“El procedimiento de sanción de leyes en materia ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: una mirada desde el ejercicio del derecho de participación ciudadana”

Tutora de Trabajo Final: Dra. Graciela Ritto

Maestrando: Abg. Jesica Lorena Martin

Título a obtener con la presentación del Trabajo Final: Magister en Derecho Administrativo

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad Abierta Interamericana

Marzo 2023

Síntesis sumaria

El presente trabajo analiza el procedimiento de sanción de las leyes en materia ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme se establece en el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad sobre procedimiento de doble lectura para la sanción de las mismas. Atento la falta de sanción de un Código Ambiental, manda constitucional aún no cumplida por el Poder Legislativo local a 27 años de la sanción de su Ley Fundamental, que regule la materia de manera compilada, se analizará el cumplimiento del referido artículo, en relación a la necesaria y obligatoria participación ciudadana que debe darse en temas referidos a la materia ambiental.

Para ello, establecida la normativa aplicable a nivel nacional y a nivel local, se demostrará mediante el análisis cualitativo y cuantitativo de leyes netamente ambientales sancionadas en un periodo acotado en el tiempo, y en línea con tres precedentes jurisprudenciales trascendentales y de actualidad sobre la temática, que el procedimiento utilizado por el órgano legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no cumple con el procedimiento establecido por la Carta Magna de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, demostrando también, de esta manera, la vulneración de un derecho esencial en la toma de decisiones públicas propias de una democracia participativa: la participación ciudadana, en este caso, mediante la celebración de audiencias públicas como mecanismo para su ejercicio.

Palabras claves: Derecho Ambiental, Derecho Urbanístico, Medio Ambiente, Urbanismo, Procedimiento de Doble Lectura, Participación ciudadana, Audiencia pública.

§ 1. ÍNDICE

Introducción:.....65
CAPÍTULO PRIMERO.....98
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....98
§ 2. El problema.....98
§ 3. Hipótesis:.....98
§ 4. Justificación de la relevancia del problema:.....98
§ 5. Explicitación del aporte efectivo del trabajo a la disciplina y al campo profesional:.....109
§ 6. Metodología utilizada.....109
§ 7. Posibles ámbitos de aplicación académica y/o profesional donde el trabajo aporte valor...1110
CAPÍTULO SEGUNDO.....1211
Marco teórico.....1211
§ 8. El Derecho Ambiental.....1211
§ 9. El Derecho a la Ciudad.....1312
§ 10. El Derecho Urbanístico:.....1716
CAPÍTULO TERCERO.....2120
La protección del medio ambiente en la República Argentina......2120
§ 11. La Constitución Nacional.....2120
§ 12. Acuerdo de Escazú.....2423
§ 13. La Ley N° 25. 675: Ley General de Ambiente.....2928
§ 14. El Código Civil y Comercial de la Nación.....3130
CAPÍTULO CUARTO.....3332
La regulación ambiental.....3332
§ 15. Antecedentes históricos.....3332
§ 16. La Constitución de la Ciudad.....3736
§ 17. El Plan Urbano Ambiental, el Código Urbanístico y el Código de Edificación.....4140
§ 18. La Ley 303 de Información Ambiental.....4948
CAPÍTULO QUINTO.....5251
El Derecho de Participación Ciudadana y sus mecanismos de aplicación.....5251
§ 19. La Audiencia Pública.....5453
§ 20. Iniciativa popular.....5756
CAPÍTULO SEXTO.....5958
Las facultades del Poder Legislativo.....5958

CAPÍTULO SÉPTIMO 6160
El procedimiento de sanción de las leyes: el procedimiento de doble lectura 6160
CAPÍTULO OCTAVO 6665
Fallos en materia de participación Ciudadana y ambiente 6665
§ 21. Fallo "Federación de Cooperativas de Reciclado" 6665
§ 22. El amparo Ambiental en la causa "Costa Salguero" 7574
§ 23. La nulidad de actos del Poder Ejecutivo por ausencia de participación ciudadana en materia ambiental: amparo al convenio urbanístico "Costa Urbana" 9190
CAPÍTULO NOVENO 110109
El orden jurídico positivo en el período 2018 al 2022 110109
CAPÍTULO DÉCIMO 113112
Conclusiones 113112
Bibliografía 117116
Normativa 122121

Introducción:

La Constitución Nacional incorporó en la reforma de 1994, entre otros derechos, la norma base que recepta de manera expresa la protección del medio ambiente, en su artículo 41.

El 1° de Octubre de 1996 se sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, teniendo en cuenta sus constituyentes el derecho federal marcado por la Constitución Nacional.

En el capítulo cuarto de la misma, nominado "Ambiente", recepta los presupuestos ambientales de nuestra Ley fundamental, con un desarrollo más extenso de la materia, indicando que se definirá un "Plan Urbano Ambiental" que constituye la ley marco a la que se ajusta la normativa urbanística y de obra pública.

Cabe destacar que dicho plan urbano ambiental se sancionó el 13 de noviembre de 2008 mediante la Ley N° 2.930.

En el mismo sentido, se receptaron en el texto constitucional criterios de participación ciudadana, como ser el referéndum vinculante y obligatorio, la consulta popular, la revocatoria popular, la iniciativa legislativa popular y la audiencia pública.

Asimismo, se establece en la carta magna de la Ciudad que la Legislatura, órgano deliberativo y legislativo local, legisla, entre otras materias, en "…educación, cultura, salud, medicamentos, **ambiente** y calidad de vida, promoción y seguridad sociales, recreación y turismo…[1]", siendo su facultad propia aprobar los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación[2].

En el mes de diciembre de 2018 se sancionó el Código Urbanístico y el Código de Edificación, textos que reemplazaron al Código de Planeamiento Urbano y el antiguo Código de Edificación, respectivamente.

Al día de presentación del presente trabajo, el Código Ambiental no ha sido sancionado.

Con respecto al procedimiento de sanción de leyes, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires indica que tienen procedimiento de doble lectura algunas

[1] CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, Título Tercero, Capítulo Segundo, Artículo 80 inciso 2. [el destacado en negrita nos pertenece]

[2] CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, Título Tercero, Capítulo Segundo Artículo 81 inciso 3.

materias y sus modificaciones, entre las que se encuentran los Códigos citados anteriormente:

"ARTICULO 89.- Tienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones:

Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.

Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Imposición de nombres a sitios públicos, emplazamiento de monumentos y esculturas y declaración de monumentos, áreas y sitios históricos.

Desafectación de los inmuebles del dominio público y todo acto de disposición de éstos.

Toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad.

Las que consagran excepciones a regímenes generales.

La ley prevista en el artículo 75.

Los temas que la Legislatura disponga por mayoría absoluta.

ARTICULO 90.- El procedimiento de doble lectura tiene los siguientes requisitos:

1. Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados.

2. Aprobación inicial por la Legislatura.

3. Publicación y ***convocatoria a audiencia pública****, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones.*

4. Consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura. Ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas."[3]

El marco comentado rige y servirá como punto de partida para el análisis del procedimiento de sanción de las leyes en materia ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, buscando analizar si la aplicación del mismo, se hace conforme a lo indicado

[3] CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, Título Tercero, Capítulo Tercero, Artículos 89 y 90. [El destacado en negrita nos pertenece].

por la ley suprema de la Ciudad, mediante el procedimiento de doble lectura y la correspondiente participación ciudadana en la discusión de los mismos.

CAPÍTULO PRIMERO
ASPECTOS METODOLÓGICOS

§ 2. El problema

Atento a la falta de sanción de un Código Ambiental y la necesidad de regular en materia ambiental en la Ciudad de Buenos Aires, las leyes que se sancionen en dicha materia ¿deben seguir el procedimiento de doble lectura dispuesto por la Constitución de la Ciudad?

§ 3. Hipótesis:

Las leyes en materia ambiental desde la aprobación del Plan Urbano Ambiental son sancionadas mediante el procedimiento de mayoría simple, violando lo dispuesto por el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad, en cuanto a la omisión del procedimiento de doble lectura y su consecuente derecho de participación ciudadana.

§ 4. Justificación de la relevancia del problema:

El procedimiento de doble lectura que dicta la Constitución de la Ciudad implica que la Legislatura debe tratar en sesión la primera aprobación de los proyectos que versen sobre de los temas del artículo 89 de la Constitución de la Ciudad, dándole aprobación inicial y convocar en consecuencia, dentro del plazo de 30 días a Audiencia Pública.

Celebrada la Audiencia se emitirá un informe completo que acompañe el despacho de comisión, con la consideración de los reclamos y observaciones que se hubieran realizado por parte de la ciudadanía en la misma, para la votación definitiva por parte del órgano Legislativo.

El presente trabajo busca analizar las leyes sancionadas en materia ambiental, a los fines de identificar si se sigue el procedimiento previsto, o si atento a la falta de sanción del Código Ambiental, se sigue el procedimiento simple.

La justificación radica en analizar si dada la falta de cumplimiento del mandato constitucional, las leyes sancionadas en consecuencia pueden ser tachadas de

inconstitucionalidad atento el procedimiento legislativo utilizado y la violación al ejercicio del derecho de participación ciudadana.

§ 5. Explicitación del aporte efectivo del trabajo a la disciplina y al campo profesional:

El presente trabajo busca sentar las bases para establecer la necesidad imperiosa de sancionar el Código Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de cumplir con un mandato constitucional que ya lleva 27 años inconcluso si se toma la fecha de sanción de la Constitución porteña y siendo más generosos, 14 años desde la sanción del Plan Urbano Ambiental.

Asimismo, el respeto por la Constitución y los presupuestos allí contenidos son un pilar fundamental para el Estado de Derecho. Cualquier desvío en el orden allí marcado implica desconocer las bases de la democracia, y en este caso en puntual, de la democracia participativa allí consagrada.

Atento el derecho vulnerado, se pretende hacer un llamado de atención a la ciudadanía en general y a los legisladores en particular, a los fines de que el cumplimiento los mandatos constitucionales sean la regla y no la excepción.

Asimismo, entendemos es fundamental respetar las bases sobre las que sancionó la Constitución porteña, esto es, asegurando todos los mecanismos allí previstos para el efectivo ejercicio de una democracia participativa.

§ 6. Metodología utilizada

La metodología a utilizar para el desarrollo del presente trabajo es una combinación de los métodos cualitativos y cuantitativos.

La metodología cualitativa se utilizará para explicar los conceptos y postulados relativos al procedimiento de sanción de leyes ambientales, y para ahondar en los temas relativos a la materia ambiental y su relación con el derecho de participación ciudadana.

El método cuantitativo se utilizará para analizar la cantidad de leyes sancionadas en materia ambiental durante el período 2018-2022, de manera objetiva y seccionalmente, analizando un período específico y actual al tiempo de desarrollo del presente trabajo.

La razón para acotar la investigación al referido período de tiempo se tomó teniendo en cuenta la información disponible conforme marca la Ley N° 303, y la sanción del Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el año 2018, norma rectora de la materia urbanística-ambiental capitalina, y respecto a los informes acerca del estado ambiental de la Ciudad de la Ciudad.

Asimismo, el presente trabajo se realizará siguiendo el método inductivo, relevando doctrina, Expedientes Electrónicos del Poder Ejecutivo que elevaron los proyectos de Ley; analizando el procedimiento de las leyes sancionadas en materia ambiental y estudiando casos específicos de jurisprudencia, pretendiendo determinar de manera deductiva, luego de analizado sus procedimientos de sanción, la sujeción o no a los presupuestos contenidos en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

§ 7. Posibles ámbitos de aplicación académica y/o profesional donde el trabajo aporte valor.

Los posibles ámbitos de aplicación y para el cual tendrá valor el presente trabajo será la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, los órganos de la administración centralizada y descentralizada de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto busquen propiciar proyectos de ley relativos a la materia ambiental y para la ciudadanía en general a fin de hacer valer derechos constitucionalmente reconocidos, siendo el medio ambiente patrimonio común de quienes habitamos la Nación Argentina.

CAPÍTULO SEGUNDO

Marco teórico

El presente trabajo se centrará en derecho constitucional, ambiental y urbanístico como principales ramas a analizar.

Dentro del derecho constitucional, se analizará el derecho de participación ciudadana como componente de la democracia participativa.

§ 8. El Derecho Ambiental

Define el Dr. Mario Valls al derecho ambiental como aquel que norma la creación, modificación, transformación y extinción de las relaciones jurídicas que condicionan el uso, el goce, la preservación y el mejoramiento del ambiente y que tiene por objeto condicionar la conducta humana respecto de ese uso, goce, preservación y mejoramiento induciendo acciones y abstenciones a favor de la protección del ambiente, explicando que su contenido es difuso, ya que abarca las relaciones normadas por todo el espectro jurídico en cuanto esas relaciones condicionan el ambiente.[4]

De acuerdo al citado jurista, algunas de las características del derecho ambiental son:

"- Una especialización jurídica a la que habrá que aplicar conjuntamente los principios del derecho común, en el que se encuentran muchas de sus fuentes.

- Parte integrante o estar estrechamente relacionado con las demás ramas del derecho, a las que modifica y en las cuales suele encontrar su fuente. Por ello las relaciones jurídico ambientales, son múltiples y variadas. Si bien hay relaciones jurídicas típicamente ambientales como la obligación de evaluar el impacto ambiental, la mayoría de ellas se integra en las relaciones jurídicas no ambientales.

[4] VALLS, Mario Francisco, *Derecho ambiental*, 3ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2016, Versión e-book, Capítulo III, Sección I.

- *Un instrumento de la política ambiental orientado a dar durabilidad al desarrollo, lo que no impide que, como parte del derecho, sea un fin en sí. Los poderes públicos reglamentan, restringen y, a veces, prohíben actividades susceptibles de perjudicar el ambiente y estimulan actividades que lo benefician."*[5].

Atento que al hablar de ambiente nos estamos refiriendo a un bien común, el mismo estará reglado de acuerdo a las normas jurídicas que sancionen las distintas comunidades sobre las que se extienda, teniendo en cuenta el lugar geográfico del que emanan (Estado, provincia o municipio), el nivel o grado legisferante (asamblea constituyente, congreso, legislatura provincial o concejo deliberante) y la materia normada (derecho civil, penal, comercial, agrario, procesal, minero o ambiental propiamente dicho).

Esta distinción en materia legislativa es una consecuencia jurídica de la forma de gobierno adoptada y de la metodología legislativa que la Constitución Nacional impone.

