclica "Quadragésimo Anno"; Ed. Paulinas; Bs. As.; 1993.

ROSATTI, Horacio: "Panorama actual de la realidad institucional de los municipios en la Argentina (Los casos de las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos)"; en Revista de Derecho Público; 2005-2; "Derecho Municipal (3ª Parte)", Director: Hutchinson, Tomás; Ed. Rubinzal-Culzoni Editores; Buenos Aires; 2005.

SILVERIO GUSMÁN, Alfredo: "Autarquía y Descentralización"; publicado en: El Derecho; T. 179.

ZUCCHERINO, Ricardo: "Teoría y Práctica del Derecho Municipal"; Ed. Depalma, Bs.As.; 1986.

## ÍNDICE.

### Introducción.

|  |   |
|--|---|
| 1. Área.....   | 1 |
| 2. Tema .....  | 1 |
| 3. Problema .....  | 1 |
| 4. Hipótesis.....  | 1 |
| 5. Objetivos.....  | 1 |
| 6. Metodología.....  | 2 |
| 6.1. Técnicas .....  | 2 |
| 6.2. Medios y Recursos.....  | 2 |
| 7. Marco Teórico.....  | 2 |
| 7.1. El Régimen Municipal en la Constitución Nacional .....                  | 2 |
| 7.2. El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos ..... | 3 |
| 7.3. El Régimen Municipal en la Ley Orgánica de Municipios .....             | 3 |
| 7.4. La Ley Orgánica y el Tema de las Comunas .....                          | 4 |
| 7.5. Autonomía y Autarquía .....   | 4 |
| 7.6. Nuestra Posición Respecto del Tema.....                                 | 5 |
| 8. Resumen .....   | 6 |

### Capítulo I

#### LAS COMUNAS COMO ENTES AUTÁRQUICOS

##### (ASPECTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE LAS COMUNAS)

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 1. Planteo del Problema..... | 11 |
| 2. Concepto de Comuna .....  | 12 |

|   |    |
|---|----|
| 3. Centralización Vs. Descentralización . . . . .                                 | 13 |
| 3.1. Formas de Organización Administrativa . . . . .                              | 13 |
| 4. Autarquía. . . . .   | 14 |
| 4.1. Concepto de Autarquía. Diferencias con la Autonomía. . . . .                 | 14 |
| 4.2. Diferencias entre Autarquía y Desconcentración. . . . .                      | 15 |
| 4.3. Elementos Constitutivos de los Entes Autárquicos . . . . .                   | 16 |
| 5. El Régimen Municipal Bonaerense. Comparación con las Demás Provincias. . . . . | 17 |
| 5.1. El Régimen de la Provincia de Buenos Aires. . . . .                          | 17 |
| 5.2. Las Críticas al Modelo Municipal Bonaerense . . . . .                        | 19 |
| 5.3. Los Regímenes Municipales en la Distintas Provincias. . . . .                | 21 |
| 6. La Personalidad Jurídica de las Comunas en la Provincia de Buenos A . . . .    | 23 |
| 7. Conclusiones y Propuestas . . . . .  | 27 |
| 7.1. Conclusiones . . . . .   | 27 |
| 7.2. Propuestas. . . . .  | 28 |

## Capítulo II

### LAS COMUNAS Y LA ADMINISTRACIÓN DE SU PATRIMONIO

#### (ASPECTO ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS COMUNAS)

|   |    |
|---|----|
| 1. Planteo del Problema. . . . .  | 31 |
| 2. El Patrimonio Comunal . . . . .  | 32 |
| 2.1. Su Conformación según el Régimen Vigente: Asignación Presupuestaria . . . . .              | 32 |
| 2.2. Su Conformación según el Régimen que se Propone: Patrimonio y presupuesto Propios. . . . . | 34 |
| 3. Precisiones Acerca del Presupuesto. . . . .  | 35 |

|  |    |
|--|----|
| 3.1. Principios Generales del Plan Presupuestario . . . . .  | 35 |
| 3.2. Funciones del Presupuesto . . . . .   | 37 |
| 3.3. Utilidad del Presupuesto. . . . .   | 38 |
| 4. Administración y Gestión del Patrimonio Comunal . . . . .   | 39 |
| 5. Consideraciones Acerca de los Recursos. . . . .   | 41 |
| 5.1. Las Tasas Retributivas de Servicios Públicos. . . . .   | 41 |
| 5.2. Naturaleza Jurídica de la Potestad Tributaria Municipal. La Cuestión<br>en la Provincia de Buenos Aires . . . . . | 43 |
| 5.3. El Caso de las Comunas de la Provincia de Córdoba. . . . .  | 44 |
| 6. Conclusiones . . . . .  | 45 |

### Capítulo III

#### POBLACIÓN Y TERRITORIO

##### (ASPECTO SOCIO-GEOGRÁFICO DE LAS COMUNAS)

|  |    |
|--|----|
| 1. Planteo del Problema . . . . .                        | 49 |
| 2. Población y Territorio. . . . .                       | 49 |
| 2.1. Población: Concepto, Aceptaciones. . . . .          | 49 |
| 2.2. Territorio: Concepto . . . . .                      | 50 |
| 3. La Razón de Analizar el Elemento Poblacional. . . . . | 51 |
| 4. La Realidad Demográfica Bonaerense. . . . .           | 52 |

|   |    |
|---|----|
| 4.1. El Conurbano. . . . .              | 52 |
| 4.2. Las Ciudades del Interior. . . . . | 53 |
| 4.3. Las Comunidades Rurales. . . . .   | 54 |
| 5. La Población de las Comunas. . . . . | 55 |
| 6. Algunos Datos Estadísticos . . . . . | 56 |
| 7. Conclusiones. . . . .                | 60 |

## Capítulo IV

### PROPUESTAS: MARCO LEGISLATIVO QUE SE PLANTEA

#### (ASPECTO LEGAL DE LAS COMUNAS)

|  |    |
|--|----|
| 1. Planteo del Problema . . . . .  | 64 |
| 2. Nuestras Propuestas . . . . .   | 65 |
| 3. Primera Etapa: La Reforma a la Constitución Provincial . . . . .                                | 65 |
| 4. Segunda Etapa: La Reforma a la Ley Orgánica de Municipios. . . . .                              | 66 |
| 5. Tercera Etapa: El Proyecto de Ley Orgánica para las Comunas Provincia de Buenos Aires . . . . . | 69 |
| 5.1. Aclaración Previa . . . . .   | 69 |
| 5.2. El Texto de la Ley. Remisión . . . . .  | 69 |
| 5.3. Algunas Consideraciones sobre el Proyecto . . . . .   | 69 |
| 6. Conclusiones . . . . .  | 71 |

Citas

..... 75

Anexo Documental

Proyecto de Ley Orgánica de Comunas Bonaerenses ..... 79

Bibliografía

..... 90

Índice

..... 93