

EL DERECHO MUNICIPAL FRENTE AL FRACCIONAMIENTO DEL ESPACIO URBANO*

*Orlando Daniel Pulvirenti***

RESUMEN

*Fecha de recepción: 22 de abril de 2008
Fecha de aceptación: 21 de octubre de 2008*

Este artículo analiza la nueva problemática ocasionada por el crecimiento de desarrollos urbanísticos privados en América – particularmente enfocado a la Argentina - y propone como tesis que el derecho privado que actualmente normativiza la cuestión, es insuficiente para dar respuesta a la complejidad de las nuevas relaciones jurídicas que se entablan, particularmente entre vecinos y emprendedores. Sostiene y fundamenta sobre la base del análisis de derecho comparado, casos y diversos fallos judiciales, que esa regulación debe provenir esencialmente del derecho público, dando así preponderancia al derecho administrativo, municipal y urbanístico en la regulación del tema.

Palabras clave: Derecho municipal, urbanismo, barrios cerrados, barrios privados.

* Agradezco especialmente al Profesor AGUSTÍN GORDILLO, de la Universidad Nacional de Buenos Aires, por su ejemplo y constante estímulo. Asimismo dejo expresado que aspectos parciales de este trabajo, han sido publicados en Res Publica Argentina, Editorial RAP, en el número 2006 – 3, p. 21 y reflejados en la RDA, de España.

** Abogado, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de la Plata, Argentina; *LLM in Comparative Law, School of law, University of Miami*. Profesor de Posgrado de derecho constitucional, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica Argentina de Buenos Aires. Profesor adjunto, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Buenos Aires. Profesor Escuela de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Profesor Asociado Escuela de Abogados del Estado Argentino de la Procuración Nacional del Tesoro. correo electrónico: opulvirenti@gmail.com

THE RELATION BETWEEN THE GROWTH OF PRIVATE URBAN DEVELOPMENTS AND PUBLIC LAW AND LOCAL GOVERNMENT LAW

ABSTRACT

The present article discusses the new issues caused by the growth of private urban developments in America - particularly focused in Argentina - and proposes as a thesis: how the present regulation is insufficient to meet the complexity of the new legal relationships, particularly among the neighbors and entrepreneurs. The text builds its bases on the analysis of comparative law and various court cases, which manifest that such regulation should come primarily from public law, which would give superiority to the administrative, municipal and city-planning in the regulation of the subject.

Key words: Local government law, urbanism, gated communities.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Apreciaciones generales.

Avanza en las ciudades latinoamericanas una progresiva sustitución de espacios públicos por otros de índole privado. Shoppings y Malls reemplazan a las pequeñas cadenas de comercios céntricos, quitando su vida a las viejas vías comerciales; hipermercados sustituyen a locales minoristas y urbanizaciones enteras son construidas por empresarios inmobiliarios privados. Estas nuevas formas de convivencia social – espacial, brindan a sus habitantes infraestructura, servicios, comodidades urbanas y particularmente seguridad, prescindiendo en todas esas ofertas del Estado como prestador. En sentido opuesto, ese fraccionamiento geográfico, es decir la separación de la idea de un todo que compone la típica ciudad de cuño hispánico, se completa con la aparición de villas miserias, favelas o caseríos que carecen de ínfimas condiciones de habitabilidad. Centraremos nuestro estudio, en el primer tipo de urbanización, el generado por las Inversiones de capital privado, tratando de desentrañar qué reglas jurídicas deben serles aplicadas.

Los estudios existentes sobre el fenómeno, parten esencialmente del derecho privado, estudiando las características, notas y conceptos de las relaciones jurídicas personales y reales que se entablan entre propietarios, vecinos, condóminos y sus

propiedades. Poco o nada se ha avanzado en el análisis de la cuestión desde el punto de vista del derecho público. Reflexionaremos entonces sobre si el avance² en el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios por empresas privadas, que adquieren en diversos casos dimensiones propias de ciudades, en las que se reemplaza la prestación de servicios y obras públicas por los brindados por aquellas, no exige mayores o más precisas disposiciones normativas de derecho público, y si no es requerida una mayor intervención del Estado en la reglamentación de este urbanismo.

Partimos de la base de que las leyes que regulan el municipio, se ubican en el ámbito del derecho público. El origen mismo de los Estados modernos refiere a las ciudades y a las *polis* griegas o a las *civitas* romanas como génesis de las estructuras públicas. La historia latinoamericana se encuentra ilustrada por ejemplos en tal sentido; la fundación de las ciudades americanas era ordenada por la Corona Española en el marco de su política de consolidación de sus posesiones en América. Los colonizadores, además, dejaban la impronta del imperio al seguir en el diseño de las nuevas urbanizaciones, las trazas uniformes impuestas por Felipe II y luego por Carlos III¹. Las independencias nacionales no variaron en demasía esos patrones que seguirían siendo respetados por los americanos en la construcción de sus nuevas ocupaciones territoriales.

Ese origen apañado en el Estado se plasmó en el marco jurídico, siendo la relación entre vecinos (ciudadanos) y autoridad comunal, un vínculo reglado por el derecho público². Si esa realidad que servía de base se ha modificado, ¿por qué no estudiar si esas relaciones legales no han mutado recíprocamente?, ¿por qué no preguntarse por ello, cuando, pueblos y ciudades³ son establecidas por actores privados?, siendo que tales nuevas urbanizaciones no requieren del obrar activo del Estado, quien

1 CARLOS I estableció disposiciones generales, pero fueron las Ordenanzas de Poblamiento de FELIPE II sancionadas en 1573 e incluidas en las llamadas *Leyes de Indias*, compiladas en 1681, las que sistematizaron las antiguas disposiciones sobre fundación y trazados de ciudades, disponiendo la clásica estructura de damero que se siguió en el establecimiento de los poblados americanos.

2 Ver artículos 2611 y ss. del Código Civil Argentino.

3 La literatura internacional es rica en estudios referidos a cambios sociales y modificaciones urbanísticas. Mc KENZIE, distingue al menos tres factores que han motivado estas transformaciones: 1) empresarios de la construcción que prefieren obtener mayores ganancias mediante la construcción de emprendimientos de alta densidad habitacional, 2) municipalidades que prefieren recargar sobre el sector privado la construcción de infraestructura, percibiendo tasas y contribuciones sobre las mismas, sin efectuar las consecuentes erogaciones, 3) sectores de clase media y alta, que ven en la inseguridad, malas condiciones de vida y desgobiernos municipales, un factor que les obliga a buscar una utopía —privatopía— que les garantice, mejor administración local, seguridad y mayores condiciones de vida. Mc KENZIE, EVAN, "Privated Urban Communities in The American Urban Fabric: Emerging Trends in Their Production and Regulation," paper presented at: Gated Communities: Building Social Divisions or Safer Communities, Scotland, University of Social Sciences, Glasgow University, 18-19 September 2003.

sólo se limita a contemplar el fenómeno desde una regulación extemporánea, antigua o no adaptada al nuevo problema. Es parte del espíritu de esas comunidades reemplazar lo público, no sólo en la provisión de servicios y bienes, sino en la administración y gobierno de esos centros urbanos.

