



**GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**  
2013. Año del 30 aniversario de la vuelta a la democracia

**Dictamen Jurídico**

**Número:** IF-2013-01341687- -PG

Buenos Aires, Viernes 19 de Abril de 2013

**Referencia:** C. Expte. 1011369/2013

**Señor Presidente de la Junta Comunal N° 5.**

Se solicita dictamen de esta Procuración General en los términos de la Ley 1218 por Informe (IF-2013-01044118-Comuna5) del Sr. Presidente de la Comuna sobre la cuestión suscitada a raíz de un acto dictado por la Junta Comunal N°5 con la pretensión de convocar a una consulta popular.

**I.- ANTECEDENTES.**

Las actuaciones remitidas se encuentran foliadas de fs.1 a 5.

A fs. 1/4 Se adjunta acto dictado por la Junta Comunal N°5.

A fs. 5 se remite el presente por Informe (IF-2013-01044118-Comuna5) para que este órgano asesor emita opinión legal.

**II.- ANALISIS**

**II.1.- EL PRESENTE CASO:**

Por medio de una presentación a la cual se la ha identificado como Resolución, la Junta Comunal N° 5 formula la siguiente petición:

*".....Convocar al electorado de la Comuna 5 a consulta popular no vinculante y de sufragio no obligatorio para el día 5 de mayo de 2013, con motivo de las obras realizadas en el Parque Centenario, el funcionamiento y administración del mismo...."*

Previo a todo, corresponde analizar si la presentación identificada como "Resolución" cuenta con los elementos requeridos para su validez.

**II.1. a) Respecto a las facultades de los miembros de la Junta Comunal y el órgano colegiado Junta Comunal:**

Los "miembros" de la Junta Comunal poseen únicamente las atribuciones insertas en el Art. 32 de la Ley 1.777. Por su parte el art. 29 define las atribuciones y obligaciones del Presidente de la Junta Comunal.

Puntualmente, surge del inc. "e" del art. mencionado que éstos pueden "refrendar las actas de reunión, juntamente con el Presidente".

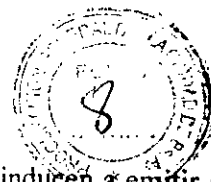
El caso en estudio denota que nos encontramos frente a un supuesto donde no obra acta de reunión previa convocada por el Presidente de la Comuna fijando el orden del día con el tema en cuestión.

Por otra parte el instrumento identificado como "Resolución de la Comuna 5" carece de la firma del Presidente de la Comuna.

**II.1. b) Obligatoriedad del dictamen jurídico previo. Invalidez del acto identificado como Resolución N° 2/2013**

La ley de Procedimientos Administrativos Decreto 1510/97 en su artículo 7 establece los requisitos esenciales del acto administrativo, a saber; "Requisitos esenciales del acto administrativo. Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes:

- a. Competencia. Ser dictado por autoridad competente;
- b. Causa. Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable;
- c. Objeto. El objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible; debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos;
- d. Procedimientos. Antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiera afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.



e. Motivación. Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo;

f. Finalidad. Habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa u objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad. Los contratos que celebren los órganos y entidades alcanzadas por esta ley se regirán por sus propias normas especiales, sin perjuicio de la aplicación directa del presente título en cuanto fuese pertinente"

En concordancia con lo antes expuesto, la ley N° 1218 fija "Artículo 11.- Obligatoriedad de Dictamen. El dictamen de la Procuración General es obligatorio, previo e indelegable en los siguientes casos:

a) Toda licitación, contratación directa o concesión, cuando su monto supere un millón quinientos mil (1.500.000) unidades de compra, incluyendo su opinión sobre pliegos y sobre la adjudicación que se propicie.

b) Reclamaciones por reconocimiento de derechos, proyectos de contrato, resoluciones o cualquier asunto que por la magnitud de los intereses en juego o por la posible fijación de un precedente de interés para la administración, pudiere afectar bienes de la Ciudad, derechos subjetivos o intereses legítimos de terceros o de agentes de la Ciudad. (Conforme texto Art. 2° de la Ley N° 3.167, BOCBA N° 3269 del 30/09/2009)"

Así las cosas, de las constancias agregadas al presente no obran los requisitos necesarios a efectos que sea considerada una resolución válida. En torno a ello, no se advierte la existencia del dictamen jurídico previo obligatorio exigido por la Ley de Procedimiento Administrativo, y por la ley 1218.