Interesantes palabras expone la Dra. Alejandra Petrella al afirmar que *"la conservación del equilibrio ambiental es una responsabilidad intransferible de los poderes públicos. Desde esta perspectiva, clásicamente el Estado es quien ostenta el monopolio del uso de la fuerza, esto es, existe un monopolio público de la tutela ambiental. Sin embargo, uno de los paradigmas de la cuestión ambiental es que actualmente esta responsabilidad es compartida por el Estado y los ciudadanos. Todos tenemos un derecho/deber de preservar/gozar de un ambiente sano"*[6]

Analizando las características del derecho ambiental como parte integrante de otras ramas del derecho podemos afirmar que dicha materia está íntimamente ligada con el derecho urbanístico y con un nuevo derecho: el Derecho a la Ciudad.

§ 9. El Derecho a la Ciudad

El Derecho a la ciudad constituye un paradigma frente a la exclusión social, una respuesta estratégica, una reivindicación para que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad y ésta, el escenario de encuentro de la vida colectiva, y en este derecho a la ciudad aparece el

[5] VALLS, op. cit., Capítulo III, Sección I.

[6] PETRELLA, Alejandra. *Gestión Pública Y Derecho a la Ciudad. Una perspectiva desde el ambiente sano como un derecho social,* Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, N° 432, Ediciones Rap, 2014, p. 147

urbanismo –desde el derecho ambiental constitucionalizado– para intentar encontrar respuestas desde la planificación y el diseño de políticas públicas consonantes que armonicen ecología y economía.[7]

David Harvey, geógrafo y catedrático en antropología inglés, retoma la teoría del Derecho a la Ciudad elaborada por Henry Lefrevre, filósofo francés, en los años 60, que la había definido como el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad y hacer de ésta un espacio privilegiado de lucha anticapitalista, y retomando el concepto, explica la relación entre las crisis macroeconómicas y el desarrollo urbano, basando su análisis en que la urbanización ha sido históricamente una modalidad de absorción de capital y plusvalía laboral, por tanto, el derecho a la ciudad es o debería ser un ingrediente central en la lucha anticapitalista, pero, para que esto ocurra, tal derecho debería ser reclamado por movimientos urbanos con potencial revolucionario, que reivindicarían tanto el derecho a la ciudad como la transformación de las relaciones sociales de producción.

Entonces, propone cambiar el concepto de proletariado, desplazando el lugar del que produce la plusvalía desde la fábrica a la ciudad, logrando que ya no se trate del proletariado industrial sino del conjunto de los trabajadores que producen la ciudad, en los cuales se incluye a los trabajadores de la construcción y los que producen todos los bienes y mercancías que intervienen en la construcción, en fin, los trabajadores que producen y sostienen la ciudad.

No obstante lo expuesto, Harvey entiende que también podrían reclamar el derecho a la ciudad los trabajadores que participan en la reproducción de la vida, es decir, los ciudadanos que la habitan.[8]

Así, estos "movimientos urbanos" que menciona Harvey, conformados por los grupos de ciudadanos como los portavoces de un derecho a la ciudad inclusivo y con un contenido anticapitalista, son quienes deben sublevarse y reclamar el derecho a la ciudad que ellos mismos producen de forma colectiva.

---

[7] PETRELLA, op. cit., p. 147

[8] CUENYA, Beatriz, *Como hacer de la ciudad una ecuación posible. Las visiones de David Harvey y Jordi Borja sobre el derecho a la ciudad*, Revista Digital Café de las ciudades, Número 120, octubre de 2012.

De todas maneras, el análisis de este nuevo derecho no versa solamente en focalizarse en la plusvalía de la tierra, sino el contexto social en el que el derecho al suelo y el derecho a la vivienda se vinculan de manera necesaria, tal como lo propone la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Derecho a la Ciudad plantea un nuevo paradigma, el cual ha sido receptado en diversos documentos normativos elaborados por organizaciones y movimientos sociales, siendo uno de los más representativos la "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad", surgida del Foro Social de las Américas en Quito, Ecuador, en el año 2004 y perfeccionada en el Foro Social Mundial, en Porto Alegre, Brasil, en el año 2005.

Allí, se definió al Derecho a la Ciudad como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

Además, uno de los principios estratégicos del Derecho a la Ciudad es el ejercicio pleno de la ciudadanía y la gestión democrática de la ciudad, teniendo los ciudadanos el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.

Otros de los principios enunciados son la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, la igualdad y no discriminación, la protección especial de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, el compromiso social del sector privado y el impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas.

En relación al objeto de este trabajo, la Carta contiene los derechos relativos al ejercicio de la Ciudadanía y a la participación en la Planificación, Producción y Gestión de

la Ciudad, indicando en cuanto a la planificación y gestión de la ciudad que se *"deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos. Se debe garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir y reconocer los procesos iniciativa popular en la proposición de proyectos de ley y de planes de desarrollo urbano."*[9]

Otro de los derechos reconocidos es el de acceso a la información pública, postulando que *"toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna respecto a la actividad administrativa y financiera de cualquier órgano perteneciente a la administración de la ciudad, del poder legislativo y del judicial, y de las empresas y sociedades privadas o mixta s que presten servicios públicos."*[10]

En sus disposiciones finales, referidas a las obligaciones y responsabilidades del Estado en la promoción, implementación y protección del Derecho a la Ciudad, indica que "*los organismos internacionales, gobiernos nacionales, provinciales, regionales, metropolitanos, municipales y locales son actores responsables de la efectiva aplicación y defensa de los derechos previstos en esta Carta, así como de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales para todos(as) los(as) ciudadanos(as) en las ciudades, con base en el sistema internacional de derechos humanos y el sistema de competencias vigente en el respectivo país."*[11],estipulando que para implementar este derecho las ciudades deben garantizar la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de revisión normativa.

Es importante destacar que la misma, en su artículo XIX, establece la lesión al Derecho a la Ciudad, entendida como las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales y prácticas sociales que resulten en el impedimento, recusación, dificultad e imposibilidad de: 1) realización de los derechos establecidos dicha Carta; 2) participación política colectiva de habitantes, mujeres y grupos sociales en la gestión de la ciudad; 3) cumplimiento de las decisiones y prioridades definidas en los procesos

[9] CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD, Parte II, Artículo III, inciso 1.
[10] CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD, Parte II, Artículo VI, inciso 1.
[11] CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD, Parte IV, Artículo XVII, inciso 1.

participativos que integran la gestión de la ciudad, pudiendo darse estas acciones y omisiones en el campo administrativo, por la elaboración y ejecución de proyectos, programas y planes; en la esfera legislativa, a través de la edición de leyes, control de los recursos públicos y acciones del gobierno; en la esfera judicial, en los juicios y decisiones sobre conflictos colectivos y difusos referentes a temas de interés urbano.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires recoge el concepto de derecho a la Ciudad en el Objetivo del Plan Urbano Ambiental, norma rectora en materia urbanística y de obras públicas.

Así, las cosas, a nivel nacional, tras la sanción de la reforma constitucional en 1994, el Estado Nacional no preservó en el texto bajo su órbita la materia referida al ordenamiento territorial y el urbanismo, por lo que las competencias de regulación territorial quedaron en cabeza de la Ciudad de Buenos Aires y de las provincias.

§ 10. El Derecho Urbanístico:

En el año 1987, en la conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios de Administración Local (I. E. A. L.), celebrada en el mes de abril en Madrid, el Dr. Dromi[12] expuso que en la Argentina no existía un "derecho urbanístico" codificado, entendiendo que la doctrina nacional no era proclive a reconocer la autonomía científica del llamado "Derecho Urbanístico", el cual se trataba de un Derecho Público especial respecto del Derecho Público común: el derecho administrativo, pero, reconoció que más allá del debate formal del autonomismo científico, el régimen urbanístico exigía un tratamiento específico y propio, con sustento en las bases comunes del derecho administrativo. En ese orden de ideas, concluyó que de la misma manera que, en su nacimiento, el Derecho Administrativo era un capítulo del Derecho Constitucional, el Derecho Urbanístico debía ser un capítulo de especificidad del Derecho Administrativo, pues se trataba de la proyección del Derecho Administrativo sobre un objeto específico: el urbanismo.

Así, explicó que si bien faltaba aún el desarrollo integrado en el plano doctrinario y normativo, el Derecho Urbanístico Argentino se construía sobre la base de una legislación administrativa urbanística, caracterizada por normas sin codificación principalmente locales

[12] DROMI, José Roberto, *Derecho Urbanístico Argentino*, Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios de Administración Local (I.E.A.L.), Madrid, abril de 1987.

que comprendían desde actos administrativos hasta planes integrales, reglamentaciones, entre otros, concluyendo que la función administrativa urbanística compartida por Nación, Provincia y Municipio se traduce jurídicamente en limitaciones, regulaciones, promociones, protecciones y prestaciones, todas ellas "*particulares y aisladas*", para ciertas ciudades o determinados municipios, que reconducen en líneas generales a lo que tradicionalmente se denomina la "*intervención estatal en la edificación y el uso del suelo*".

Teniendo en cuenta que el derecho no es una ciencia estática, sino que debe adaptarse a diversos paradigmas teniendo en cuenta los cambios tecnológicos, económicos, sociales, entre otros, es necesario reconocer al urbanismo como una disciplina jurídica específica.

Define el Dr. Alejandro Uslenghi[13] al Derecho Urbanístico como la rama del Derecho que tiene como objeto encuadrar las diversas iniciativas tendientes a ocupar o a utilizar el suelo urbano, entendiendo que si bien contempla regulaciones vinculadas al Derecho privado, el grueso de sus disposiciones se encuadra en el Derecho público, administrativo en la especie.

Asimismo, entiende que el Derecho urbanístico como actividad jurídica constituye una manifestación del Poder de Policía (actividad normativa) o, en otros casos, de la policía administrativa (actividad típicamente administrativa).

Varios autores coinciden que la materia medioambiental involucra necesariamente la materia urbanística, y de esta manera lo ha reflejado la citada Ley General de Ambiente nacional, que establece en su artículo 21, al tratar la participación ciudadana, que la misma "…deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de **ordenamiento ambiental del territorio**[14], en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados".

En este sentido, la Sala Primera de la Excma. Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza, en un caso en el cual un ciudadano en su calidad de vecino solicitó la suspensión de diversos actos administrativos de la Municipalidad de Godoy Cruz referidos a la afectación de calles y espacio público a un complejo residencial cerrado,

[13] USLENGHI, Alejandro, *Problemática del Derecho Urbanístico Actual*, Servicio público, policía y fomento, Jornadas sobre servicio público, policía y fomento. Ediciones RAP, Buenos Aires, 2004.
[14] [el destacado en negrita nos pertenece].

afirmó que "*Existe una fuerte y sostenida corriente tanto doctrinaria como jurisprudencial y legislativa que viene señalando las íntimas vinculaciones que existen entre las leyes de ordenamiento territorial y las regulaciones sobre el planeamiento urbano, con el derecho reconocido por el art. 41 de la C.N. a todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado, y apto para el desarrollo humano sostenible"*, lo que implica que *"…el conjunto normativo que dicten las autoridades públicas en materia de planificación y ordenamiento territorial, al igual que en materia de edificación, debe respetar tanto los límites al poder de policía (razonabilidad, igualdad, legalidad, proporcionalidad), como también, de manera uniforme, las específicas exigencias de la legislación nacional y provincial en materia ambiental"*[15].

De lo expuesto por el referido Tribunal Supremo concluimos, en relación al objeto del presente trabajo, que dentro de la normativa urbanística y ambiental emanada de las jurisdicciones locales, debe estar incluida la necesaria participación ciudadana que establece la Ley General de Ambiente y más recientemente, el acuerdo de Escazú, por ser legislación nacional en la materia.

Se entiende que la gestión ambiental del urbanismo encuentra puntos de contacto con el derecho administrativo, toda vez que ya hemos explicado que el Estado tiene el monopolio de la tutela ambiental y, por tanto, se vincula con el interés público.

La jurista francesa Jacqueline Morand Deviller ha analizado la simbiosis existente entre el derecho ambiental y el derecho urbanístico, particularmente en la normativa de derecho administrativo de Francia, y arribó a interesantes conclusiones que apoyan esta tesitura: afirma que el derecho del ambiente y el urbanismo tienen un parentesco con los derechos civiles, ya que los considera *"derechos-atributos"*, entendidos como *"poder hacer todo lo que no daña al otro"*, teniendo como fin garantizar la seguridad y la autonomía de la persona humana y la facultad de los individuos de desarrollarse participando en la vida colectiva, o sea, en sus palabras *"libertad-participación"*,

[15] Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza, Sala Primera, "Leyes, Raúl Alberto C/ Municipalidad De Godoy Cruz S/ A.P.A." Causa N° 106.125, disponible en http://www2.jus.mendoza.gov.ar/listas/proveidos/vertexto.php?ide=3599257736

concluyendo *que "La verdadera libertad es, a la vez, libertad, autonomía y participación y numerosos principios del derecho del ambiente tienen esta dimensión"*[16].

Así, entiende que el derecho al ambiente forma parte de los derechos de tercera generación, llamados "derechos de la solidaridad", siendo este derecho oponible y exigible al Estado, pero que para su ejercicio se requiere la acción de un conjunto de actores del tejido social.

Los principios generales del derecho del urbanismo se han extendido, imponiendo una política de conjunto coherente e integrada, y por la irrupción masiva de la preocupación ambiental, la frontera entre éstos, el derecho al ambiente y el derecho urbanístico se desdibuja, arribando a la conclusión anteriormente explicada: *"el derecho ambiental no se reduce a la protección de la naturaleza, sino que se conjuga grandemente en términos urbanísticos; el ambiente se urbaniza. A su vez, el derecho del urbanismo se encuentra cada vez más influenciado por el ambiente, por lo que el urbanismo se ambientaliza"* y se traduce en el paso del derecho *"de la ciudad"* a un derecho *"a la ciudad".*

El urbanismo, no es una temática que necesariamente se deba abordar desde el campo del derecho, sino que requiere de una articulación entre muchas disciplinas para poder realizar un abordaje integral del mismo, el cual no solo incluirá a profesionales del derecho sino también a arquitectos, ingenieros, licenciados en economía, etc., ya que cada disciplina tiene un aporte específico a la temática urbana.