Barrios privados o cerrados, clubes de campo, condominios o ciudades pueblo⁴, constituyen en forma conjunta con paseos de compra⁵, cementerios y otras áreas de esparcimiento en manos de particulares, una nueva realidad en la cual el eje central consiste en sustituir el actuar del Estado por la administración privada y, como consecuencia, el reemplazar la regulación del derecho público por la proveniente del derecho privado. A Cartas Municipales y Ordenanzas, se oponen Contratos y Reglamentos internos.

Esta trascendental muda en la organización del territorio urbano, genera numerosas y novedosas cuestiones aún no dirimidas^{6,7}; y respecto de las cuales plantearémos, su creciente complejidad, no admite una respuesta que provenga tan

4 Existe una discusión bastante extensa respecto de cómo unificar conceptualmente fenómenos diversos y cuál es el límite en la búsqueda de criterios uniformes. A efectos de ejemplificar: ¿Es igual un barrio cerrado a un núcleo urbano, a un club de campo o a uno de chacras?, ¿es el cerramiento el factor determinante de equiparar el fenómeno?, ¿los espacios de compra o cementerios privados refieren a una realidad diametralmente distinta? Hemos preferido utilizar el término *emprendimientos urbanos privados* para conceptualizar los elementos centrales de este fenómeno, es decir, la existencia de una empresa y la sustitución de espacios urbanos “públicos” por aquéllos realizados por los primeros.

5 *Shoppings* o *malls* en su definición anglosajona, mantenida en la denominación local.

6 Desde el punto de vista filosófico, resulta muy interesante el análisis que realiza Mc KENZIE, respecto de distintas teorías que podrían explicar el fenómeno. Es así que identifica al menos ocho interpretaciones posibles, señalando como tales: 1) La idea libertaria, que parte de considerar al Estado como una amenaza a las libertades, razón por la que la progresiva sustitución de las ciudades por espacios privados cumpliría esa finalidad de acabar con el primero; 2) decisión racional, inspirada en Tiebout, supone que en una comunidad más pequeña existe una mayor capacidad de elegir con quién contratar, pudiendo optar el potencial vecino por elegir aquella que le resulta más conveniente y adecuada; 3) privatización del gobierno municipal; el fenómeno es visto como una escalada en las ideas propuestas desde Ronald Reagan en adelante para transferir la gestión pública a la órbita privada; 4) comunalismo y capital social; para esta teoría, por el contrario, los barrios privados no son sino un vehículo para recuperar los valores de la vida comunal; 5) socialismo por contrato; esta teoría avanzaría un poco más en la anterior para sostener que al establecerse partes comunes a ser solventadas por todos los integrantes de una comunidad, se obtiene un resultado social más que individual; 6) fragmentación de la sociedad y del cuerpo político; para esta teoría, la estructuración de estas comunidades, permite concretar la separación de la sociedad buscando en cada barrio ciertas homogeneidades, por ejemplo de aquellos a quienes le gusta el golf, el polo, la náutica, etc.; 7) la secesión de los ricos; de acuerdo a esta postura, lo que se logra con esta estructura es separarse de los mecanismos gubernamentales estableciendo especies de gobiernos propios con sus reglas consensuadas; 8) segmentaciones de la ciudad, considera que no sólo es una segmentación de la ciudadanía, sino también, del gobierno, alentado como un proceso político. Ver Mc KENZIE, “Common Interest Housing in the Communities of Tomorrow,” en *Housing Policy Debate*, Chicago Illinois, Fanny Mae Foundation, 2003, Vol. 14, Issues 1 and 2, pp. 203-34.

7 Creemos de sumo interés para entender la dificultad que plantea en muchos casos conceptualizar a una entidad como pública o privada, la lectura de GORDILLO, AGUSTIN, *Tratado de derecho administrativo*, t.1, *Parte General*, Buenos Aires, FDA, 2003, 8ª ed., Cap. XIV.

sólo del derecho privado, tal como hasta el momento ha ocurrido⁸, sino que debe articularse con el derecho público.

Es un dato ineludible de la realidad que los emprendimientos urbanos privados comparten aspectos distintivos de los gobiernos locales; tales como una población y un límite geográfico; facultades y deberes en escalas similares. De igual manera que los gobiernos locales exigen de sus habitantes pagos compulsivos —en forma de expensas—, brindan una variada amplitud de servicios, prácticamente indistinguibles de los que provee una Municipalidad. Alumbrado, conservación de espacios de esparcimiento común, barrido, limpieza, espacio público, son algunos de ellos; y aún más, pueden dar otros que ni siquiera se permiten aún a la amplísima mayoría de Municipalidades latinoamericanas, tal el caso de la seguridad. Lo mismo ocurre con la infraestructura urbana, pavimento, tendidos de redes de agua potable, desagües pluviales, plantas depuradoras, etc. Hasta el momento tamaño cantidad de prestaciones queda regulada en un extenso e inconexo conjunto de disposiciones difusas, que abarca desde distintos cuerpos legislativos del derecho privado⁹, regulaciones provinciales dispersas sobre uso del suelo, ordenanzas municipales hasta contratos y reglamentos pactados entre partes.

En este marco es que planteamos que esta situación carece de un marco legal adecuado, siendo las reglas contractuales clásicas del derecho privado insuficientes para contenerlo. Es necesario, a nuestro entender, dar al tema un tratamiento legal especial, regulando así, tanto a aquellas personas que explotan y/o dirigen — o por qué no decir más exactamente: gobiernan— tales desarrollos, como a éstos, los que deben quedar sujetos a un régimen jurídico especial que contemple su actuación *cuasi* pública o *cuasi* municipal.

1.2. El carácter interdisciplinario de la cuestión.

Las características y dimensión del tema, exigen un abordaje interdisciplinario que usualmente no se advierte en los ensayos *ius privatistas*. Éstos tienden a centralizarse en la relación contractual, guiada por la estrella de la autonomía de voluntad que une a emprendedores y adquirentes-vecinos. Si el Estado ocupa algún

8 Ver LÓPEZ CABANA, ROBERTO y OTROS, *Contratos Especiales en el Siglo XXI*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1999, pp. 272 y ss.; FARINA, JUAN M., *Contratos Comerciales Modernos*, Buenos Aires, Astrea, 1993, p. 769; HIGHTON, ELENA; ÁLVAREZ JULIÁ, LUIS; LAMBOIS, SUSANA; WERZA, SANDRA y DE HOZ, MARCELO, *Nuevas formas de dominio*, Buenos Aires, 1993, Ad Hoc; ACQUARONE, MARÍA T., *Las Nuevas Urbanizaciones y Aspectos del Tiempo Compartido*, Buenos Aires, Ábaco, 1998; entre muchas otras obras.

9 Particularmente se aplican las disposiciones del Código Civil sobre asociaciones civiles, derechos reales, leyes especiales como la de Propiedad Horizontal o del Fideicomiso; el Código de Comercio y la Ley de Sociedades Comerciales.

rol en esos análisis, lo tiene en forma secundaria y no distinguible del que le ocupa en cualquier otro tipo de desarrollo inmobiliario o loteo.