En síntesis, este nivel estima por demás oportuno precisar el criterio según el cual de pretender la Junta Comunal la emisión de un acto válido, previamente deberá determinar orden del día, acta de reunión pertinente y la suscripción del representante legal de la Junta, previa intervención de la Procuración General, como requisito esencial de debido procedimiento legal.

#### II. 1. c) La Competencia territorial de las Comunas. Incompetencia absoluta de la Junta Comunal N° 5. Exceso de competencias.

La Competencia puede estar determinada en razón de la materia, del territorio, del tiempo y del grado.

En referencia a la competencia territorial, se ha mencionado que la misma "se refiere a la zona jurisdiccional: nacional, provincial y municipal; federal, estadual y comunal, etc. La circunscripción territorial -el ámbito espacial- pone límite a la competencia, por lo que cualquier exceso dará lugar a una incompetencia absoluta. (Principios de organización administrativa - Competencia Autor: Gordillo, Agustín, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ABELEDO PERROT N°: 8001/001310)

En cuanto a la competencia territorial de las Comunas, la misma surge de varios preceptos incorporados en la C.C.A.B.A. y en la ley 1.777.

La Constitución local, en su artículo 127 establece que las Comunas "son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial..."

A posteriori, el artículo 128 de la C.C.A.B.A. establece que "Ejercen sus funciones en el marco de sus competencias"

Por su parte la Ley 1.777, hace referencia a la competencia territorial en su Artículo 8, el cual dispone que "Dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, las Comunas ejercen las funciones y competencias que surgen del artículo 128 y concordantes de la Constitución de la Ciudad, conforme lo establecido en la presente ley"

Asimismo se destaca que la Ley Orgánica de Comunas también hace referencia a la imposibilidad de que la Comuna actúe en contra del interés general o que se inmiscuya en el ámbito de otra jurisdicción:

"Artículo 10.- Competencias exclusivas. Las Comunas tienen a su cargo en forma exclusiva: (...) e) En general, llevar adelante toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local, en tanto no implique menoscabo de la ciudad en su conjunto y/o de las demás jurisdicciones Comunes (...)"

También se observan preceptos referidos a la competencia territorial en la descripción de las competencias concurrentes, a saber: Artículo 11.- Competencias concurrentes. Las Comunas tienen a su cargo en forma concurrente con el Poder Ejecutivo: "(...) b) La decisión, contratación y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto Comunal, así como la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano. (...) c) La fiscalización y el ejercicio del poder de policía, de las normas sobre usos de los espacios públicos, suelo y las materias que resulten de los convenios que se celebren a tal efecto, a través de órganos con dependencia administrativa y sede en la Comuna. (...) d) La evaluación de demandas y necesidades sociales en su ámbito territorial. e) La participación en la formulación y ejecución de programas de desarrollo y promoción de derechos que, desarrollados por el Poder Ejecutivo, tengan incidencia en su ámbito territorial. (...) h) El desarrollo de acciones de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales no gubernamentales, sociedades de fomento, asociaciones cooperadoras, de consumidores y usuarios, clubes barriales y otras asociaciones civiles sin fines de lucro que actúen en el ámbito de la Comuna"

De igual forma, la ley 1.777 en su Artículo 26 fija el ejercicio de las facultades en el área de competencia territorial, a saber:

"Artículo 26.- Atribuciones y obligaciones. Son atribuciones y obligaciones de la Junta Comunal: (...) j. Convocar a audiencias públicas y consulta popular en el ámbito de la Comuna. (...) k. Crear y mantener actualizado el registro de las entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes, otras formas de organización que desarrollen actividades comunitarias dentro de la jurisdicción de la Comuna y



vecinos, e inscribirlas a los fines de su integración y participación en el Consejo Consultivo Comunal. (...) p. Asesorar y emitir opinión no vinculante en la designación de cargos públicos que tengan injerencia en su ámbito comunal. (...) q. Emitir opinión, dentro de los 30 días de recibida la actuación, acerca de toda modificación o autorización de usos, que afecten los derechos subjetivos, intereses legítimos, o intereses difusos o colectivos de los vecinos de la Comuna que se presume de mediano o relevante impacto ambiental en los términos de la legislación vigente. (...) s. En general, llevar adelante la atención de todo asunto de interés de la Comuna. (...)"