[16] MORAND DEVILLER, Jacqueline, *Los "grandes principios" del derecho del ambiente y del derecho del urbanismo*, Los "grandes principios" del Derecho del Ambiente y del Derecho del Urbanismo, Revista de Derecho Administrativo, Volumen 59, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2016

CAPÍTULO TERCERO

La protección del medio ambiente en la República Argentina.

En nuestro país, hasta finales de siglo XX, la única ley específicamente ambiental federal era la N° 24.051, sancionada el 17 de diciembre de 1991, que regula los residuos que considera peligrosos y los somete a la jurisdicción nacional, pero en las últimas décadas el Congreso aprobó diversos tratados internacionales de contenido ambiental y de otras materias que contienen cláusulas ambientales, incluyendo así en el derecho federal argentino normas jurídicas ambientales de fuentes internacionales sobre temas determinados.

A partir del año 2002, el Congreso Nacional comenzó a sancionar una multiplicidad de leyes ambientales pero que no proveen un ordenamiento de la legislación ambiental federal ni de sus principios generales, lo que lleva al problema de la dispersión normativa en la materia ambiental, ya que, a nivel nacional, no se legisló esta materia en cuerpos normativos sistemáticos.

§ 11. La Constitución Nacional

Al analizar el texto de la Constitución histórica de 1853/1860 vemos que no estaba prevista de manera expresa la materia ambiental y no había delegación expresa en el Gobierno Federal.

El Convencional Constituyente Alberto Adolfo Natale en la 13° reunión, 3ª Sesión Ordinaria celebrada el 20 de julio de 1994, expresa en su discurso el sistema de competencias atribuidas tanto a la nación como a las provincias indicando que "*...Sabemos que tenemos un sistema federal de deslinde de competencias. La Nación tiene atribuidas determinadas competencias y todas aquellas otras que no le fueran delegadas son reservadas para las provincias. Es un sistema de competencias deslindadas. Cada una ejerce las propias en sus respectivas esferas. Eventualmente puede haber concurrencia en algunas actividades, como ocurre en materia impositiva con determinados impuestos, pero a partir de actividades propias de una y de otra.*

Acá vamos a una integración de actividades entre la Nación y las provincias, situación que hasta el día de hoy no se daba porque atento a los principios de la Constitución Nacional todo lo que era materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales caía dentro de la esfera propia de las provincias, o en el caso particular de la Capital Federal, del Congreso Nacional como legislatura local…", enfatizando que *"…Ahora tendremos un mecanismo distinto. La legislación nacional establecerá los resguardos de protección mínima comunes a todo el territorio del país, aquellos sobre los que haya consenso general de que deben ser imprescindibles tutelar en todo el ámbito de la geografía argentina. Allí legislará el Congreso de la Nación.*

Pero las provincias seguirán siendo autoridad de aplicación tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito jurisdiccional de la legislación federal que se dicte sobre esta materia. …"[17].

Así, la reforma de la Constitución expandió los deberes del Estado, estableciendo tanto obligaciones de no hacer como de hacer, incorporando acciones positivas a cargo del Estado Nacional, convirtiéndolo así en un sujeto obligado a un control efectivo.

Expresa el artículo 41 de la Constitución Nacional: *"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.".

[17] NATALE, Alberto, *Convención Nacional Constituyente*, 13° Reunión, 3° Sesión Ordinaria, 20 de julio de 1994, p. 1623/1624.

Tal como se aprecia, tras la reforma constitucional se ampliaron los deberes del Estado, no solo de protección del medio ambiente de manera positiva, sino que se le impuso una obligación de "hacer", transformándolo en un sujeto obligado a la protección del ambiente, sentando las bases para sostener que el medio ambiente es susceptible de protección de derechos de incidencia colectiva.

Consagra de esta manera el derecho al ambiente, el que tienen todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, dejando de manera expresa un derecho que antes se encontraba implícito en los artículos 33 y 41 del texto constitucional previo a la reforma.

En el mismo sentido, la reforma incluyó el llamado amparo ambiental en el artículo 43, complementando lo anteriormente expuesto:

"Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente[18], *a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.*

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el

[18] [El resaltado en negrita nos pertenece].

de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio."

De todas maneras, podemos observar que nuestra Carta Magna no innova sobre la potestad de aplicación de la protección en materia ambiental, ya que sigue siendo una competencia local.

En este punto, es dable destacar que nuestra Constitución establece en su artículo 124 el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, de ahí que la Nación pueda legislar en materia ambiental, pero siempre sin alterar las jurisdicciones locales, es decir, puede imponer una protección ambiental mínima para todo el país y cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires pueden complementarla con normas más estrictas en su territorio.

§ 12. Acuerdo de Escazú

El referido acuerdo se denomina oficialmente: Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Sin embargo, en los medios masivos y en la jerga doctrinal se lo titula como Acuerdo de Escazú.

El 4 de marzo de 2018 se adoptó en la ciudad de Escazú, Costa Rica, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, denominado "Acuerdo de Escazú", convirtiéndose en el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensa de derechos humanos en asuntos ambientales.

Este acuerdo está abierto a los 33 países que conforman América Latina y el Caribe, no obstante ello, fue suscripto por 24 de ellos, el 27 de septiembre de 2018, los cuales son: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Uruguay.

El 22 de enero del 2021, Argentina depositó su instrumento de ratificación del Acuerdo de Escazú ante el Secretario General de las Naciones Unidas, entrando en vigor el 22 de abril del mismo año.

Dicho acuerdo consiste en el primer tratado ambiental de América Latina y el Caribe, el cual establece estándares regionales para los derechos de acceso en asuntos ambientales, además de promover la creación y fortalecimiento de capacidades y la cooperación internacional en la materia.

Cabe destacar que el referido instrumento recoge y tiene su base en el principio 10 de la Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente del año 1992, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en la cual se establecía:

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."

En el mismo sentido, encuentra su base en el documento final denominado *"El futuro que queremos"*, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en el año 2012, también la ciudad brasilera de Río de Janeiro, punto 43, el cual recalca:

"que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo

sostenible. El desarrollo sostenible requiere la implicación efectiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y subnacionales, así como de todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, y demás interesados, como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad. A este respecto, convenimos en colaborar más estrechamente con los grupos principales y demás interesados y los alentamos a que participen activamente, según proceda, en los procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles".

Asimismo, el punto siguiente, en cuanto al tema del presente trabajo, indica que se reconoce *"el papel de la sociedad civil y la importancia de posibilitar que todos los miembros de la sociedad civil participen activamente en el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada, entre otras cosas, a la ampliación del acceso a la información y a la creación de capacidad de la sociedad civil y de un entorno propicio…"*.

Así, el Acuerdo de Escazú tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, y la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

Para contextualizar, el Acuerdo indica que por “derechos de acceso” se entiende el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales y por “información ambiental” se entiende a cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales.

En cuanto a sus disposiciones generales, resulta interesante destacar que establece que cada Estado parte garantizará el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido que esté relacionado con el Acuerdo, debiendo adoptar todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra, en el marco de sus disposiciones internas, para garantizar la implementación del mismo.

El Acuerdo, en relación a la generación y divulgación de la información ambiental, establece que cada Estado deberá promover el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que se hayan otorgado y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos, de acuerdo con la legislación nacional y que deberá contar con uno o más sistemas de información ambiental actualizados, que podrán incluir, entre otros, información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, cuando corresponda, y las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas, entre otros.

Uno de los puntos nodales radica en el artículo 7° en cuanto a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, el cual establece que cada Estado parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional, garantizando mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.

Con relación a esto último continúa indicando que cada Estado Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.

En inciso 4 del citado artículo expresa que cada parte *"adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones."*

Con respecto a la decisión ambiental a tomarse, el artículo resalta que se debe informar de manera comprensible y oportuna, en lenguaje no técnico, una serie de presupuestos mínimos entre los que se encuentran el procedimiento previsto para la

participación del público, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, además de los procedimientos para solicitar la información.

Con respecto a la evaluación de impacto ambiental, indica que la difusión de las decisiones que resulten de ella y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberán realizarse a través de medios escritos, electrónicos u orales incluyendo además el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.

Finalmente concluye el artículo, en lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales, que se hará pública al menos la siguiente información, entre otras, la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos**,** los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate y las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

§ 13. La Ley N° 25. 675: Ley General de Ambiente

En el año 2002 se sancionó la ley N° 25.675 de política ambiental nacional que contiene los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable, marcando los objetivos y principios de la política ambiental nacional, conforme se ordenó por manda constitucional del artículo 41.

La referida ley es de orden público, es decir, que las disposiciones entre particulares no pueden dejar sin efecto la aplicación de sus normas y es subsidiaria de la legislación

específica en materia ambiental, por lo que somete al intérprete de las normas, sean nacionales, provinciales o municipales, a tener en cuenta ambas, la interpretada y la Ley General de Ambiente.

Como ya se señaló, el artículo 41 de la Carta Magna le otorgó supremacía a los presupuestos mínimos que dicte el Congreso Nacional por sobre las legislaciones locales, pero la Ley General de Ambiente va más allá al establecer en su artículo 4° el principio de congruencia, estipulando que la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la ley y en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

La Ley General de Ambiente dicta los parámetros y objetivos de la política ambiental nacional, sentando los principios básicos que rigen la interpretación y aplicación de esta ley y la de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental.

Es en el artículo 6° en donde la referida ley define y establece los presupuestos mínimos en materia ambiental, siendo los siguientes *"...Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable..."*.

La referida ley establece en diversos artículos un sistema de coordinación interjurisdiccional para el ordenamiento ambiental a través del Consejo Federal de Medio Ambiente y habilita la competencia judicial federal en los casos en que un acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, como puntos importantes en el texto de la norma.

Es interesante destacar en cuanto al objeto de este trabajo, que la ley de política ambiental nacional establece con respecto a la participación ciudadana que *"Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o*

particular, y de alcance general."[19], enfatizando que "*Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública."*[20].

§ 14. El Código Civil y Comercial de la Nación

El Código Civil y Comercial de la Nación establece en el artículo 14, con respecto al ejercicio de los derechos, que se reconocen dos tipos de derechos a) Individuales y b) de incidencia colectiva, dejando expresamente previsto que *"La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general."*, brindando el ordenamiento civil una nueva protección al medio ambiente, luego de su reforma en el año 2014, ya que el Código Civil redactado por Vélez Sarsfield carecía de una previsión como la aquí expuesta.

Por su parte, el artículo 240 con respecto a los bienes de incidencia colectiva y los límites al ejercicio de los derechos individuales sobre esos bienes expresa que el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª (Conceptos) y 2ª (Bienes con relación a las personas), debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.

Esta disposición también es novedosa con respecto al anterior texto, y otorga gran importancia a las normas de derecho administrativo dictadas en interés público, tanto locales como nacionales, ampliando fuentes y se podría afirmar que una subordinación de las normas de derecho privado a las de derecho público para estos casos.

---

[19] Ley N° 25.675, *Ley General de Ambiente*, Artículo 19, publicada en el B.O.R.A del 28/11/2002, disponible en http://www.infoleg.gob.ar/

[20] ibidem anterior.

También es necesario señalar que, en relación a los límites al dominio, se establece que *"las limitaciones impuestas al dominio privado en el interés público están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles debe ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción. Los límites impuestos al dominio en este Capítulo en materia de relaciones de vecindad, rigen en subsidio de las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción."*[21].

En este último párrafo radica la importancia dada a la regulación local, sobre todo en materia ambiental y urbanística, la cual queda en cabeza de las autoridades de cada jurisdicción.

Las restricciones administrativas son generales porque rigen para todos los propietarios en igualdad de condiciones, para la comunidad o al menos, para un sector de ella. Son además permanentes, imprescriptibles, no susceptibles de caducidad y obligatorias, pues es el Estado el que impone al administrado el cumplimiento de un determinada conducta negativa o positiva. Son ilimitadas y variadas en su número y clase, y no dan causa a indemnización alguna en caso de resultar aplicables.

Además, estas limitaciones son aplicables a todos los derechos de propiedad que se ejercen por la posesión.

Un ejemplo de normas impuestas en el interés de la comunidad, de las que se encarga el derecho administrativo son el Código Urbanístico y el Código de Edificación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[21] Código Civil y Comercial de la Nación, Artículo 1970.

CAPÍTULO CUARTO

La regulación ambiental

§ 15. Antecedentes históricos.

A principios del Siglo XIX la planificación urbana de la Colonia se estableció a través del emplazamiento de la Plaza Mayor, el Fuerte y el Cabildo, en la zona que actualmente conocemos como "Plaza de Mayo", creciendo alrededor de la misma, frente al río.

Cabe destacar que dicha concepción urbana de la colonia se regía por las Leyes de Indias.

Alrededor de la Plaza Mayor se emplazaron las residencias de las clases más acomodadas de la sociedad porteña orientadas hacia el sur.

Una de las grandes transformaciones en materia urbana de la Colonia se produjo en el año 1826 durante la presidencia de Bernardino Rivadavia con el ensanche de algunas calles como ser Córdoba, Corrientes, Santa Fe, Belgrano e Independencia, buscando romper con esa marcada herencia colonial española.

En el año 1853 se creó el Estado de Buenos Aires, y el espacio urbano de la ciudad había crecido hacia el oeste, hasta los alrededores de la actual Plaza Miserere y hacia el norte hasta la calle Santa Fe.

Teniendo en cuenta el constante flujo inmigratorio europeo, la Ciudad de Buenos Aires comenzó a convertirse en una ciudad moderna alrededor de 1860, el cual se aceleró a partir del año 1876 con la promulgación de la Ley "Avellaneda", es decir, la ley de inmigración.

Así y teniendo en cuenta el naciente desarrollo industrial de la época, la población de mayores recursos fue abandonando las residencias que ocupaban en la zona sur de la ciudad para construir sus nuevas residencias en la zona norte, en la zona de Recoleta y Retiro, y posteriormente en Palermo, y se debió en gran medida a la falta de condiciones higiénicas y de salubridad que presentaba la zona sur, las cuales quedaron en evidencia

luego de las epidemias de cólera y fiebre amarilla que se desataron sobre la ciudad en los años 1869 y 1871 respectivamente.

En esa zona siguió la expansión de la ciudad, siguiendo las calles de Barracas hacia el Riachuelo, instalándose depósitos de acopio y establecimientos vinculados con desarrollos portuarios, ensanchándose el río para el atraque de barcos, en torno a los cuales se fue formado el barrio de La Boca.