El gran número de causas que justifican el cambio histórico que se ha producido en el desarrollo de las ciudades, donde confluye la búsqueda de mejores condiciones de seguridad, ecológicas, comodidades deportivas y espacios compartidos, la segregación y sectorización social, todo ello motivado a su vez por cambios de infraestructura, donde destaca el desarrollo de las autopistas interurbanas, requiere múltiples análisis. En primer punto y desde la óptica económica es claro que se han modificado las demandas de los habitantes respecto de las autoridades locales, así como la posibilidad de éstos de dar respuesta por sí a las mismas; motivando en el caso de aquél que puede afrontar su costo, la solución privada. De esta manera, nociones tales como eficiencia en el gasto público (con la consecuente desconfianza hacia la administración de funcionarios electos), privatización, elección del uso del suelo para captaciones de plusvalías, son esenciales para poder comprender las crecientes condiciones favorables al desarrollo de los barrios privados y el consecuente menoscabo de la ciudad tradicional, vinculada al sector público.

Las ciencias políticas permiten entender cómo ante nuevas demandas ciudadanas, numerosas administraciones han preferido ceder sus competencias a manos de actores privados¹⁰, originando un crecimiento marcado de soluciones de ese origen en detrimento de las públicas. Todo ello forjando un incremento en la inequidad social, de la cual tal vez no sea sino una resultante. De esta manera, tal como se denuncia en la literatura propia¹¹ y comparada, se ha ido produciendo además un fenómeno de descapitalización de las ciudades, que al no crear condiciones adecuadas para evitar la exclusión de aquéllos que tienen mayor poder tributario¹², soportan

10 Particularmente impactante en el detalle de los servicios que prestan los emprendimientos urbanos privados comparados con los gobiernos municipales, donde aquellos superan en un amplio número a los segundos en los Estados Unidos, resulta el estudio publicado por COYLE MCCABE, BARBARA y TAO, JILL, "Private Governments and Private Services: Homeowner's Associations in the City and Behind the Gate," en www.fsu.edu/policy/materials/mccabetao2006.pdf.

11 Ver SVAMPA, MARIANELA, *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos, 2001, p. 282.

12 A guisa de ejemplo, tal vez ilustrativo de un fenómeno reproducido hoy en el cambio de composición demográfica de la Ciudad de Buenos Aires —decrecimiento de su población— y de los partidos del cono urbano bonaerense norte, particularmente PILAR, ESCOBAR, SAN FERNANDO; aunque las causas puedan ser distintas y las explicaciones diferentes, no dejan de ser llamativas las siguientes consideraciones: "Entre 1950 y 1965 más o menos 235.000 blancos dejaron Cleveland yendo hacia sus suburbios. Ellos dejan y continúan dejando Cleveland, mitad con el sentimiento de haber sido expulsados, mitad con la sensación de ser refugiados que escapan hacia una zona liberada. Ellos no están demasiado preocupados por el destino de la ciudad; antes bien, parecen dispuestos a condenarla, por sus problemas. Es más, una gran parte de ellos, considera a la ciudad como propia de los negros, pobres y delincuentes, y por ello, y como la mayor parte de quienes se han ido a los suburbios, merecen su suerte", DANIELSON, MICHAEL, *The Politics of Exclusion*, Columbia, Columbia University Press, 1976, pp. 15-22.

adicionalmente la carga superior de aquéllos que más servicios públicos requieren¹³, tornando absolutamente inequitativa e insostenible la ecuación a largo plazo.

La arquitectura urbanística sostiene que este modelo nace en las ciudades jardín que rodearían Londres, y que se concretiza en las ciudades norteamericanas. Se sostiene así que los planes federales de desarrollo de autopistas en época de ROOSVELT, determinaron la aparición de estas nuevas urbanizaciones, particularmente reflejadas en los Estados del Sur y Oeste de la Unión.

La sociología, sin embargo y con mucho, es la ciencia en la que más estudios se encuentran. Tanto se analiza las relaciones humanas que se originan dentro de las mismas, como su vínculo con quienes se encuentran fuera de ellos. La discriminación, la segregación, el apartamiento de los espacios ciudadanos y la creación de grupos homogéneos, desvela a los sociólogos.

La correlación de los sistemas mencionados exige repensar el marco jurídico y las respuestas que éste acuerda y/o debe acordar. Sostenemos pues que debe analizarse en qué forma conceptos tradicionales del derecho, tales como los de dominio privado y público, servicio público, poder de policía, personas públicas y privadas, son o no válidos para abarcar esta problemática. Nuestra postura será negativa.

1.3. La hipótesis

Llegados aquí sostenemos como puntos a ser remarcados:

1. Los desarrollos urbanos privados deben ser considerados en forma conjunta por el derecho público y privado, requiriéndose además como técnica, la creación de un régimen jurídico particular aplicable a este proceso.
2. Los emprendimientos urbanos privados son dirigidos por un gobierno privado, cuya identidad de funciones con las de un gobierno público¹⁴, obliga a sujetarlos

13 Como dato relevante, señala Mc KENZIE, en algunos Estados se han logrado hacer pasar leyes, por las cuales se establecen criterios de doble imposición entre el intento municipal de percibir tasas por servicios prestados por emprendimientos privados y cobrados por éstos, a sus vecinos como expensas. Ver Mc KENZIE, "Private Gated Communities...", *op. cit.*, p. 4. En forma contraria a ello, se resolvió en autos SCBA, *Consorcio de Propietarios Mayling Club de Campo c. Municipalidad de Pilar*, 28-III-95, disponiéndose que salvo que se acredite que no se perciba contra prestación efectiva alguna, corresponde abonar la tasa municipal.

14 Esa identidad llega en algunos casos al extremo de que quién gerencia las operaciones diarias del emprendimiento privado recibe el nombre de "Intendente." Ver el caso del barrio Aranjuez en el Partido de Escobar o La Delfina de Pilar, <http://www.ladelfinadepilar.com/cast/gacetillas/nro1.asp>

a restricciones especiales *vis a vis* los vecinos y terceros, entre las que se encuentran controles y condiciones que aseguren la supremacía de los derechos fundamentales de sus habitantes.

3. El objeto de estudio, debe ser aprehendido por el derecho público, debiéndolo contemplar e incluir tanto el Derecho Administrativo, el Derecho Municipal y el Derecho Urbanístico¹⁵.

2. EL TEMA EN ALGUNOS FALLOS DEL DERECHO PRIVADO

Los fallos judiciales comienzan a dar cuenta de la complejidad del fenómeno, demostrando la imposibilidad de que el derecho privado pueda brindar por sí, soluciones que resulten justas y respetuosas de derechos fundamentales. Antes de ingresar en dicho tratamiento, haremos una aclaración inicial, con relación a los tipos de vínculos jurídicos a los que referiremos.

En los emprendimientos privados, existe una primera relación entre el mismo como entidad y el Estado Nacional, la Provincia y/o el Municipio de acuerdo a la organización unitaria o federal que adopte el Estado Central en cada país latinoamericano. Dicho vínculo queda regulado por disposiciones urbanísticas, siendo manifestación del poder de policía del Estado expresado en la posibilidad de imponer restricciones, límites y condiciones al dominio.