Conforme ello, corresponde entonces demarcar la competencia territorial dispuesta por el legislador para la Junta Comunal N° 5, a saber. "la ley 1.777 anexo, ANEXO Delimitación, La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se divide en quince (15) Comunas cuya delimitación se ajusta al siguiente detalle, (...) Comuna 5: Almagro y Boedo"

Luego de ello, es pertinente ubicar geográficamente al Parqué Centenario; tal parque se encuentra ubicado en su totalidad dentro del barrio de Caballito que integra la Comuna N° 6.

De los considerandos del acto en análisis puede percibirse que surge a las claras la incompetencia de la Junta Comunal N° 5 sobre un parque ubicado en otra Comuna en la cual no puede inmiscuirse, "(...) Que dicho parque ubicado en los límites geográficos de la Comuna 6, se encuentra en el centro geográfico de la Ciudad de Buenos Aires y a una cuadra del límite con la Comuna 5 en el barrio de Almagro, que carece de espacios verdes y por tanto, una gran cantidad de ciudadanos y ciudadanas habitantes son usuarios del mismo. Por esta razón la junta comunal de la Comuna 5 considera pertinente involucrarse en un tema que ha generado conflicto y malestar en los trabajadores, ciudadanos y ciudadanas usuarios asiduos de dicho parque (...)"

Atento lo expuesto ut supra, es preciso indicar que la Ley 1.777 posee una norma específica que se refiere a la pretensión esbozada de realizar una consulta popular, y en tal sentido el ya citado artículo 26 inc. J) reza que: "Son atribuciones y obligaciones de la Junta Comunal: j. Convocar a audiencias públicas y consulta popular en el ámbito de la Comuna"

Por otra parte la C.C.A.B.A. en su Artículo 66 dispone que "La Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna pueden convocar, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias. El sufragio no será obligatorio. Quedan excluidas las materias que no pueden ser objeto de referéndum, excepto la tributaria."

Tal norma constitucional otorga al Presidente de la Junta Comunal de convocar consulta popular siempre y cuando la misma se efectúe sobre facultades o competencias que se circunscriban a su ámbito territorial.

Cabe agregar que el legislador en el Artículo 127 de la Constitución  fijó un claro límite territorial a las atribuciones de las Comunas, lo que implica necesariamente que las Juntas Comunales son competentes dentro de sus límites territoriales, no pudiendo inmiscuirse en competencias que le son ajenas o fueren

propias de otra comuna.

Va de suyo que las Juntas Comunales están facultadas para convocar audiencias públicas y consultas populares solamente en torno a temas *de su competencia*.

En consecuencia, la interpretación armónica de todo lo expuesto, permite inferir válidamente que la Junta Comunal N° 5 ha excedido su competencia territorial.

### **III.- CONCLUSION**

En virtud de lo expuesto, concluyo que:

A.- La presentación identificada como "Resolución de la Junta Comunal N° 5", carece de los elementos necesarios para ser considerado acto válido, opinando en consecuencia que los términos insertos en el mismo deberían ser dejados sin efecto por la propia Junta Comunal a efectos de restituir la vigencia de la juridicidad en su órbita, criterio no sólo exigible sino debido en un contexto de democracia deliberativa y su necesaria conexión con el Estado de Derecho.

B.- No obstante lo antes expuesto, se advierte que la pretensión esbozada por la Junta Comunal N°5 excede marcadamente las competencias asignadas constitucionalmente.

En tal sentido se dictamina.-

**PROCURACIÓN GENERAL**

ml

PS

FZ

Firma válida  
Digitally signed by Julio Marcelo Conte Grand, DN: cn=Julio Marcelo Conte Grand, o=Procuración General, ou=Procuración General (AJG), email=julio.contegrand@procuraciongeneral.gub.uy, c=UY

JULIO MARCELO CONTE GRAND  
Procurador General  
PROCURACION GENERAL (AJG)

1664 - 189

Digitally signed by Comunicaciones  
Oficiales  
DN: cn=Comunicaciones Oficiales, c=AR,  
o=GCEBA, ou=Aplicaciones,  
serialNumber=R46