Alrededor de los años 1870 y 1880 la Ciudad de Buenos Aires precipitó su transformación, generándose el trazado de nuevas calles, construyendo hospitales y establecimientos educacionales, comenzando a funcionar las primeras líneas de tranvías a caballo.

Finalmente, en 1880, la ciudad de Buenos Aires se transformó en la Capital Federal del país, reservándose el gobierno nacional, entre otras cosas, el control de puerto y la administración de justicia.

Así en 1888, se delimitó el territorio de la Capital Federal, incluyendo los pueblos de Belgrano y Flores.

En 1929 arriba por primera vez a Buenos Aires el arquitecto Charles-Édouard Jeanneret-Gris, más conocido como Le Corbusier, uno de los exponentes más importantes entre los autores de la Carta de Atenas y el urbanismo moderno.

Sus primeras impresiones fueron ciertamente negativas, por lo que a partir de sus reflexiones y con la colaboración de otros profesionales de la arquitectura, elaboró el Plan Director de Buenos Aires, en 1938.

Hacia la década de 1930, debido a la crisis, el modelo agroexportador que acompañó esta expansión socioespacial también entró en crisis, siendo reemplazado por un modelo de implantación industrial de sustitución de importaciones, creciendo la población del área metropolitana a un ritmo acelerado, muy por encima del promedio del país, lo que impulsó aún más la concentración de la población en la Ciudad de Buenos Aires, que pasó de representar el 25,2% del país en 1935 a ser el 35,4% en 1970.

En el año 1944 se publica el primer Código de Edificación de la ciudad que pasa a sustituir a los antiguos reglamentos, sobre todo porque la Ciudad de Buenos Aires

comienza a completar la ocupación de su territorio, se densifica y crece en altura en el centro.

En el distrito capitalino, se densificaron las áreas consolidadas gracias a la construcción de departamentos de propiedad horizontal que fueron ocupados por los sectores medios y altos de la sociedad, consolidándose esta situación con la sanción de la ley de propiedad horizontal en 1948.

Por otra parte, existían sectores de la población cuyos ingresos no les permitían costear el valor de una vivienda de alquiler por lo que comenzaron a formarse las “villas”, como un asentamiento alternativo para vivir en la ciudad, ocupándose desde 1940 terrenos descampados, generalmente fiscales.

Durante las intendencias del Hernán Giraly y Francisco Rabanal, correspondientes a las presidencias de Arturo Frondizi y Arturo Illia, se estableció el “Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires”, que fue elaborado por la oficina del plan regulador de Buenos Aires, de la Municipalidad de la Ciudad.

Su elaboración corresponde al período 1957-1962, y fue aprobado por Decreto 9064 del año 1962.

Cabe destacar que este plan no tenía en cuenta la ciudad construida ni las valoraciones de la sociedad, siendo que promovía una ciudad automovilística, siguiendo la corriente modernista del urbanismo, el cual también estará presente en el diseño del Código de Planeamiento Urbano de 1977.

El crecimiento de la Ciudad fue acompañado por profundas transformaciones y una diferenciación de su sociedad: se consolidó el eje norte, con los barrios de Recoleta, Retiro, hasta Tigre, conectados con vías rápidas de circulación y recursos paisajísticos abundantes. Por otra parte, en los barrios del sur, hay una menor gradiente de densidad y menor nivel socioeconómico de sus habitantes.

Desde mediados de 1970 se consolidó un nuevo modelo socioeconómico, que provocó profundos cambios sociales.

En 1977, se publica el Código de Planeamiento Urbano y se transforma en un nuevo instrumento de regulación ya que se ocupa de las normas de uso de suelo, utiliza el concepto de FOT (factor de ocupación total) y FOS (factor de ocupación de superficie) para

construir; asimismo propone la división de la ciudad con diversas zonificaciones con especiales regulaciones, siendo las intervenciones centrales de esa época las autopistas como consecuencia del uso del automóvil particular por sobre la utilización del transporte público.

El Código de Planeamiento fue desarrollado para instrumentar el Plan Director que había sido sancionado quince años antes. Este plan se basó en los ideales del Movimiento Moderno y apelaba a zonificar la ciudad según las actividades que se desarrollaban, sustentando dichas actividades mediante las conexiones viales (autopistas), donde se jerarquizó el uso del automóvil particular. De esta manera se favorecieron las edificaciones de perímetro libre (torres); entre otras problemáticas

Encuentro muy importante la reflexión del Dr. Hernán Petrelli para el objeto de esta tesis, la cual indica que los autores del Código de Planeamiento Urbano *"...pensaban que el urbanismo era una ciencia reservada a especialistas y por ello no otorgaban espacio a la participación ciudadana en la generación de las normas urbanas. Fuertemente aliados al paradigma del positivismo jurídico, las normas no eran el reflejo de un consenso social (y por ende político), sino una cuestión técnica reservada a expertos..."*[22]

Así, el Código de Edificación quedó exclusivamente para tratar todos los temas relacionados con los sistemas constructivos y las normas de habitabilidad para los locales y actividades, es decir, se centró en el cómo se hacen estas construcciones.

En la década de 1990, la menor injerencia estatal en la planificación urbana amplió la brecha entre zonas de la ciudad, en particular a partir de la desregulación de los servicios públicos, transporte y organismos de control, sumado a las privatizaciones y concesiones, que restaron capacidad de intervención al Estado, siendo que en este período, el crecimiento de la pobreza urbana tuvo un gran aumento.

Paralelamente, la Ciudad reglamenta la protección de áreas históricas en 1991.

Concluyendo con el análisis de este período histórico y los antecedentes de la planificación urbana de la Ciudad de Buenos Aires, son oportunas las palabras del Dr.

[22] PETRELLI, Hernán, *Las leyes urbanas desde la autonomía porteña*, Pensar la ciudad: comentarios a la Constitución porteña desde la igualdad, autonomía personal y derechos sociales, Mariángeles Ahumada Aguirre... [et al.]; coordinación general de Damián Azrak. 1a ed. - Buenos Aires: Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018, p. 616.

Mario Valli en cuanto expresa que *"…toda política lleva implícita una variante ambiental, lo que no implica que siempre los gobiernos formulen separadamente una política ambiental, como se suele hacer en otras áreas, por ejemplo, la agraria, la industrial, la pesquera o la naviera…"*[23].

A partir del año 1996, con la sanción de la constitución porteña, se introdujeron grandes cambios en materia de urbanismo, rompiendo con el paradigma modernista reinante en la época para pasar a incorporar la participación ciudadana y la temática ambiental ligada al urbanismo.

§ 16. La Constitución de la Ciudad

La constitución porteña contiene todo un capítulo dedicado a la materia y la política ambiental.

Dicho texto constitucional sigue los lineamientos de la Constitución Nacional, profundizando los parámetros ambientales allí contenidos, en particular las herramientas de participación ciudadana, recogiendo los postulados derivados de las declaraciones de las Conferencias de Naciones Unidas de Estocolmo de1972, de Río de Janeiro del año 1992 y de Johannesburgo del 2002, de las cuales la Argentina es parte.

Así, la norma fundamental capitalina tiene estipulaciones estrictamente relacionadas a la materia ambiental contenidas en el capítulo cuarto y por otro lado, aquellas relacionadas con la participación de los habitantes en las distintas etapas del proceso de formación de la política gubernamental.

El referido capítulo cuarto se denomina "Ambiente", estableciendo sobre el mismo que *"El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer. La Ciudad es territorio no nuclear. Se prohíbe la producción de energía nucleoeléctrica y el ingreso, la elaboración, el transporte y la tenencia de sustancias y residuos radiactivos. Se regula por reglamentación especial y con control de autoridad*

[23] VALLS, op. cit., Capítulo II, Sección II.

competente, la gestión de las que sean requeridas para usos biomedicinales, industriales o de investigación civil.

Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas."[24]

El texto constitucional le otorga una tutela jurídica particular al medio ambiente al diferenciarlo de los restantes bienes tutelados, ya que lo define como patrimonio común.

De la misma manera que el texto constitucional nacional, impone al estado local la obligación y el deber de "recomponer", volviendo las cosas a su estado anterior ante la producción de un daño.

Esta correlación entre derechos y deberes encuentra su raíz en el principio I de la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972, como hemos mencionado anteriormente.

El capítulo contiene cinco artículos dedicados al ambiente, entre los que trata la política de planeamiento y gestión del ambiente urbano, integrando la Ciudad a las políticas de desarrollo económico, social y cultural que contemple su inserción con el área metropolitana, enumerando la promoción de diversos instrumentos de ordenamiento territorial; establece presupuestos para asegurar la calidad ambiental y proveer al proceso de ordenamiento territorial.

Como indicamos anteriormente, el ordenamiento territorial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires está regulado de manera conjunta y coordinada con la materia ambiental.

Así, este ordenamiento territorial está contenido en el artículo 27 y 28 de la Constitución capitalina que expresa *"La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve:*

[24] CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, Título Segundo, Capítulo Cuarto Artículo 26.

La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio.

La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora.

La protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común.

La preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica.

La protección de la fauna urbana y el respeto por su vida: controla su salubridad, evita la crueldad y controla su reproducción con métodos éticos.

La protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos.

La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado.

La provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social.

La seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte.

La regulación de la producción y el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos, que comporten riesgos.

El uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat.

Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos.

Un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución en la generación de residuos industriales.

La educación ambiental en todas las modalidades y niveles.".

El artículo 28 indica "*Para asegurar la calidad ambiental y proveer al proceso de ordenamiento territorial, se establece:*

La prohibición de ingreso a la Ciudad de los residuos y desechos peligrosos. Propicia mecanismos de acuerdo con la provincia de Buenos Aires y otras jurisdicciones, con el objeto de utilizar o crear plantas de tratamiento y disposición final de los residuos industriales, peligrosos, patológicos y radiactivos que se generen en su territorio.

La prohibición del ingreso y la utilización de métodos, productos, servicios o tecnologías no autorizados o prohibidos en su país de producción, de patentamiento o de desarrollo original. La ley establecerá el plazo de reconversión de los que estén actualmente autorizados."

Así, la regulación territorial está en el ámbito del Poder Legislativo de la Ciudad, y la misma debe realizarse a través de un Plan Urbano Ambiental al que se ajustará la normativa urbanística, conforme lo estipula el artículo 29 del citado ordenamiento: *"La Ciudad define un Plan Urbano Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas"*.

Por último, establece en el artículo 30 la obligatoriedad de la evaluación de impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.

Esta evaluación, en palabras del Dr. Sabsay *"Se trata de una herramienta destinada a predecir y prevenir los efectos ambientales adversos de las decisiones públicas o privadas con incidencia significativa en el ambiente. Su reconocimiento en la CCABA refleja la decisión de prevenir prioritariamente los daños antes de tener que encarar su reparación y teniendo en cuenta de que este tipo de perjuicios la mayoría de las veces resultan irreversibles. De esta manera la normativa porteña se ha adelantado en varios años a la ley general del ambiente 25.675."*[25]

[25] SABSAY, Daniel, *La cuestión ambiental en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, La Ley, 2006.

Como bien señalan Marcelo López Alfonsín y Elisabeth I. Berra[26] *"Una de las finalidades primordiales del artículo 41 de la Carta Magna es tutelar el ambiente en su relación con la calidad de vida de sus habitantes, subrayando la vinculación entre el resguardo de la salud y la protección ambiental. Sin embargo, la tutela constitucional del ambiente es amplia e integradora, dado que no se limita exclusivamente a la preservación del patrimonio natural, sino que incluye los valores culturales e históricos. Esta misma perspectiva ha sido reproducida por el constituyente local en el artículo 26".*

No obstante el contenido del capítulo mencionado, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hace mención a la materia ambiental en varios artículos a lo largo del texto.

Así es que el artículo 14 prevé la legitimación activa para el instituto del amparo, atribuyéndosela a cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos cuando ejerzan acciones, entre otras, para la protección del medio ambiente.

Por su parte, el artículo 20 garantiza el derecho a la salud y lo vincula con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente.

Como atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno, el texto constitucional prevé, entre otras, la de preservar, restaurar y mejorar el ambiente, los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales, reduciendo la degradación y contaminación que los afecten, en un marco de distribución equitativa. Asimismo, es atribución promover la conciencia pública y el desarrollo de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la gestión ambiental.

§ 17. El Plan Urbano Ambiental, el Código Urbanístico y el Código de Edificación

Como anteriormente indicamos, existe la manda constitucional de definir un plan urbano ambiental que constituya la ley marco a la que se ajustará la normativa urbanística y las obras públicas.

[26] LOPEZ ALFONSIN, Marcelo y BERRA, Elisabeth I., *La protección constitucional ambiental en la Ciudad es más estricta que la tutela federal*, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2016. p. 316.

Explican Marcelo López Alfonsín y Elisabeth I. Berra que "*la trascendencia de este sistema se advierte en la simple lectura del artículo 29 de la Constitución local, en tanto exige participación transdisciplinaria en su elaboración y el procedimiento de doble lectura previsto en el artículo 89 de Ley Fundamental porteña para su sanción, lo que implica que luego de una aprobación inicial (primera lectura), se convoca a una audiencia pública para que los interesados formulen sus observaciones. Consideradas estas, se pasa a la aprobación definitiva del proyecto (segunda lectura). Ello da cuenta de la relevancia que ostentan las cuestiones a debatir, las que sin duda no pueden verse reducidas a un debate parlamentario."*[27]

Así, el artículo 81 de la Constitución expresa que la Legislatura, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros sanciona a propuesta del Poder Ejecutivo, el Plan Urbano Ambiental.

Cabe destacar que la primera iniciativa legislativa para sancionar el Plan Urbano Ambiental fue en el mes de noviembre del año 2000, pero el expediente perdió estado parlamentario en el mes de febrero del año 2003.

La segunda iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo Porteño fue en el mes de abril del año 2004, el cual también corrió la misma suerte, perdiendo estado parlamentario en el mes de febrero del año 2006.

Finalmente la ley marco se sancionó el 13 de noviembre de 2008 bajo el N° 2.930[28].

"No puede soslayarse que la planificación urbana se encuentra íntimamente relacionada con la calidad ambiental de la Ciudad, lo que no puede ser escindido de la calidad de vida de sus habitantes, y tamizado por el principio de sustentabilidad, es decir que el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras; como también por el de equidad intergeneracional, que exige a los responsables de la protección ambiental velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y

[27] LOPEZ ALFONSIN, Marcelo y BERRA, Elisabeth I., op. cit, p. 336.