El segundo grupo de relaciones, que es el objeto concreto de nuestra preocupación, consiste en el vínculo que se entabla entre el emprendedor, organizado en forma de sociedad comercial o en algunos casos, asociación civil que se establece para desarrollar y luego administrar (o mejor expresado: gobernar) el nuevo núcleo urbano *vis a vis* los vecinos que se habrán de radicar en los mismos. Es en este caso donde la doctrina legal predominante sujeta dicha relación a la completa autonomía de las partes¹⁸, aún cuando, halla dificultades para reducir la cuestión a las normas contenidas en los códigos civil y comercial

Por ello más allá del esfuerzo intelectual que realizan los juristas de derecho privado para mantener este objeto en su ámbito, en la jurisprudencia existen casos que la superan exigiendo soluciones que provee el derecho público¹⁶.

15 Particularmente conclusivo sobre el particular es STRATTA, ALICIA J. "Reseña de Cuestiones planteadas por los clubes de campo y otros complejos residenciales," *ED*, 212:810.

16 Debemos advertir que no pasamos en esta aseveración por alto las profundas reflexiones en la materia que realizara GORDILLO, respecto de la inconveniencia de socavar con regulaciones administrativas un fenómeno que nace precisamente para eludir, en parte, la acción del Estado, pero no hemos hecho sino

Como ejemplo de ello, puede mencionarse el caso¹⁷ de un vecino de un emprendimiento urbano privado al que se le impidió el ingreso al mismo y consecuentemente a su casa, con su nueva pareja, luego de su separación, en virtud de lo establecido en el estatuto societario del barrio. Cabe indicar, que al momento de discutirse la reforma del estatuto a propuesta de dicho vecino, gran parte de sus “socios” que prefirieron como suele ocurrir en una discusión que se vislumbraba como muy íntima, prefirieron abstenerse de votar, computándose tal decisión —conforme la Ley de Sociedades— como voto negativo. Esa negativa perpetuaba el irrito estado de situación, claramente repugnante al derecho constitucional. Sobre éstas bases, precisamente conjunción de normas públicas y privadas, es que la Sala D de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial de la Capital Federal Argentina, resolvió que:

“[N]o procede impugnar la decisión de la asamblea de una asociación constituida por sociedad anónima —en el caso, una asociación urbanística, residencial, deportiva y cultural— que derogó una regla establecida por el directorio —prohibición de admitir como vecinos a los cónyuges de personas cuyos precedentes esposos continuasen integrando la comunidad— con fundamento en no haberse alcanzado la mayoría necesaria debido a la abstención de una considerable cantidad de votantes, ya que la regla en cuestión carece de legitimidad de origen por su autoría no estatutaria ni asamblearia y su contenido intrínseco contraría la tendencia social derivada de la habilitación legislativa para contraer múltiples nupcias y el sentido de lo dispuesto en el art. 531, incs. 3º y 4º del Código Civil”¹⁸.

profundizar en la línea que él mismo establece respecto de la existencia de transferencias sucesivas de competencias tradicionalmente municipales a los emprendimientos urbanos privados, que plantean zonas grises. Zonas en las que consideramos es necesario el actuar estadual propuesto. Ver GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, t. 3, *El acto administrativo*, Buenos Aires, FDA, 2004, 8ª ed., pp. I-28 y ss.

- 17 C., F. V. c. *Altos de Los Polvorines S. A.*, 30-VI-99, LL, 2000-D, 94, con nota de CURÁ, JOSÉ MARÍA, “San Valentín Country Club. O del equivocado empleo de la forma asociativa mercantil en zaga de una simple historia de amor,” LL, 2000-D, 210.
- 18 Sobre la preeminencia que algunos autores de derecho privado brindan a las provisiones contractuales por sobre cualquier consideración de naturaleza pública, puede leerse MARTORELL, JORGE E., “¿Es Ley la Ley de Sociedades?” ED, 185:232, cita MD1164, quién no duda en afirmar al criticar el decisorio: “Además si esas apreciaciones fueran consideradas como absolutas y de carácter general podrían llegar a restringir facultades reglamentarias de policía de orden interno en los barrios cerrados, incluyendo a muchas que pueden tender a evitar que se altere la pacífica convivencia de sus habitantes; si la cláusula en cuestión hubiera tenido un alcance más amplio, abarcando no sólo un supuesto puntual sino cualquier otro susceptible de alterar la tranquilidad del conjunto, la reforma posiblemente no habría suscitado cuestionamientos. Por otra parte no cabe duda sobre la existencia de puntos de vista respetables en ambas partes; por un lado se encuentra el derecho de los más a vivir en paz dentro de un recinto no abierto al público en general, y a elegir el entorno de convivencia que consideran más compatible con su idiosincrasia; y por la otra, el derecho a no sentirse discriminado. No obstante, este último siempre mantiene su derecho humano esencial de instalar su residencia en cualquiera de los innumerables lugares disponibles del país, sin necesidad de ejercer la pretensión, a veces malsana, de imponer su presencia donde no es bien mirada.”

También y sin perjuicio de la manera dudosa en que se resuelve el caso, no puede dejar de mencionarse el planteo recaído contra una decisión del tribunal disciplinario de un *Country Club* que declara a un vecino como persona “no grata” con la consecuente tacha y perjuicio en las relaciones intersociales que dicha calificación supone¹⁹. Imaginaos lo que significa el vivir en una pequeña comunidad, donde la misma se atribuye la posibilidad de imponer tamaña tacha sobre una persona que allí habita, en algunos casos, sin más causa que la falta de pago de los gastos comunes o expensas. ¿Se animaría y/o sería lícito para una autoridad comunal calificar a un vecino como no grato por no pagar las tasas y contribuciones municipales?

Más recientemente y en forma aún más grave, podemos mencionar el caso de un *emprendimiento urbano privado* que dispuso la venta de la propiedad de un vecino por haber violado éste el contrato de adquisición del bien inmueble²⁰. En efecto, todo contrato adquisitivo que se celebre con el desarrollador establece una cláusula resolutoria que dispone la pérdida de valor del contrato para el caso de que el bien adquirido fuera transferido a terceros que no fueran previamente consentidos por parte de la asociación civil que controla el emprendimiento urbano privado. En el caso, la enajenación de dicho bien a uno de los hijos del propietario en una serie de maniobras —que inclusive se alegan como realizadas por fines impositivos— finalizó con la venta de la propiedad del vecino sancionado. La decisión de la Justicia Civil, considerada sobre la base de la necesidad de que la renuncia a derechos fuera realizada de manera expresa, que vio un ejercicio abusivo de dicho derecho por parte de la asociación, nuevamente echa manos de disposiciones del Código Civil y no deja de ser preocupante, al admitir que bajo otras condiciones el emprendimiento goza de dicho poder²¹. ¿Alguien podría imaginar similar ejercicio por parte de una Municipalidad? ¿Existe tamaño abismo de régimen para tolerar tal disposición? Nuestra respuesta es: NO.

No menos acuciante es la cuestión —no demasiado abordada ni en el derecho municipal, ni en el derecho privado— atinente a la potestad de un emprendimiento urbano privado de definir la composición social de quienes habrán de vivir en el lugar²². Ello plantea cuestiones muy delicadas, que van desde el derecho de

19 CNCiv., Sala G, *V. B., J. c. Consorcio Prop. del Club de Campo Los Horneros y otros*, 22-II-06, *LL IMP*, 2006-11, 1453.

20 Esta cláusula resulta usual en los contratos que se celebran en los Estados Unidos de Norteamérica, siendo las más discutidas en los Tribunales de ese país.

21 CNCiv, Sala A, *Sociedad Hebraica Argentina c/ Goldsztein Hugo Darío s/ nulidad de contrato*, 4-IX-06, cita MJJ9060.

22 Nótese que en la propia enseñanza del derecho municipal en las Facultades de Derecho Norteamericano, integra todo un capítulo el tema relacionado al derecho de autodeterminación de cada Gobierno Local

autodefinir la población al límite de prácticas discriminatorias²³. Tal situación ha sido recientemente planteada por primera vez en un caso en el cual un vecino admitido para vivir en un barrio cerrado no lo fue para disponer del uso de instalaciones sociales, argumentando que la decisión tomada por las autoridades en sesión secreta, se basó en su calidad de hebreo, por lo que la misma suponía discriminación velada. En este caso la Cámara Nacional en lo Civil de la Capital Federal Argentina hizo valer estrictamente la letra del reglamento societario y rechazó la acción²⁴.

En el mismo sentido se han ido reiterando fallos donde se discute si decisiones tales como aplicar multas por exceso de velocidad a quienes no son residentes del *country* o sancionar a un vecino por falta de pago de expensas mediante la obligación de ingresar por un acceso lateral, implican o no una transgresión de derechos constitucionales²⁵. Lejos estamos — por el momento —, de planteos extremos como los que ya demuestra la jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica, ya sea en Cortes federales o estatales²⁶ y que han motivado una jurisprudencia marcada en algunos Estados, particularmente California, de equiparar emprendimientos urbanos privados a espacios públicos, garantizando así a todos los ciudadanos el ejercicio de similares libertades y derechos constitucionales²⁷.

y consecuentemente del de definir su población; problemática, por otra parte que racismo incluido, ha implicado diversos fallos de la CSJ de los Estados Unidos. Para ver en general, FRUG, GERALD, *Local Government Law*, American Casebook Series, West, 1995, 2ª ed.

- 23 Resulta recomendable la lectura de STRAHILEVITZ, LIOR JACOB, *Information Asymmetries and the Right to Exclude*, Michigan Law Review, 104 Mic. L. Rev. p. 1835. En este trabajo se analiza de qué manera frente a la fuerte presencia de restricciones contra prácticas discriminatorias, impuestas por los Estados, los desarrolladores privados utilizan los mayores costos de canchas de golf y/o de polo, normalmente no utilizados por la población afro americana, para disuadir a los mismos de comprar en dichos desarrollos.
- 24 CNCiv, Sala C, *Tammel S.A. y otros c/ Mayling Club de Campo SADC y AS s/Daños y Perjuicios*, 01-III-05, ED, 212:296.
- 25 Demostrando el zigzagueo que tienen los jueces en esta cuestión, respecto de si aplicar sin cortapisas el reglamento societario o estándares constitucionales, en la causa *ACMG c/Club de Campo Aranzazu s/ Amparo*, la CNCiv., Sala K, 06-VII-04, resolvió que “aún cuando el reglamento o disposición de alcance general resulte aceptable como tal, lo que si puede alcanzar o lesionar o amenazar con ilegalidad y arbitrariedad manifiesta es la aplicación de dicho reglamento al caso concreto, y ello es lo que en mi parecer ocurre en el caso concreto de autos.”
- 26 Particularmente interesante es el caso *Lloyd Corporation Ltd. V. Terner*, Supreme Court of The United States, 1972. 407 U.S. 551, 92 S.Ct. 2219, 33 L. Ed.2d 131, en el cual se discute por parte de un grupo de manifestantes contra la guerra de Vietnam el derecho de ingresar a un *Mall* que ha desplazado en la ciudad de Portland al centro cívico tradicional. Allí la Corte estadual y luego la norteamericana, entendieron que en la medida en que se sustituyeron usos públicos por sectores del dominio privado, debe permitirse ese mismo uso histórico. Reafirmando esta misma doctrina, aunque en el caso para rechazar la demanda, puede leerse: *International Society for Krishna Conciousness, Inc. V. Lee*, Supreme Court of the United States, 1992. US, 112 S.Ct. 2701, 120. L. Ed.2d. 541.
- 27 “Las comunidades cerradas y amuralladas son un nuevo fenómeno social... y la ingenuidad de la ley no debe ser interpretada de manera tal de no dar respuesta a los agravios que puedan surgir, en el caso por vía de una exagerada insistencia en el derecho de propiedad privada de las mencionadas comunidades,” en *Laguna Publishing Co. v. Golden Rain Foundation of Laguna*, 131 Cal.App.3d 816 (1982); de la

Para hacer aún el fenómeno más difícil y demostrar la disparidad de criterios que se esgrimen en cada caso, no podemos dejar de citar la manera en que resuelve el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tucumán el pedido del vecino de un barrio cerrado al que, ante la discusión por el importe que se le cobraba por la prestación del servicio de energía eléctrica conjuntamente con las expensas, se le privó de dicho suministro. Al solicitar la prestación directa de ese servicio a la empresa distribuidora de energía eléctrica, la Justicia priorizó con argumentos de derecho privado²⁸, el carácter contractual y de unidad del conjunto, dándole la razón a la entidad demandada.

4. EL CONSENTIMIENTO, LA LIBERTAD Y EL EMPRENDIMIENTO URBANO PRIVADO

El argumento central contra el intento de aplicar normas públicas a esta realidad, se centra en la libertad de contratación del vecino de un emprendimiento urbano privado. No quisiéramos en este punto, por no permitirnoslo la extensión de este trabajo, adentrarnos en explicaciones referidas a la posibilidad de brindar similar explicación

misma manera en *Amalgamated Food Employees Union Local 590 v. Logan Valley Plaza*, 391 U.S. 308 (1968), la Corte Suprema de los Estados Unidos resolvió que la propiedad privada de Logan Valley Plaza, era “claramente el equivalente funcional del distrito de negocios de Chickasaw en el caso Marsh. No sería sorprendente en el futuro ver a ciudades que se inclinen más y más en negocios privados para realizar funciones una vez prestadas por las agencias del Gobierno. Las ventajas de reducir gastos y una base imponible mayor no puede ser menospreciada. En la medida en que los Gobiernos descansan sobre empresas privadas, la propiedad pública disminuye a favor de propiedad privada. Es cada vez más y más difícil para el ciudadano encontrar medios para comunicarse con otros ciudadanos... Cuando no hay medios efectivos para comunicarse con otros, la libertad de expresión no es más que un deseo,” *Lloyd Corp. v. Tanner*, 407 U.S. 551, 586 (MARSHALL, J., dissenting.)