[28] Ley N° 2.930, *Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, publicada en el B.O.C.B.A N° 3.091 del 8/01/2009, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

futuras (ambos consagrados en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente)"[29], de ahí, que la constitución agrupe la sanción de los códigos de Planeamiento Urbano, de Edificación y ambiental en el mismo orden.

Tal es la idea que el Plan Urbano Ambiental, en su artículo 4° marca los rasgos de acuerdo a lo establecido en el Título Segundo, Capítulo Cuarto de la Constitución de la Ciudad y en la Ley 71[30] que crea el Consejo del Plan Urbano Ambiental, organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental será el Consejo del Plan Urbano Ambiental, con competencia en ordenamiento territorial y ambiental de acuerdo con lo establecido en los artículos 27, 29 y 104 inciso 22 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo.

El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (PUA) tiene como objetivo constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real, tal que dé respuesta acabada **al derecho a la Ciudad para todos sus habitantes**[31].

Uno de esos rasgos indica que la Ciudad será una "Ciudad Saludable" en cuanto a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir del uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, de provisión adecuada de infraestructura de saneamiento, de la prevención de inundaciones y de la resolución de la gestión de los residuos.

En el artículo 13 inciso c) referido a instrumentos, se regula que los instrumentos de participación: son aquellos que promueven y facilitan la participación de la comunidad en la gestión urbano-ambiental. Las modalidades propuestas se ajustan a lo establecido por la Constitución y por la Ley Nº 71.

Es importante señalar que el Plan Urbano Ambiental, en su artículo 24 contiene los instrumentos normativos, entendidos éstos como las disposiciones que regulan la

[29] LOPEZ ALFONSIN, Marcelo y BERRA, Elisabeth I., op. cit. p. 338.

[30] Ley N° 71, publicada en el B.O.C.B.A N° 564 del 4 de noviembre de 1998, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

[31] Ley N° 2.930, *Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, publicada en el B.O.C.B.A N° 3.091 del 8/01/2009, artículo 3, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa. [El destacado en negrita nos pertenece]

construcción y las formas de uso de la ciudad, las que suelen compilarse en códigos. Al momento de la sanción de dicha Ley, la Ciudad contaba con Códigos de Planeamiento Urbano (CPU), de Prevención de la Contaminación (CPC), de la Edificación (CE) y de Habilitaciones y Verificaciones (CHV), así como leyes ambientales y de accesibilidad.

En consecuencia, propone reformularlos de acuerdo a nuevos criterios normativos siendo:

a) El Código de Planeamiento Urbano por un Código Urbanístico que tenga por objetivo guiar la conformación de la ciudad, incluyendo tanto los espacios públicos como los espacios privados y las edificaciones que en los mismos se desarrollen, considerando tanto las dimensiones ambientales, morfológicas y funcionales de la ciudad en su totalidad, como las particularidades de sus diversas zonas, barrios y sectores.

b) El Código de Edificación por un Código en la misma materia que adecúe el anterior texto a fin de garantizar la seguridad y calidad ambiental de las edificaciones.

c) Código de Habilitaciones y Verificaciones, adecuando el anterior texto a diversas situaciones actuales, y en lo que respecta a la materia ambiental, estableciendo la obligatoriedad de seguros específicos para las actividades ambientalmente riesgosas y,

d) El Código Ambiental, expresando que este nuevo Código contendrá el conjunto de disposiciones que regulen la calidad del medio ambiente con vistas al logro de su máxima sustentabilidad y el control de las situaciones de riesgo. A tal fin se atenderá a la prevención de acciones ambientalmente inadecuadas y, en su caso, la resolución o morigeración de las situaciones indeseables existentes, asegurando la máxima recuperación posible del medio afectado.

Se establecerán medidas y mecanismos de negociación y concertación para la promoción de las acciones ambientales sustentables y la disuasión de las prácticas incorrectas. El desarrollo del Código Ambiental, deberá tener en cuenta la escala metropolitana de los procesos ambientales más significativos, tal como fuera expresado en el capítulo pertinente. Será prioritaria la promoción de medidas preventivas y la puesta en práctica de acciones ambientales sustentables. Este Código contendrá los mecanismos procedimentales de las acciones judiciales de

índole ambiental, incluyendo el procedimiento de recomposición del ambiente en caso de daño ambiental colectivo.

Es relevante a los fines de este trabajo citar el artículo 25 sobre instrumentos de participación, ya que establece que *"los diversos lineamientos e instrumentos del PUA deben ser decididos e implementados en marcos participativos que aseguren el consenso y la adecuación a las expectativas de los habitantes de la ciudad mediante la intervención metódica y ordenada de la mayor cantidad y calidad de los actores que sean los responsables políticos y técnicos de la gestión del PUA, sean las organizaciones sociales y comunitarias como también los ciudadanos a título particular. Por tanto, se ajustarán los mecanismos ya existentes o bien se crearán nuevos dispositivos que promuevan y faciliten las actividades participativas. Como soporte general de estos procesos se crearán instancias de gestión que garanticen la difusión pública y masiva de los diagnósticos, los lineamientos y los instrumentos del PUA, sin la cual los objetivos de los Instrumentos Participativos se verían severamente obstaculizados."* y así enumera a la Comisión Asesora del Plan Urbano Ambiental, al Foro Participativo Permanente del Consejo del Plan Urbano Ambiental, a las audiencias públicas y a la difusión y publicación del PUA.

El 4 de abril del 2018, el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elevó un Proyecto de Ley a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[32], solicitando por su intermedio la aprobación del texto del Código Urbanístico a los fines de dar cumplimiento a lo dispuesto por el PUA en su artículo 24.

Entre los fundamentos[33] que el Poder Ejecutivo de la Ciudad esgrimió en el proyecto de Ley referido, se encuentran que los criterios que contemplaba el entonces vigente Código de Planeamiento Urbano (CPU) habían surgido del movimiento urbanístico denominado "modernista" que pensaba a la ciudad como una sectorialización de espacios individualizados.

Con respecto a los usos del suelo, el CPU contenía un cuadro de usos basado en estadísticas económicas que tenía la insólita extensión de 70 páginas.

[32] Expediente Electrónico N° 9486013/MGEYA-SSPLANE/2018 del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires.
[33] Mensaje de Elevación N° 32/AJG/2018.

En relación a la morfología urbana, el proyecto se focalizó en el reconocimiento y la protección de la ciudad existente, tendiendo a su completamiento de constructividad.

Con respecto al Código de Edificación que refiere el Plan Urbano Ambiental, El 19 de abril de 2018, el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elevó a la Legislatura Porteña el Proyecto de Ley[34] que propiciaba la aprobación del nuevo Código de la Edificación.

Entre los fundamentos del referido proyecto se indicó que *"Ha quedado de manifiesto que, como consecuencia de los rápidos avances tecnológicos, la normativa edilicia se desactualiza. Generalmente las normas sólo son revisadas cuando las prácticas han ya devenido habituales, provocando un freno en la innovación. Por medio del Nuevo Código se pretende corregir el cúmulo de normas reglamentarias prescriptivas que indican en forma taxativa materiales y técnicas obsoletas, impidiendo la utilización de nuevos materiales y técnicas innovadoras.*

Por el motivo expuesto, el proyecto de ley que se acompaña tiene por finalidad ordenar y guiar el desarrollo físico y constructivo de la Ciudad, concibiendo al mismo, como un sistema complejo y dinámico que debe acompañar los constantes cambios que se producen tanto en el desarrollo de las nuevas tecnologías, como aquellos que se producen en las políticas y prácticas basadas en el desarrollo sostenible.

En ese marco, el Nuevo Código de Edificación propone un cambio de paradigma al que se ve reflejado en la estructura del Código de Edificación vigente, toda vez que se integrará por un cuerpo principal, complementado por una Reglamentación de carácter técnico, que podrá ser actualizada en forma periódica, facilitando su adecuación en función de los avances tecnológicos y de producción que demanden los estándares constructivos vigentes, manteniendo como pilares fundamentales: la seguridad, la calidad y la sustentabilidad en todo proceso constructivo…", concluyendo que *"…este proyecto permitirá una periódica revisión y actualización técnica, que acompañe junto con los avances tecnológicos el desarrollo físico y constructivo de la Ciudad, y atendiendo las necesidades sociales de sus habitantes. Finalmente, cabe mencionar que, se ha dado debido cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley N° 2.930, desarrollando*

[34] Expediente Electrónico N° 4619496/MGEYA-SECPLAN/2014 del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires.

mesas de trabajo con distintas instituciones profesionales y académicas, así como instancias de participación vecinal, a través de reuniones y foros participativos. Durante todo el proceso se difundieron mediante publicaciones los distintos borradores y avances del proyecto."[35]

El tratamiento de esta Ley, no estuvo exenta de cuestionamientos respecto del tema que nos ocupa: La participación ciudadana.

Tal como indica la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el referido proyecto fue remitido a la Legislatura Porteña, la cual, conforme el artículo 81, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros aprueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.

Este proyecto de Ley, conforme el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad, tiene procedimiento de doble lectura en relación a la materia, en el cual la Legislatura trata en sesión la primera aprobación de los proyectos y convoca dentro del plazo de 30 días a Audiencia Pública.

El 7 de agosto de 2018, la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires hizo lugar a un amparo[36] presentado por el señor Juan Alberto Arce, en su calidad de habitante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual peticionó que se ordene la inmediata convocatoria y realización de la Audiencia Pública obligatoria que dispone el artículo 63 de la Constitución de la Ciudad en relación a las normas de planeamiento contenidas en los proyectos de ley N° 849-J-2018 y 1058-J-2018, siendo los mismos el Código Urbanístico y el Código de Edificación, alegando la violación de su derecho constitucional de participación ciudadana para lo cual, la Jueza del Juzgado 9° en lo Contencioso Administrativo Andrea Danas, resolvió: *"Disponer como medida precautelar la suspensión del tratamiento legislativo de los proyectos de ley N° 849-J-2018 y 1058-J-2018. Ello hasta tanto la parte demandada informe en el plazo de cinco días, el estado parlamentario de los mismos, sus antecedentes y si efectivamente se ha convocado a audiencia pública previo a su tratamiento legislativo, y en consecuencia, el Tribunal se encuentre en condiciones de*

[35] Mensaje de Elevación N° 37/AJG/2018.

[36] Juzgado De 1era. Instancia En Lo Contencioso Administrativo Y Tributario N° 19, Secretaría N° 37 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, "Arce, Juan Alberto Contra Gcba Y Otros Sobre Amparo – Otros", Expediente N° 13917/2018-0, disponible en https://eje.juscaba.gob.ar/iol-ui/p/inicio

resolver la medida cautelar solicitada", suspendiendo el tratamiento legislativo de los proyectos.

El artículo 63 de la Constitución de la Ciudad dispone que "*La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos"*.

El Gobierno de la Ciudad apeló la medida judicial, y la magistrada, analizó la normativa aplicable, refiriendo en primer lugar a la Ley 6, la cual en su artículo 1° regula el instituto de la audiencia pública

Asimismo, el artículo 3° de la citada Ley determina que la omisión de su convocatoria, cuando ésta sea un imperativo legal, es causal de nulidad del acto que se produzca en consecuencia, quedando abierta la actuación judicial, siendo causal de anulabilidad del acto por vía administrativa o judicial, conforme lo indica el artículo 4. Remarcó que el artículo 8 prevé que *"En caso del procedimiento de doble lectura, y luego de la aprobación inicial de la norma, el Presidente de la Legislatura deberá suscribir el Decreto de convocatoria a Audiencia Pública, en el plazo previsto por el inciso 3 del art. 90 de la Constitución de la Ciudad y en los términos establecidos por el art. 41 de la ley"*.

Analizó la nota emitida por el Secretario Parlamentario de la Legislatura de la Ciudad, que acreditaba que al trámite parlamentario de los proyectos en cuestión, por su materia, se les aplica el procedimiento de doble lectura, con la necesaria convocatoria y celebración de una audiencia pública, sin que puedan tener sanción definitiva antes de dicha instancia. De la misma nota se desprendía que la audiencia pública tendría lugar luego de realizada la primera lectura, conforme lo previsto en el artículo 90 inciso 3 de la Constitución de la Ciudad. Asimismo, se acompañó informe que dio cuenta de que se habían realizado 6 reuniones de diputados de la Comisión de Planeamiento Urbano, 2 reuniones participativas convocadas por ella que consistieron en una reunión participativa vecinal y una mesa de trabajo con expertos, 15 reuniones conjuntas comunales y 7

reuniones de asesores de la Comisión, concluyendo que en el entonces estado del proceso, no se veía vulnerado el derecho de Arce en cuanto a la participación ciudadana (verosimilitud del derecho).

En conclusión, el 22 de agosto del 2018, la Jueza Danas dictó sentencia resolviendo: "Rechazar la medida cautelar solicitada por la parte actora y por la Sra. Asesora Tutelar, en los términos en que ha sido solicitada. En consecuencia, declarar que ha perdido vigencia la medida precautelar oportunamente dictada, motivo por el cual deviene innecesario expedirse en torno a los recursos interpuestos…"

De esta manera, continuó el tratamiento parlamentario hasta que el 6 de septiembre de 2018, el proyecto de Ley del Código Urbanístico tuvo aprobación inicial por parte de la Legislatura porteña conforme los artículos 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad.

El 31 de octubre de 2018 se celebró la audiencia pública en el Salón Dorado de la Legislatura de la Ciudad, la cual se dividió en cuatro jornadas, en razón de los 493 interesados inscriptos a la misma como oradores.

Luego de arduos debates, el 6 de diciembre de 2018 se sancionó la Ley 6.099[37], la cual Aprobó el Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus correspondientes Anexo I: "CATÁLOGO DE INMUEBLES PROTEGIDOS", Anexo II: "ÁREAS ESPECIALES INDIVIDUALIZADAS", Anexo III: "ATLAS", y Anexo IV: "PLANCHETAS DE EDIFICABILIDAD Y USOS.

En la misma sesión ordinaria en la cual se aprobó el código Urbanístico se sancionó la Ley N° 6.100[38] que aprobó el Código de Edificación.