- 28 STJ Tucumán, Sent N° 97, *Costa Héctor Eduardo y Otra vs. Edet S.A. y Otro s Amparo*, 27-II-06: “La resolución del conflicto planteado en autos no puede prescindir de las particularidades del régimen jurídico aplicable a las relaciones entre las partes. Las características especiales de esta “nueva forma de propiedad” (cfr. LORENZETTI, RICARDO L., Tratado de los Contratos, T. I, pág. 370; FARINA, JUAN M., “Club de Campo” en Contratos Comerciales Modernos, pág. 769 y sgtes.; ALTERINI, JORGE, “Nuevas formas de propiedad...club de campo” en *Revista del Notariado*, N° 811, 1987, pág. 1637; entre otros), revelan la existencia de un régimen jurídico distinto del que se ocupa del dominio clásico (cfr. MOLINA, M.S., “Los clubes de campo, su régimen jurídico”, en *Revista del Notariado*, N° 829, 1992, pág. 193; LAMBOIS, S.E., Los clubes de campo. Su implementación jurídica, ED 134-134; COLMAN LERNER, H., “Nuevas formas de contratación. Club de campo (Country Club)”, en *Revista del Notariado* N° 801, 1985, pág. 471; entre otros). Y parece innegable que esta modalidad de organización urbanística impone restricciones especiales a los titulares de las unidades que la integran y el cumplimiento obligaciones derivadas del sistema (cfr. DEL CASTILLO, F., “Barrio cerrado y clubes de campo. Experiencia de su regulación y convivencia”, *Revista del Notariado* N° 856, 1999, pág. 55; DASSO, A.A., “Country o Club de campo. Su naturaleza jurídica y la obligatoriedad del pago de las cuotas de mantenimiento, LL 1990-C,375). Precisamente, porque la contratación y organización de los servicios -y entre ellos, los domiciliarios- en cabeza de quienes ejercen la representación de los propietarios, constituye una de las características de esta modalidad urbanística y la sujeción de los consorcistas no es más que una consecuencia del sistema. De ello se sigue que sin perjuicio de la existencia de vías para cuestionar las decisiones adoptadas, debe propiciarse como principio, el estricto cumplimiento de aquellas disposiciones de carácter estructural y funcional, que involucren al conjunto.”

a la elección de una ciudad²⁹; sin embargo, es necesario sopesar en ese análisis de libertades los intereses en juego, para luego determinar qué tanto se cumplen los elementos que integran el ejercicio de ese derecho, aún mediante la aplicación del Código Civil, es decir el discernimiento, la intención y la voluntad. Decimos esto, por cuanto en muchos casos los emprendimientos urbanos privados no resultan de una voluntaria asociación de personas sino más bien, la resultante de la decisión de inversionistas e inmobiliarias que persiguen fines de lucro. Por cierto, el éxito de dichos desarrollos depende fuertemente de la inversión que se realice y que brinden precisamente al futuro habitante las condiciones que éste desea. En ese punto, una de las partes busca un negocio, la otra el lugar dónde vivir.

Aquí haremos unas breves apreciaciones sobre la estructuración del negocio inmobiliario. Cuanto menos tres actores conjugan sus esfuerzos: el desarrollador que determina lugar, mercado y oportunidad; el broker o agente inmobiliario que puede o no coincidir con el primero, y que es quién comercializa y difunde el emprendimiento y el grupo inversor o financiero, que puede resultar en un tercero interesado en el negocio con fondos propios o de terceros³⁰. Respecto del grupo inversor o financiero, si bien es normal su presencia, en algunos emprendimientos ha sido sustituido por el financiamiento que obtiene el propio desarrollador de las inversiones que anticipan los propios adquirentes, nucleando a los mismos, ya sea en un fideicomiso, ya sea a través de mecanismos de pre venta, que permiten obtener los fondos necesarios e iniciales para realizar la estructura básica común, normalmente el club house y alguna estructura deportiva mínima.

Normalmente ese emprendedor es el que fija, al estructurar el denominado *plan maestro* del desarrollo, no sólo la traza del futuro, características de uso y ocupación del suelo – conforme a la normativa provincial y municipal–, sino además las formas jurídicas que asumirá la administración del mismo, tanto al momento constitutivo como con posterioridad y durante su marcha.

En este esquema es comprensible que en un primer momento, el “desarrollador” o “emprendedor”³¹, conserve el poder de decidir y de reglamentar a un extremo no tolerable en ninguna organización pública, desde el tipo de construcciones que se realizan hasta las actividades que allí se cumplen. No olvidemos que la viabilidad de la inversión depende del sostenimiento del precio de venta de las unidades del emprendimiento y éste a su vez descansa sobre el respeto de ciertas condiciones

29 Por cierto, al elegir dónde vivir, siguiendo teorías inspiradas en la concepción contractualista de la sociedad y del Estado que sostuvieran autores como JEAN JACQUES ROUSSEAU o THOMAS HOBBS, bien podría decir que “contrató” bajo qué condiciones vivir.

30 SZAJNBERG, DANIELA, *Guetos de ricos en Buenos Aires*, en www.mundourbano.unq.edu.ar.

31 “Patrocinador” conforme a la Ordenanza 8606/91 reformada por Ordenanza 10.760/03 de la Ciudad de Córdoba.

edilicias y de uso preestablecidas. Pero y éste es un dato importante, una vez que el emprendedor ha vendido sus lotes, ¿qué justifica que permanezca en el control del desarrollo? y ¿qué interés tiene en mantenerlo durante 99 años, como acontece en diversos estatutos que adoptaron la forma de sociedad anónima o de asociaciones civiles bajo la forma comercial permitida por el artículo 3ro. de la Ley de Sociedades Comerciales y en los cuales las sociedades inversionistas conservan la mayoría del capital y consecuente control del ente durante ese tiempo? ¿Es razonable que en el fideicomiso, en los casos en que el desarrollo se financia de esa manera, el fiduciario (nombrado por el desarrollador), una vez vendidos los lotes (objeto del fideicomiso) asuma el rol de administrador y/o designe el consejo de administración del desarrollo en marcha? ¿No repulsa derechos constitucionales básicos, que un vecino de dicho emprendimiento no pueda participar en su gobierno local por no tener una acción o, lo que es peor, que su capacidad de decidir sea siempre minoritaria? ¿Es constitucional que los votos se asignen por unidades y no por personas? Indudablemente, son preguntas abiertas, para las que tenemos nuestra propia respuesta: No lo es.

5. ¿HACIA LA CIUDAD PRIVADA?

La evolución del fenómeno nos hace suponer que lejos está de detenerse³². En forma constante se inician nuevos emprendimientos destinados a captar cada vez más población descontenta con los niveles de vida que nuestras ciudades “públicas” son capaces de suministrar. Las propias administraciones municipales parecen además verse tentadas a ceder sus sus funciones en el sector privado, tercerizando o, si se quiere, privatizando servicios públicos^{33, 34}. De hecho, baste con citar la

32 Es reiterada la literatura jurídica norteamericana en advertir sobre el grado de la problemática; entre dichos textos puede mencionarse la particular visión del tema que trae GARREAU, quién expresa, refiriéndose a *Sun City*, una ciudad privada que supera los 150.000 habitantes en Arizona, lo siguiente: “Sun City no es de ninguna manera una aberración. Representa una de las muchas formas de gobiernos de empresas privadas – gobiernos en la sombra, si Ud. quiere – de los cuales existen más de 150.000 en los Estados Unidos. Estos Gobiernos en las sombras, se han convertido en los más numerosos, y mayor forma de gobierno local en el país, de acuerdo a lo que los estudios demuestran. En sus diversas formas, estos gobiernos en las sombras, imponen tasas, resuelven disputas, proveen protección policial, manejan departamentos de bomberos, dan servicios de salud, planifican, imponen estándares estéticos, corren servicios de transporte, publican periódicos, generan y distribuyen agua corriente, electricidad; limpian calles... Estos Gobiernos en las sombras tienen poderes que van mucho más allá de aquellos que jamás se han acordado en este país.” GARREAU JOEL, *Edge City: Life On The New Frontier*, Columbia, 1st Anchor Books, 1991, pp. 184-85.

33 Nuevamente parece interesante en este punto remitirnos a la lectura de MC KENZIE, quien señala la política decidida adoptada por diversos gobiernos locales norteamericanos de alentar abiertamente el desarrollo de emprendimientos privados como una forma de ahorrar en infraestructura pública que es directamente transferida a la órbita particular. MC KENZIE, “Homeowners Associations and California Politics, An Exploratory Analysis” en *Urban Affairs Review*, Columbia, Sage, 1998, Vol. 34, p. 56.

34 En un sentido crítico al obrar de las Municipalidades respecto del contralor de este fenómeno, puede verse el artículo de GUY THULLIER et al, “Gated Communities in the Metropolitan Area of Buenos Aires (Argentina): A Challenge for Town Planning,” en www.bristol.ac.uk/sps/cnrpapersword/gated/

provisión estipulada por el artículo 67 del decreto-ley 8.912/87³⁵ de la Provincia de Buenos Aires, que permite, frente al agrupamiento de propietarios de parcelas de un club de campo, su cercamiento y que la prestación de los servicios públicos, habitualmente municipales, sean transferidos a dicha organización. Ello acarrea diversos problemas jurídicos que van desde la necesidad o no de contar con autorización judicial para ingresar en caso de allanamiento al predio³⁶, hasta el hecho de si un vecino descontento con la prestación del servicio que recibe podría contratarlo directamente desde su provisor público³⁷.

Con algunas remarcables excepciones, en las cuales se ha comprendido que la única manera de revertir el proceso radica en regenerar precisamente aquellas condiciones que hacían a la ciudad digna de ser vivida, es decir aspectos de seguridad mínima, medio ambiente saludable, áreas públicas o comunes de esparcimiento, estos todavía no son percibidos como cambios urgentes y necesarios por parte de las autoridades. El dilema, desde el punto de vista del gobierno comunal, radicará pues en intentar generar condiciones de vida más similares a las buscadas por la población en general, manteniendo un balance entre quienes más tienen y quienes más necesitan, puesto que ambos son propios de la heterogeneidad de toda comunidad humana.

6. CONCLUSIONES. LA REVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN MANOS DEL SECTOR PRIVADO

No podemos dejar de destacar los contrasentidos particulares que plantea el doble estándar que se genera por aplicación del derecho público y/o privado, aún a pesar de regularse en algunos casos situaciones similares. Pensemos en la realidad de varios países latinoamericanos, en los que en todo, o en parte de su territorio, se limita la

thullier.com, donde se afirma: “No hay legislación Nacional que guíe la planificación de estos barrios, el control provincial es además débil. La planificación es dejada lisa y llanamente a las municipalidades, pero las leyes locales – Ordenanzas – sufren de muchas excepciones. Los planes y regulaciones son escasamente aplicadas, por una falta de voluntad política.”

35 B.O., 04-VIII-87.

36 Resulta particularmente interesante la reciente decisión de la CNPE, Sala B, in re *Incidente de nulidad promovido por el Dr. Albino José Stefanuolo en causa Nro. 4681, Hermosa Leandro Ariel, Deppe Sergio Maximiliano, Riva Mariano Martín, Giul Diego Gonzalo, Riva, Fernando Hernán s. Av. De contrabando*, 31-V-06, *El dial*, 07-VIII-06, en el cual se discute si la autoridad policial tiene derecho a ingresar a las partes comunes de un barrio cerrado y si la autorización que pudiera haber acordado la vigilancia privada contratada por este último y/o algún consorcista en particular evita que se incurra en un allanamiento ilegal.

37 Llamativo es el planteo que se produjo y resolvió por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Tucumán, frente al amparo interpuesto por un vecino de un barrio cerrado disconforme con la provisión que se hacía del servicio eléctrico por parte del conjunto urbano. En tal caso, la Corte sostuvo —más allá de considerar distintas cuestiones procesales que hacían a la viabilidad del amparo—, que tratándose de un conjunto urbano, es insito al mismo la provisión común de determinados servicios, afectándose en consecuencia tal unidad, si cualquier propietario puede prescindir de esa comunidad. En resumidas cuentas, coloca el derecho real por sobre el concepto de servicio público.

posibilidad de que las municipalidades puedan determinar su propio régimen de gobierno. Tal restricción no parece aplicable a los emprendimientos privados, quienes pueden dictar sus propios reglamentos o estatutos constitutivos, teniendo ciertas libertades en cuanto al tipo de gobierno a elegir, inclusive con la posibilidad cierta de excluir a un gran número de personas (aún a las mayorías) de las decisiones que en el futuro sean adoptadas por dicha entidad³⁸.

Por cierto cada uno de dichos estatutos y/o reglamentos establecen las bases del gobierno local, siendo en tal punto ejercicios constituyentes, por cuanto fijan las reglas básicas de funcionamiento futuro³⁹.

Mientras que en muchos de nuestros países se discute la posibilidad de transferir a los municipios decisiones en materia de seguridad, las fuerzas de seguridad constituidas por empresas privadas se multiplican, siendo común que en países como Argentina⁴⁰ o Brasil, dupliquen o tripliquen el número de las fuerzas regulares del Estado.

Respecto de los controles, mientras se los intenta fortalecer respecto de la Administración estatal, las economías de los barrios privados, que pueden alcanzar

38 Obsérvese que al admitirse que los barrios cerrados se estructuren como sociedades civiles, condominios, sociedades anónimas o bajo el régimen de propiedad horizontal, en el mejor de los casos habrá un derecho por parte de cada propietario a tener un voto por propiedad, sistema claramente apartado de la regla democrática básica que impone un voto por propietario.

39 Algunos autores norteamericanos ya sostienen que cada reglamento se conforma como una constitución local, proponiendo el derecho inclusive de vecinos que residen en dichos barrios de secesionarse del municipio al que pertenecen. NELSON, ROBERT, "Private Neighborhoods and the Transformation of Local Government," Maryland, Urban Institute Press, 2005 y del mismo autor, "The Rise of the Private Neighborhood Association: A Constitutional Revolution in Local Government," en DICK NETZER, *The Property Tax, Land Use and Land Use Regulation*, Northampton, Maryland, Edward Elgar with the Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

40 "Se calcula que en la provincia de Buenos Aires existe una fuerza privada que integran estas casillas de alrededor de 45 mil hombres y que un 15% de esa cantidad lo hace en negro y sin ninguna autorización legal. Esto lo demuestra la simple observación, ya que algunos se encuentran bien uniformados y previstos con equipo de comunicación y otros, por el contrario, no tienen ni siquiera uniforme y mucho menos sistema alguno de comunicación, indispensable ante una emergencia, y sus casillas se encuentran en estado deplorable. Es importante destacar que esto no es un tema menor y que el estado debe tomar medidas e involucrarse en este asunto, ya que en la medida que el vecino se encuentre inseguro seguirá contratando estos servicios. Un dato importante para destacar es que la cantidad de hombres que se utilizan para estos servicios en la provincia de Buenos Aires es casi la misma que existe en la policía bonaerense, la fuerza de seguridad más grande del país," publicado en *Zona Oeste*, edición *online* en www.la-gente.com.ar/actualidad_escasos_controles_para_un_negocio.htm. Y el fenómeno se reproduce en otros lugares del país, como por ejemplo, en Rosario: "Las 92 agencias que funcionan en Rosario ya suman 4.291 hombres, número que hace sombra a los 4.370 efectivos que la policía provincial tiene en la ciudad. Además, el crecimiento de este ejército de vigiladores fue más acelerado que la regulación de su funcionamiento, obligando a las firmas legales a convivir en el mercado con las truchas. Como consecuencia, se estima que de cada diez personas registradas, existen por lo menos dos en negro," publicado en *La Capital*, edición *online*, en www.lacapital.com.ar/2005/10/16/ciudad/noticia_238262.shtml.

importantes escalas, quedan solamente sometidas a sindicaturas limitadas o asambleas generales⁴¹.