§ 18. La Ley 303 de Información Ambiental

La Ley 303 tiene como objeto establecer que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales, conforme lo establecido en el Artículo 26 in fine de la Constitución, y de acuerdo con las disposiciones de dicha ley, sin necesidad de invocar interés especial alguno que motive tal

[37] Ley N° 6.099, *Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, publicada en el B.O.C.B.A. N° 5.526 del 27/12/2018.
[38] Ley N° 6.100, *Código de Edificación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, publicada en el B.O.C.B.A. N° 5.526 del 27/12/2018

requerimiento[39], siendo aplicable a la información ambiental concerniente o que afecte a la Ciudad de Buenos Aires, que obre en poder del Gobierno de la Ciudad, de cualquier autoridad, organismo e institución pública, incluyendo a sus contratistas, concesionarias y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio.[40]

A los efectos de esta ley, se considera información ambiental, entre otras, las siguientes:

"a. Cualquier tipo de investigación, dato, informe concerniente al estado del ambiente y los

recursos naturales;

b. Las declaraciones de impacto ambiental de obras públicas o privadas proyectadas o en

proceso de ejecución;

c. Los planes y programas, públicos y privados, de gestión del ambiente y de los recursos

naturales y las actuaciones o medidas de protección referidas al mismo."[41]

Se establecen obligaciones[42] en cabeza de los sujetos obligados, tanto públicos como privados, estipulando que están obligados a prever una adecuada organización y sistematización de la información que se genere en las áreas a su cargo; facilitar el acceso directo y personal a la información que se les requiera por ley y que se encuentre en la órbita de su competencia y/o tramitación, sin perjuicio de adoptar las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del normal desarrollo y funcionamiento de sus actividades y otorgar, facilitar e informar quién pudiera tener la información ambiental requerida, con las excepciones previstas en la normativa, estableciendo en relación a los funcionarios públicos[43], que quienes en forma arbitraria o infundada, obstruyan el acceso del solicitante a la información requerida, la suministren en forma incompleta, incorrecta o impidan de

[39] Ley N° 303, *Ley de Información Ambiental*, publicada en el B.O.C.B.A. N° 858 del 13/01/2000, Artículo 1°, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa.
[40] Ibidem anterior, Artículo 2°.
[41] Ley N° 303, *Ley de Información Ambiental*, publicada en el B.O.C.B.A. N° 858 del 13/01/2000, Artículo 3°.
[42] Ibidem anterior, Artículo 5°.
[43] Ibidem anterior, Artículo 6°.

cualquier otro modo el cumplimiento de la ley, serán considerados incursos en incumplimiento a sus deberes como tales.

Posteriormente establece el procedimiento administrativo para solicitar información.[44]

Finalmente, establece que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la información ambiental, debe publicar anualmente un informe acerca del estado ambiental de la Ciudad,[45]siendo de aplicación supletoria la ley 104 de acceso a la información pública, hoy subrogada por Ley 5.784 y la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1510/97, ratificada por Resolución 41/98 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Por su parte, la Ley N° 303 fue reglamentada por Decreto N° 1.325/06.

[44] Ibidem anterior, Capítulo V.
[45] Ibidem anterior, Artículo 16.

CAPÍTULO QUINTO

El Derecho de Participación Ciudadana y sus mecanismos de aplicación

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el campo del derecho de participación ciudadana es innovadora acerca de la recepción de los instrumentos que hacen posible su ejercicio. Cabe destacar que la participación ciudadana se dio desde la redacción inicial del texto, el cual se caracterizó, justamente, por una amplia participación de la ciudadanía.

A tales fines, se creó una Comisión de "Relaciones con la Comunidad" que instrumentó los mecanismos destinados a lograr la participación de la sociedad civil, y a su vez, convocó a los colegios profesionales, las organizaciones no gubernamentales y demás instituciones a participar de las reuniones preparatorias y a presentar proyectos sobre diferentes puntos a tratar.

Ya desde el artículo 1° el texto constitucional consagra la democracia participativa cuando define la forma de gobierno.

La democracia participativa está receptada en el texto constitucional mediante la participación popular, la igualdad, también enunciada en el preámbulo, en la publicidad de los actos de gobierno, entre otras formas.

Así, en la constitución porteña la participación ciudadana fue añadida como un elemento de discusión de políticas públicas y para ejercer el control de los órganos estatales por parte de la ciudadanía, participando a la vez en los procesos de toma de decisiones, por ejemplo, en la designación de funcionarios, elección de nomenclatura de la ciudad o procesos de rezonificaciones.

Como parte de este abanico de derechos, se garantiza el derecho de acceso a la información pública, y particularmente en el tema que nos ocupa, el acceso a la información pública en materia ambiental.

Específicamente sobre este punto, la Ciudad de Buenos Aires sancionó en el año 1998 la Ley 104 de acceso a la información pública[46], texto que fue subrogado en el mes de diciembre de 2016 por la ley N° 5.784 [47]y reglamentada por Decreto 260/2017[48], siendo complementada mediante el Decreto 427/2017[49] que estableció el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información.

En materia ambiental, en el año 1999 se sancionó la Ley 303 de información ambiental[50], reglamentada por el Decreto 1.325/2006[51].

Como ya expresamos, el texto constitucional porteño se presenta superador en esta materia, permitiendo a los ciudadanos intervenir en los procesos que llevan adelante los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El Título Segundo se nomina *"Derechos Políticos y Participación Ciudadana"*, conteniendo en el articulado el derecho de asociarse en partidos políticos, la garantía del pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo y del sufragio.

Estos presupuestos tienen reconocimiento en diversos tratados internacionales, los cuales cuentan con jerarquía constitucional, como ser la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales reconocen derechos de los ciudadanos a fin de participar en los asuntos públicos.

La constitución porteña reconoce mecanismos de participación ciudadana, estableciéndolos en los artículos 66 a 67, inclusive.

---

[46] Ley N° 104, *Ley de Acceso a la Información Pública,* publicada en el B.O.C.B.A N° 600 del 29/12/1998, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa.

[47] Ley N° 5.784, publicada en el B.O.C.B.A N° 5.051 del 19/01/2017. [NOTA: la presente norma fue declarada no vigente al aprobarse la segunda actualización del digesto jurídico por ley n° 6.017 B.O.C.B.A. N° 5485 del 25/10/2018), ya que sus disposiciones fueron incorporadas en la norma principal a la cual modifica (caducidad por objeto cumplido, o fusión), disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa.

[48] Decreto 260/AJG/2017, publicado en el B.O.C.B.A N° 5.173 del 20/07/2017. disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa.

[49] Decreto 427/AJG/2017, publicado en el B.O.C.B.A N° 5.261 del 24/11/2017, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa.

[50] Ley N° 303 (B.O.C.B.A N° 858. 13-01-2000).

[51] Decreto 1325/AJG/2006, publicado en el B.O.C.B.A N° 2.517 del 06/09/2009, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa.

De todas maneras, como hemos dicho anteriormente, es necesario analizar el título segundo de manera armónica, ya que democracia representativa y democracia participativa son las bases de la forma de gobierno local.

A los fines de este trabajo, analizaremos la regulación de la audiencia pública y de la iniciativa popular.

§ 19. La Audiencia Pública

Las audiencias públicas están receptadas para temas referidos a iniciativas populares que impulse el electorado o en los casos en donde expresamente la constitución prevea que deben celebrarse, como ser leyes de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos comerciales o industriales, modificaciones de dominio público, materia ambiental, entre otros.

Indica la Constitución de la Ciudad en su artículo 63: *"La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos."*

Para la participación en la toma de decisiones, se prevé la audiencia pública, instituto regulado en la Ley N° 6 de la Ciudad de Buenos Aires que reza *"...La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el*

tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados…[52]*.".*

Cabe destacar que las opiniones recogidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante.

Luego de finalizada la Audiencia, el órgano que haya llamado a audiencia pública y responsable de la decisión debe explicitar, en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima.

Las audiencias públicas pueden ser temáticas, convocadas a efectos de conocer la opinión de la ciudadanía sobre una decisión legislativa o ejecutiva, las cuales pueden ser facultativas u obligatorias para los casos en los que la constitución o una ley así lo establezca expresamente.

Con respecto a la convocatoria, las mismas pueden ser llamadas por el Poder Legislativo, por el Poder Ejecutivo o por las Comunas.

Asimismo, existen audiencias públicas de requisitoria ciudadana que son aquellas que se convocan cuando el medio por ciento del electorado del último padrón electoral de la Ciudad lo solicite.

Expresa el Dr. Mendez Montenegro que *"…La idea del instituto no es crear un órgano que represente a la ciudadanía y tenga capacidad de decisión directa, sino que aquellos encargados de decidir asuntos públicos tengan todas las opiniones existentes y, de ese modo, puedan tomar decisiones mejor fundadas, teniendo en consideración cómo inciden las normas en la vida de los potenciales afectados…"*[53]

De todas maneras, se podría afirmar que en la práctica, la participación de los ciudadanos en audiencia pública no garantiza el respeto de la voluntad popular, toda vez que las políticas públicas sometidas a audiencia se deciden mayoritariamente en base a

---

[52] Ley N° 6, *Audiencia Pública*, publicada en el B.O.C.B.A. N° 420 del 3/04/1998, Artículo 1°, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

[53] MENDEZ MONTENEGRO, Patricio Daniel, *Partidos políticos, derechos políticos y mecanismos de democracia participativa*, Pensar la ciudad: comentarios a la Constitución porteña desde la igualdad, autonomía personal y derechos sociales / Mariángeles Ahumada Aguirre... [et al.]; coordinación general de Damián Azrak. 1a ed. - Buenos Aires: Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018. p. 929.

intereses o costos políticos, estrategias electorales, ejes de gestión del partido político propiciante, entre otras.

En este aspecto, opina el autor precedentemente citado que *"…Está claro que la participación de los vecinos en este tipo de instancias no puede cambiar el rumbo ideológico del gobierno de turno, pero sí puede presionar a los representantes para perfeccionar los aspectos más polémicos de los proyectos para que redunden en un mayor bienestar general…"*[54].

Uno de los ejemplos de estos hitos de participación vecinal se dio con la sanción de la Ley N° 5.800[55]. En abril del año 2016, un grupo de vecinos del barrio de Balvanera que formaban parte de la red de vecinos "Manzana 66 verde y pública" presentaron un proyecto de ley[56] ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, el cual tenía por objeto declarar de utilidad pública y sujeta a expropiación en los términos de la Ley N° 238 la Manzana 066 de la Sección 28 de la Comuna 3, comprendida entre las Avenidas Belgrano y Jujuy y las calles Moreno y Catamarca, afectándola a la construcción de un espacio verde público y un centro educativo cultural de uso público.

La manzana en cuestión era propiedad de una persona jurídica que pretendía realizar en dicho terreno un microestadio para albergar a 18.000 espectadores, proyectando tres subsuelos de cocheras, conexión directa con la estación de subte, un hotel cinco estrellas, además de locales comerciales y restaurantes.

Los vecinos, por su parte, se oponían a la realización de dicho proyecto, por el impacto que una estructura de dicha magnitud iba a generar en el barrio, el cual ya contaba con alto congestionamiento de tránsito y polución ambiental, además de la contaminación sonora que un estadio provocaría. Atento las medidas de la manzana en cuestión (10.000 m_2), entendían que una obra que no tuviera en cuenta la carencia de espacios verdes en la zona empeoraría los bajos índices de calidad de vida del barrio, ya que Balvanera es uno de las zonas con mayor carencia de verde en la ciudad.

[54] MENDEZ MONTENEGRO, op. cit., p. 930.

[55] Ley N° 5.800, publicada en el B.O.C.B.A. N° 5.122 del 8/05/2017, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

[56] Expediente N° 932-P-2016 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en https://parlamentaria.legislatura.gob.ar/pages/ExpedienteBusqueda.aspx

Previamente, en el año 2014, el grupo de vecinos había presentado ante la Legislatura un proyecto de ley de similares características[57], el cual 26 diputados hicieron propio el proyecto, pero el mismo no prosperó.

El quid de la cuestión fue que el Poder Ejecutivo local, a los fines de conciliar posiciones y atento la gran presión por parte de los habitantes de la comuna 3, resolvió incorporar a dicho proyecto de Ley un artículo "compensatorio", el cual hacía caer la expropiación, y proponía en su lugar la suscripción de un contrato de permuta con el titular de la parcela, a los fines de que éste último ceda su dominio al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a cambio de un lote cuya titularidad pertenecía al Estado local, en el barrio de Saavedra, al cual también se le cambió la zonificación y se le otorgó normativa urbanística específica.

El proyecto de Ley presentado por los vecinos obtuvo Aprobación Inicial el 24 de noviembre de 2016 resultando publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires Nº 5.035 y el 23 de febrero de 2017 se realizó la Audiencia Pública, cumpliéndose así lo establecido por los artículos 89º y 90º de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A la Audiencia Pública se presentaron 3 expositores y 26 oradores, quienes se manifestaron respecto a la Aprobación Inicial en consideración y explicitaron diversas opiniones, las cuales fueron tenidas en cuenta para el texto final del proyecto de ley.

Finalmente, el 5 de abril del 2017 se sancionó la Ley N° 5.800, con 47 votos afirmativos y 10 abstenciones, posteriormente promulgada por Decreto N° 156/17.

§ 20. Iniciativa popular

Cabe destacar que la Constitución de la Ciudad prevé también formas de democracia semidirecta, como ser el referéndum, la iniciativa popular de leyes, la consulta popular no vinculante y la revocatoria de mandato.

Indica el artículo 64 de la Constitución porteña que: *"El electorado de la Ciudad tiene derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a*

[57] Expediente N° 1992-P-2014 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en https://parlamentaria.legislatura.gob.ar/pages/ExpedienteBusqueda.aspx

la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por esta Constitución. La Legislatura debe sancionarlos o rechazarlos dentro del término de doce meses. No son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma de esta Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto."

Explica el Dr. Amaya que *"...mediante la iniciativa ciudadana o popular, un porcentaje del cuerpo electoral hace que se legisle ejerciendo una función pública que determinará la actuación normativa de los órganos deliberantes. El voto o la actitud de los ciudadanos es prelegislativa. Se reemplaza o provoca la actividad estatal, por esto se la ha considerado como un derecho de petición forzado..."*[58].

A diferencia de la norma suprema nacional, que contiene a la iniciativa ciudadana en su artículo 39, y establece que para que la misma proceda debe contar con un tres por ciento del padrón electoral nacional, la Constitución local ha reducido el número al uno y medio por cuento del padrón, haciendo más viable la posibilidad de ejercicio de este instituto.

En la Ciudad de Buenos Aires, la iniciativa popular está reglada por la Ley N° 40, regulando su presentación, el procedimiento, la promoción y el trámite parlamentario.

[58] AMAYA, Jorge Alejandro, *Iniciativa Popular*, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada / comentarios de Daniel A. SABSAY... [et al.]; dirigido por Marcela I. BASTERRA; editado por Enzo L. PAGANI; Alejandro G. FERNÁNDEZ; prólogo de Horacio D. ROSATTI. – 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaires, 2016. p. 776.

CAPÍTULO SEXTO

Las facultades del Poder Legislativo

El artículo 129 de la Constitución Nacional indica que "*La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.".*

El Capítulo Segundo del título tercero *"Poder Legislativo"* de la Constitución de la Ciudad trata las atribuciones del citado órgano: *"Dicta leyes, resoluciones y declaraciones para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, deberes y garantías establecidos en la Constitución Nacional y en la presente y toma todas las decisiones previstas en esta Constitución para poner en ejercicio los poderes y autoridades."*

En relación al presente trabajo de investigación, nos interesa señalar que el inciso b) del punto 2° del artículo 80 indica que la Legislatura de la Ciudad legisla en materia de: "educación, cultura, salud, medicamentos, **ambiente**[59] y calidad de vida, promoción y seguridad sociales, recreación y turismo."

Opina Martín Ocampo que *"Otro mecanismo que refuerza el ejercicio democrático que representa la instauración del Poder Legislativo locales el diseño de un complejo sistema de mayorías y procedimientos especiales que incluyen la participación ciudadana, en la formación y sanción de las leyes."*[60]

Así, el constituyente capitalino ordenó las materias que requieren para su aprobación mayoría absoluta del total de los miembros del Poder Legislativo en el artículo

[59] [El resaltado nos pertenece].

[60] OCAMPO, Martín, *La Legislatura local. Un repaso por sus atribuciones fuertes, el fortalecimiento democrático y su mayor legitimidad política*, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Edición comentada, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2016. p. 810.

81, mayoría de dos tercios en el artículo 82 o bien un procedimiento especial de doble lectura en los artículos 89 y 90.

En el mismo sentido, Ocampo indica que los distintos tipos de procedimiento *"...se refieren a las materias más sensibles para la ciudadanía, como ser la creación y/o modificación de tributos, la regulación de las faltas y contravenciones, el planeamiento urbano, ambiental y cultural, la nominación de sitios públicos y la seguridad social, como así también la materia electoral, la instauración de las comunas y la utilización del dominio público, entre otras. En relación con el procedimiento de doble lectura, los constituyentes exigieron que para la sanción de leyes sobre determinadas materias que se relacionan con la vida cotidiana de los ciudadanos, sea necesario un procedimiento especial que halle fundamento en la intención de alcanzar "formas más modernas y efectivas para la sanción de las leyes"*[61].

Por su parte, el artículo 81 sobre mayorías para sanción de las leyes indica que con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros "*3. Aprueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.".*

Cuando hablamos de distintos tipos de mayoría, el texto constitucional porteño ha incluido esta herramienta esencial en la construcción de la democracia, ya que de esta manera se eliminó la posibilidad de ejercer la llamada "mayoría automática".

[61] OCAMPO, op. cit., p.810-811.

CAPÍTULO SÉPTIMO

El procedimiento de sanción de las leyes: el procedimiento de doble lectura

El Capítulo tercero del título tercero de la Constitución trata sobre la sanción de las leyes.

Con respecto al tema de este presente trabajo de investigación, el artículo 89 de la carta magna porteña lista cuáles son las materias que tienen procedimiento de doble lectura:

"Tienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones:

1. Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.

2. Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3. Imposición de nombres a sitios públicos, emplazamiento de monumentos y esculturas y declaración de monumentos, áreas y sitios históricos.

4. Desafectación de los inmuebles del dominio público y todo acto de disposición de éstos.

5. Toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad.

6. Las que consagran excepciones a regímenes generales.

7. La ley prevista en el artículo 75°.

8. Los temas que la Legislatura disponga por mayoría absoluta."

El artículo 73 del reglamento de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires expresa que *"Los proyectos que versen sobre las materias o asuntos que según el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad deben ser sometidos al procedimiento de doble lectura deben contar, para ser considerados por el Cuerpo, con el despacho de la o las Comisiones de Asesoramiento Permanente o de las Juntas, los informes de los órganos competentes que se hubieren expedido y la resolución de convocatoria a Audiencia Pública, conforme al*

modelo que determina la Resolución correspondiente de la Junta de Interpretación y Reglamento. Las Audiencias Públicas serán presididas por el Vicepresidente/a 1° de la Legislatura o quien éste/a designe en forma inexcusable. A efectos de cumplimentar con lo prescripto, que dichas audiencias se consideran válidas con la presencia mínima de tres integrantes de la Comisión de Asesoramiento respectiva, los mismos serán convocados por el Presidente/a de la misma en forma rotativa y sólo podrán inasistir por causa debidamente justificada.[62] *"*

Asimismo, establece el artículo 90 de la Constitución que "*el procedimiento de doble lectura tiene los siguientes requisitos:*

1. Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados.

2. Aprobación inicial por la Legislatura.

3. Publicación y convocatoria a audiencia pública, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones.

4. Consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura. Ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas."

Estos vienen a regular que, ingresado un Proyecto de Ley a la Legislatura, el mismo será tratado por la Comisión en la materia conforme la temática de la misma y luego, será elevada al recinto, la cual, al ser tratada por los legisladores, obtendrá, en primera instancia "aprobación inicial".

Por su parte, el artículo 74 del reglamento de la Legislatura indica que la audiencia pública deberá celebrarse dentro de los sesenta días de aprobada inicialmente la ley, es decir, desde su primera votación en el recinto, estableciendo en el artículo 75 que entre la Audiencia Pública y el tratamiento definitivo de la ley sujeta a doble lectura no podrá haber un plazo superior a noventa días, el que podrá ser prorrogado por Resolución de la Legislatura.

[62] REGLAMENTO DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, Artículo N° 73, disponible en: https://www.legislatura.gov.ar/seccion/documentacion.html

La audiencia pública será celebrada en el marco de la Ley N° 6, como anteriormente mencionamos, y es dable destacar que mediante Ley N° 6.306[63] se incorporó el artículo cuatro bis por el cual se incluyó la modalidad virtual como modo de celebración de la audiencia: "*Todas las audiencias públicas previstas en esta Ley pueden ser presenciales, virtuales o mixtas. Son presenciales aquellas que por celebrarse en un espacio físico admiten la comparecencia personal de los participantes, expositores y público. Son virtuales las audiencias que se desarrollan y transmiten en forma telemática garantizando que los participantes, expositores y público tomen intervención a través de los medios técnicos que disponga la autoridad convocante. Son mixtas aquellas que se celebran combinando las dos modalidades anteriores. La autoridad convocante determinará en su convocatoria, si la audiencia se desarrollará bajo la modalidad presencial, virtual o mixta.",* con vigencia a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial, o sea el 10 de junio de 2020 y hasta tanto se mantuviera en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el estado de aislamiento social, preventivo y obligatorio establecido por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1/20 y sus prórrogas.

Cabe destacar que al día de la fecha, se sigue manteniendo la forma mixta para celebrar las audiencias.

Conforme el artículo 11 de la precitada Ley N° 6, la autoridad convocante de las audiencias públicas temáticas convocadas por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires es el presidente o presidenta de la misma, pudiendo designar como reemplazante a los Vice-presidentes o Vice-presidentas del cuerpo en su orden, estableciendo en el decreto de convocatoria la presencia de al menos tres Diputados de los cuales por lo menos uno debe pertenecer a las Comisiones de Asesoramiento permanente a cargo de emitir el despacho sobre el tema que refiere la audiencia pública.

El título III de la Ley que dicta el reglamento general de las audiencias públicas, establece los requisitos para ser participante: *"Es participante toda persona física o jurídica con domicilio en la Ciudad de Buenos Aires o en la/s comuna/s de acuerdo al tipo de Audiencia de que se trate, salvo el caso de efectos intercomunales o interjurisdiccionales en que podrá participar quien posea domicilio en el territorio comprendido. El participante debe invocar un derecho o interés simple, difuso o de*

[63] Ley N° 6.306, publicada en el B.O.C.B.A. N° 5.888 del 10/06/2020, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

incidencia colectiva, relacionado con la temática objeto de la Audiencia, e inscribirse en el Registro habilitado a tal efecto por el organismo de implementación. También se considera como participante a las autoridades de la Audiencia y a los expositores definidos como tales en la presente Ley."[64].

Asimismo, se establecen requisitos de convocatoria de la audiencia, indicando que se debe poner a disposición de la ciudadanía los antecedentes, despachos y/o expedientes de los organismos competentes en la materia y los estudios o informes que pudieran aportar los técnicos consultados; publicitar la convocatoria con antelación suficiente a la fecha fijada para la misma y publicarla, como mínimo en dos de los diarios de mayor circulación en la Ciudad, en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante un periodo de dos días, en cuatro Medios Vecinales de la zona de la Ciudad acerca de la cual se debata la Audiencia Pública, en la Emisora radial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el canal de la Ciudad, en el sistema WAP, entre otros.

Establece específicamente el inciso h del artículo 44 en los que respecta al tema que nos ocupa que "*En los casos en que para la aprobación de un proyecto de ley corresponda el procedimiento de doble lectura, el organismo de implementación deberá publicitar la convocatoria al menos un (1) día después de publicada la aprobación inicial de la Legislatura en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires."*

Finalizada la audiencia y concluidas las intervenciones de los participantes, el Presidente o Presidenta da por finalizada la Audiencia, agregando la versión taquigráfica de la audiencia al expediente, suscripta por el Presidente o Presidenta de la Audiencia Pública, por los funcionarios o funcionarias, Diputados o Diputadas, miembros de la Junta Comunal presentes que resulten competentes en razón de su objeto y por todos los participantes que, invitados a signarla, quieran hacerlo.

Luego se debe remitir el Expediente, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción de la versión taquigráfica de la Audiencia Pública, a las autoridades responsables de la misma con todas las intervenciones de la misma, a fin de que informen de qué manera han tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las

[64] Ley N° 6, Audiencia Pública, publicada en el B.O.C.B.A. N° 420 del 3/04/1998, Artículo 34, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

cuales las desestiman, debiendo publicarse, junto con la versión taquigráfica, en el sistema WAP de la Ciudad de Buenos Aires.[65]

Cumplidos estos requisitos, la Legislatura se encuentra en condiciones de dar tratamiento definitivo a la Ley.

[65] Ley N° 6, Audiencia Pública, publicada en el B.O.C.B.A. N° 420 del 3/04/1998, Artículo 58 y 59, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa.

CAPÍTULO OCTAVO

Fallos en materia de participación Ciudadana y ambiente

§ 21. Fallo "Federación de Cooperativas de Reciclado"

En este decisorio judicial "Federación De Cooperativas De Reciclado Limitada y Otros Contra GCBA y Otros Sobre Amparo – Ambiental" surge un exhaustivo análisis respecto del necesario respeto del procedimiento de Doble Lectura realizado por la jueza de grado.

El fallo[66] destacado del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 4, a cargo de la Dra. Elena Liberatori, Secretaría N° 8, del 2 de octubre de 2019, analizó exhaustivamente el procedimiento de doble lectura y la participación ciudadana en leyes relativas a la materia ambiental, en los autos mencionados, en los cuales se hizo lugar a la demanda de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, declarando la nulidad e inconstitucionalidad de la Ley N° 5.966 que modificaba la Ley N° 1.854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

El amparo citado fue interpuesto por la Federación de Cooperativas de Reciclado Limitada, por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), por la Cooperativa de Provisión de Servicios para Recolectores El Ceibo Limitada, como amparo colectivo, solicitando se declare la inconstitucionalidad de la Ley N° 5.966 y su nulidad absoluta por no haberse cumplido con el procedimiento de doble lectura establecido en los arts. 89 inciso 1 y 90 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, durante su aprobación legislativa.

Cabe destacar que la Ley N° 5.966 modificaba la Ley N° 1.854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos a efectos de autorizar en la Ciudad de Buenos Aires la combustión de residuos sólidos con recuperación de energía, o sea, termovalorización.

[66] Juzgado de 1era. Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 4, Secretaría N° 8, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, "Federación De Cooperativas De Reciclado Limitada y Otros Contra GCBA y Otros Sobre Amparo – Ambiental", Expediente N° 12519/2018-0, disponible en https://eje.juscaba.gob.ar/iol-ui/p/inicio

La parte actora adujo que, en ausencia de un Código Ambiental, el ordenamiento normativo vigente para la temática era la Ordenanza N° 39.025, que aprueba el Código de Prevención de la Contaminación Ambiental, a los efectos de prevenir, minimizar y controlar la contaminación ambiental dentro del territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual fue sancionada en el año 1983. Asimismo, indican que el artículo 24 del Plan Urbano Ambiental declara que la Ciudad cuenta actualmente con el Código de Prevención de la Contaminación (CPC) y se ordena que sea reformulado con la aprobación de un instrumento normativo, el Código Ambiental y que justamente, la Ordenanza citada, tenía como principal interés la prohibición de incineración de residuos en ámbitos domiciliarios, comerciales e institucionales, por tanto, si se pretendía modificar este criterio a través de la modificación de la Ordenanza, implicaba modificar lo que entendían era el Código Ambiental, por lo que correspondía aplicar el procedimiento de doble lectura estipulado en los artículos 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad.

Además indicaron que la omisión de aprobar un nuevo Código Ambiental no puede habilitar a la Legislatura a defraudar la Constitución de la Ciudad, al aplicar el procedimiento de simple lectura a proyectos a los cuales tendría que haber aplicado el procedimiento de doble lectura de existir el código Ambiental, fundado en el derecho que tienen todos los habitantes de la Ciudad a participar en el ámbito parlamentario mediante la audiencia pública prevista en el procedimiento de doble lectura, ya que para la sanción de la Ley 5. 966 se había omitido.

Concluyen que la ley atacada no había tenido ningún ámbito formal de participación ciudadana, lesionando los derechos contenidos en los artículos 1, 11, 89 Y 90 de la Constitución de la Ciudad, solicitando cautelarmente se suspendan los efectos de la citada Ley N° 5.966 hasta tanto se resolviera la cuestión de fondo.

La medida cautelar solicitada fue otorgada el 27 de junio de 2018.