Estas cuestiones sugieren que el análisis de la realidad propuesta por los desarrollos urbanos privados debe ser realizado desde un punto de vista *sistémico*, integrativo de diversos enfoques disciplinarios sobre la forma en que se articulan las múltiples relaciones entre el desarrollo privado, sus habitantes, los terceros y los gobiernos municipales.

Sostenemos pues, que deben conceptualizarse y en consecuencia regularse las administraciones de dichas entidades como auténticos gobiernos. Elementales reglas democráticas añadirán sobre esa premisa, que deben preverse en su designación mecanismos que aseguren la concurrencia igualitaria de la voluntad de los vecinos en ellos residentes en su conformación. Asimismo, deben establecerse mecanismos de fiscalización más transparentes que los previstos en la legislación civil o comercial, claramente no apta ni prevista para entender en este tipo de cuestiones.

De lo señalado deriva, en nuestro entender, la necesidad de generar nuevas disposiciones que sean capaces de integrar el derecho público y privado, brindando una regulación completa y adecuada.

Finalmente y desde el punto de vista científico, sostenemos que la urbanización privada, con prescindencia del origen de su constitución, es objeto de estudio del derecho urbanístico municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- ACQUARONE, MARÍA, *Las nuevas urbanizaciones y aspectos del tiempo compartido*, Buenos Aires, Abaco, 1998.
- ALTERININ, JORGE, Nuevas formas de propiedad: club de campo, *Revista del Notariado*, Buenos Aires, No. 811, 1987.
- COLMAN LERNER, H., Nuevas formas de contratación. Club de campo (Country Club), *Revista del Notariado*, Buenos Aires, No. 801, 1985.
- COYLE MCCABE, BARBARA y TAO, HILL, *Private governments and private services: homeowner's associations in the city and Behind the Gate*, en www.fsu.edu/policy/materials/mccabetao2006.pdf.
- CURA, JOSÉ MARÍA, San Valentín Country Club. *O del equivocado empleo de la forma asociativa mercantil en zaga de una simple historia de amor*, LL, 2000-D, 210.

41 Nótese que en una escala muy menor a la que alcanza cualquier desarrollo privado, en consorcios de propietarios de edificios son reiteradas las denuncias por excesos en el importe de las expensas y dificultades en el control de las mismas. A guisa de ejemplo, podemos traer la denuncia que efectuara en su momento la asociación de consumidores que asesora consorcios, ADEPROH, en la que decía existe una sobrefacturación en las expensas del 40%, sobre todo en los gastos de reparaciones y mantenimiento” publicado en *Clarín*, edición *online* en www.clarin.com/diario/2001/06/09/s-05015.htm.

- DANIELSON, MICHAEL, *The politics of Exclusion*, Columbia, Columbia University Press, 1976.
- DASO, A.A., *Country o club de campo*. Su naturaleza jurídica y la obligatoriedad del pago de las cuotas de mantenimiento, LL 1990-C, 375.
- DEL CASTILLO, F., Barrio cerrado y clubes de campo. Experiencia de su regulación y convivencia. *Revista del Notariado*, Buenos Aires, No. 856, 1999.
- FARINA, JUAN M., “Club de campo” en *Contratos Comerciales Modernos*, Buenos Aires, Astrea, 1993.
- FRUG, GERALD, *Local Government Law*, American Casebook Series, Boston, West, 1995, 2ª ed.
- GARREAU JOEL, *Edge City: life on the new frontier*, Columbia, 1st Anchor Books, 1991, pp. 184-85.
- GORDILLO, AGUSTÍN, *Tratado de derecho administrativo*, t. 1, Parte General, Buenos Aires, FDA, 2003, 8ª ed., Cap. XIV.
- GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, t. 3, El acto administrativo, Buenos Aires, FDA, 2004, 8ª ed., pp. 1-28 y ss.
- GUY THUILLIER *et al.*, *Gated Communities in the metropolitan Area of Buenos Aires (Argentina): A Challenge for Town Planning*, en www.bristol.ac.uk/sps/cnrpapersword/gated/thuillier.com.
- LAMBOIS, SERGIO. *Los clubes de campo. Su implementación jurídica*, ED pp. 134-134.
- LÓPEZ CABANA, ROBERTO *et al.*, *Contratos especiales en el siglo XXI*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1999, pp. 272 y ss.
- LORENZETTI, RICARDO L., *Tratado de los contratos*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, t. 1, p. 370.
- MARTORELL, JORGE E., *¿Es ley la ley de sociedades?*, ED, 185: 232, cita MJD 1164.
- MC KENZIE, Common interest housing in the communities of tomorrow, en *Housing Policy Debate*, Chicago Illinois, Fanny Mae Foundation, 2003, vol. 14, Issues 1 and 2, pp. 203-34.
- MC KENZIE, Homeowners Associations and California Politics. An Exploratory Analysis en *Urban Affaire Review*, Columbia, Sage, 1998, vol. 34, pp. 56.
- MC KENZIE, EVAN, *Privated Urban Communities in the American Urban Fabric: Emerging Trenes in Their Production and Regulation*, paper presented at: Gated Communities: Building Social Divisions or Safer Communities, Scotland, University of Social Sciences, Glasgow University, 18-19, september 2003.
- MOLINA, M.S., Los clubes de campo, su régimen jurídico, en *Revista del Notariado*, Buenos Aires, No. 829, 1992.
- NELSON ROBERT, The rise of the private neighborhood Association: a Constitutional Revolution in Local Government, en Dick Netzer, *The Property Tax*, Land Use and Land Use Regulation, Northampton, Maryland, Edward Elgar with the Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- NELSON, ROBERT, *Private Neighborhoods and the Transformation of Local Government*, Maryland, Urban Institute Press, 2005.
- STRAHILEVITZ, LIOR JACOB, *Information Asymmetries and the right to exclude*, *Michigan Law Review*, 104 Mic. L. Rev. p. 1835.
- STRATTA, ALICIA J. *Reseña de Cuestiones planteadas por los clubes de campo y otros complejos residenciales*, ED, 212: 810.
- SVAMPA, MARIANELA, *Los que ganaron la vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos, 2001.
- SZAJNBERG, DANIELA. *Guettos de ricos en Buenos Aires*, en www.mundourbano.unq.edu.ar.
- WERZA, SANDRA, y DE HOZ, MARCELO, *Nuevas formas de dominio*, Buenos Aires, Ad. Hoc. 1993.