Por otra parte, procedió a acumularse otro expediente que también solicitaba la inconstitucionalidad de la Ley 5.966, impetrado por la Fundación Agreste (Ecología y Medio Ambiente), en trámite por ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 21 Secretaría N° 42, toda vez que la magistrada a cargo entendió que en atención al bien jurídico protegido, es decir, un bien colectivo como lo es el medio ambiente y en virtud del efecto que la sentencia pudiere tener, los mismos debían acumularse.

En agosto de 2018, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contestó la demanda, y en relación al tema que aquí analizamos, señaló que *"...resulta ser una atribución de la Legislatura definir la sanción de un Código Ambiental y el modo en que ello se materializa en su caso..."*, entendiendo que no existe obligación legal incumplida de sancionar un Código Ambiental, y argumenta que, señalar que el Código Ambiental estaría integrado por *"todas las leyes que aborden cuestiones ambientales en general"*, *" ...claramente representa un concepto impreciso e indeterminado sin ningún respaldo técnico ni legal*…", insistiendo que *"... el argumento que busca igualar jurídicamente una ley ambiental con el Código Ambiental, de ninguna forma puede ser admitida como fundamento de la acción que pretende la inconstitucionalidad de una ley. De allí también se deriva obviamente la no necesidad de la doble lectura que pretende la actora…".*

Posteriormente, en febrero de 2019 solicitaron tomar participación en el proceso en el carácter de parte actora, y en calidad de personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos como es la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado, y de acuerdo a la colectivización del expediente, el Observatorio del Derecho para la Ciudad y la Fundación Greenpeace Argentina, adhiriendo en todos sus términos al escrito que dio origen a la demanda.

El Tribunal, en mayo de 2019, realizó la convocatoria de expertos como ser la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires, a las dependencias técnicas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que pudieran expedirse sobre la cuestión planteada, a la Universidad Nacional de San Martín, al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y a la carrera de Urbanismo en la Universidad Nacional de General Sarmiento, en calidad de *"Amicus Curiae"*, a fin que se expidan sobre puntos centrales que el Tribunal entendió relevantes en relación a cuestiones centrales atinentes a la necesidad de participación pública cuando se trata de materia ambiental, término que la Constitución de la Ciudad emplea en el artículo 89, referido a la necesidad de doble lectura y audiencia pública entre ambas sesiones, toda vez que, a pesar que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires apeló esta convocatoria, la misma resultaba necesaria por la índole técnica y científica a la que alude la ley cuestionada, reveladora de la importancia que amerita un debate público, el cual no fue cumplido por el procedimiento simple impreso a la Ley 5.966.

La magistrada de primera instancia, en su sentencia, realizó una síntesis sobre los puntos puestos en debate en autos:

"…1) Si el Poder Legislativo de la Ciudad ha omitido cumplir con la manda constitucional prevista para la elaboración y sanción de las leyes -en este caso la Ley 5966- en "materia ambiental" que requiere de un procedimiento de doble y de audiencia pública.

2) Si la Ley 5966 de la C.A.B.A. cuyo art. 3 autoriza la termovalorización de residuos contraviene los principios de no regresión y progresividad y las leyes federales de presupuestos mínimos (Ley General de Ambiente 25675 y Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios 25916) dictadas en virtud del art. 41 de la CN y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

3) Si la Ley en cuestión incluye medidas que pueden producir un daño al ambiente y a la salud de "los habitantes" de la Ciudad y a sus "generaciones futuras", contrariando así la tutela establecida en la Constitución Nacional e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, la Constitución de la Ciudad y las leyes de presupuestos mínimos…"

Nos centraremos en la resolución del punto 1), en cuanto al análisis del presente trabajo, no obstante, merece ser destacada la sustanciación y el análisis del Tribunal en cuanto a las controversias planteadas por incumplimiento a la normativa de presupuestos mínimos en materia ambiental que rige en nuestro país.

Continuando, entiende la magistrada que la Ley N° 5.966 cuestionada modifica la Ley N° 1.854 la cual ya desde su objeto, que es establecer el conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fija la cuestión ambiental determinando que la gestión de los mismos debe realizarse de forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, con el fin de proteger el ambiente, seres vivos y bienes, sobre todo, quitando una prohibición existente en la Ciudad de realizar la combustión de residuos sólidos urbanos con recuperación de energía (termovalorización).

En consecuencia, entiende que los contenidos de la ley cuestionada refieren de modo directo al Medioambiente en cuestiones trascendentes también desde lo social y lo económico, por lo que resulta necesario e ineludible el tratamiento legal mediante el

procedimiento constitucional de doble lectura y el necesario debate público que dicho procedimiento implica, destacando sobre todo que *"… No menor resulta el hecho de que el procedimiento de sesión simple que la Legislatura viene dando a la materia ambiental -omitiendo dictar el Código Ambiental-, por lo pronto, deja de lado el debate, la información y la participación pública respecto de cuestiones que hacen a la vida, a la salud de los habitantes de la Ciudad y de las generaciones futuras…".*

Indica que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no ha logrado fundamentar por qué una ley ambiental no iguala a un Código Ambiental, lo que, sin embargo, no es lo que argumenta la parte actora, explica que la Constitución de la Ciudad establece que la *"materia ambiental"* se regula por procedimiento de doble lectura y audiencia pública.

Destacaremos la conclusión respecto a este punto: *"…la regulación normativa de la materia ambiental, sea por código o por una ley, debe ser mediante el procedimiento de doble lectura y audiencia pública. La inferencia que realiza el GCBA en cuanto a que la omisión de sancionar el Código Ambiental permite la sanción de leyes ambientales por procedimiento legislativo simple sin audiencia pública, es deleznable. La Constitución no ha establecido excepción alguna para sortear el procedimiento de doble lectura y la audiencia pública. Y donde el Constituyente no distingue no cabe efectuar una distinción no prevista. Por lo que entonces, la materia ambiental, sea que se codifique o sea que se legisle, -reitero, una distinción que no efectúa la Constitución porteña-, en ambos casos debe seguir la regla del artículo 89 que expresamente dice que tienen procedimiento de doble lectura y audiencia pública, las materias ambientales, de planeamiento urbano y edificación…"*,agregando con respecto a órgano legislativo de la Ciudad que *"...No es proponible que la Legislatura pretenda ejercer discrecionalmente (ver fojas 272/273) la atribución conferida por el articulo 89 en cuanto a no legislar el Código Ambiental y que ese incumplimiento la habilite a sancionar leves simples sin audiencia pública, cuando se trata de materia ambiental. La Legislatura pretende a su respecto que le es potestativo resolver que el procedimiento sea simple - contraviniendo la manda constitucional sin ambages en cuanto a la doble lectura y audiencia pública- tornando en evidente la indisimulada intencionalidad de evitar que la ciudadanía participe, intervenga, proponga, mejore, y en especial, ilustre tanto a los legisladores como a los ciudadanos en general acerca las cuestiones técnicas que esa ley ambiental cuestionada implica…".*

A continuación, en el *apartado "1.2 Selectividad del requisito de doble lectura para asuntos ambientales"*, hace un análisis de la normativa que en este trabajo expusiéramos: el artículo 81 inciso 3°[67], 89[68] de la Constitución porteña, el artículo 24 del Plan Urbano Ambiental (Ley N° 2.930)[69] y resalta que ya en el Código de Planeamiento Urbano sancionado en el año 2000 por Ley N° 449, se hacía mención a la materia ambiental y el mismo fue sancionado bajo el procedimiento de doble lectura. Mismo tratamiento siguió el Código Urbanístico, su reemplazo, mediante la sanción de la Ley N° 6.099.

Es de suma importancia la llamada de atención en la sentencia, en cuanto al tema de fondo, la termovalorización de residuos, ya que el Código Urbanístico regula los tipos de Uso de suelo para Higiene Urbana, aprobando el uso "Planta de Tratamiento de RSU", definido como *"lugar especialmente acondicionado y habilitado por la autoridad competente para el tratamiento de residuos sólidos urbanos por métodos ambientalmente reconocidos y de acuerdo a normas certificadas por organismos competentes"*, entonces concluye que *"...el uso del suelo donde se podría llegar a instalar una planta destinada a la termovalorización fue aprobado siguiendo los procedimientos establecidos en los artículos 89 y 90 de la CCABA mientras que la autorización de dicha tecnología propiamente dicha fue aprobada con un procedimiento simple.* ***No hay ninguna explicación para que lo ambiental sea tratado legislativamente según la ocasión****."*[70]

Mismo tratamiento legislativo obtuvo Código urbanístico para "Usos que aplican instrumentos de desarrollo territorial", los cuales indican cuáles son los usos que corresponden a grandes equipamientos públicos o privados, disponiendo que éstos deben tener aprobación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforme artículos 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad, y entre ellos se encuentra la compactación de basura de escala urbana, concluyendo que *"...Resulta inentendible entonces que la Ley 5966 no haya seguido el mismo procedimiento. Es evidente que hay una selectividad inapropiada con respecto a que procedimiento legislativo se aplica a lo ambiental. Ningún fundamento valido avala esa selección..."*

[67] Véase Página 55 del presente
[68] Véase Página 6 del presente.
[69] Véase Página 40 del presente.
[70] Páginas 28 y 29 de la sentencia en "Federación De Cooperativas De Reciclado Limitada y Otros Contra GCBA y Otros Sobre Amparo – Ambiental" supra citado. [El resaltado me pertenece]

Por último, entiende que *"…queda en evidencia que la Legislatura selecciona arbitrariamente cuándo la materia ambiental se legisla con procedimiento simple -claramente para evadir el procedimiento de doble lectura y Audiencia Pública- y no obstante, cuando lo ambiental incumbe en lo urbanístico, y como lo urbanístico se legisla con el procedimiento especial de doble lectura y audiencia pública, resulta ser que la misma materia ambiental, si es una legislación específica como la Ley 5966 aquí cuestionada, va por procedimiento simple, incurriendo así la Legislatura en lo que la doctrina de los Actos Propios impide…"*.

En relación a este punto, la magistrada, como ya adelantáramos, declaró la nulidad de la Ley N° 5.966 en virtud de la sanción establecida por la Constitución de la Ciudad en el artículo 90 último párrafo, al decir *"ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas"*.

En el desarrollo del punto *"1.3 La omisión de la Legislatura de dictar un Código Ambiental"*, explica que el Plan Urbano Ambiental constituye una verdadera reglamentación del dispositivo constitucional referido al artículo 89 de la Constitución de la Ciudad, en general y en particular al Código Ambiental, el cual hasta la fecha no se ha sancionado: *"…Y por supuesto, las leyes ambientales que se vienen dictando no pueden considerarse sustitutivas del Código Ambiental (C.A.) y menos que sea una técnica legislativa encomiable, ir legislando de a parches, en el marco de la omisión de dictar el Código Ambiental para inferir de esa omisión inconstitucional de la Legislatura que las leves menores al mismo, puedan sancionarse con procedimientos simples.*

Este hecho es aberrante jurídicamente. La Legislatura omite dictar el Código Ambiental -situación en la que ya no podrá eludir como lo hace, el procedimiento de doble lectura y Audiencia pública- y de esa anómala conducta, inferir que las leyes de materia ambiental pueden ser emitidas por procedimientos simples, constituye una convalidación fáctica del incumplimiento constitucional de dictar un código ambiental…", para concluir que *"…En atención a lo expuesto, sostengo que, a partir del incumplimiento de dictar el Código Ambiental, por parte del GCBA y de la Legislatura de la CABA, se ha instalado entonces la "práctica habitual" o el "modo" de darle un trámite de procedimiento común a los proyectos de leyes de materia ambiental violando abiertamente la Constitución porteña*

que establece que dicha materia, sea codificada y/o legislativa, es de trámite parlamentario de Doble Lectura y Audiencia pública…”.

En el desarrollo del punto 1.4 de la sentencia, nominado *“Derecho a la participación ciudadana y acceso a la información en materia ambiental”*, encontramos un sólido argumento en relación al tema del presente trabajo, ya que se indica que la Constitución de la Ciudad es puntillosa y minuciosa en cuanto a establecer que la materia ambiental debe ser legislada mediante procedimiento de doble lectura, advirtiendo que el propio Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su artículo 73 también tenía estas previsiones: *" ... los proyectos que versen sobre las materias o asuntos que según el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad, deben ser sometidos al procedimiento de doble lectura, deben contar, para ser considerados por el Cuerpo, y la resolución de convocatoria a Audiencia Pública ....”*, advirtiendo que la propia Legislatura incluye además la palabra *"asuntos"*, captando la voluntad del Legislador constituyente, a fin de que cuando se tratan, "materias", "asuntos", "códigos" o "modificatorias" en materia ambiental, solo puede entenderse que deben ser legislados mediante procedimiento de Doble Lectura.

Finalmente, la Jueza de grado resolvió hacer lugar a la demanda de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Legislatura de la Ciudad, declarando nula la Ley N° 5.966, conforme lo dispuesto por el artículo 90, último párrafo de la Constitución de la Ciudad; declarar la inconstitucionalidad de la Ley N° 5.966 por no cumplir con las Leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales y el Principio de Progresividad y de No Regresividad en materia de Derechos Humanos y exhortar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y a la Legislatura de la Ciudad a tomar en cuenta el Principio Precautorio para la evaluación de proyectos o tecnologías que pudieran generar un daño al medio ambiente y a la Salud en sentido integral, decisión que fue apelada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lamentablemente, esta sentencia fue revocada por la Sala N° 2 de la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad el 16 de marzo de 2020, rechazando la acción de amparo colectivo, haciendo propio el dictamen del Fiscal de Cámara preopinante, el cual entendió que la demanda no se ajustaba a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que sostiene que no compete a los jueces hacer

declaraciones generales o abstractas, porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos, negando que estuviese en la órbita del Poder Judicial de la Nación la facultad de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los poderes Legislativo y Ejecutivo, porque el fin y las consecuencias del control encomendado a la Justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa suponen que el requisito de la existencia de "caso" o "controversia judicial" sea observado rigurosamente para la preservación del principio de la división de poderes, entendiendo que en este caso en particular, el reclamo que persigue la declaración de nulidad de la Ley N° 5.966 por el alegado vicio en su procedimiento de sanción, apoyado en el genérico interés en *"participar en la elaboración de políticas públicas"* relativas al ambiente, también aparece por completo desvinculado de relaciones jurídicas concretas que brinden soporte a alguna disputa de derechos entre las partes, concluyendo que el fallo de la Jueza Liberatori, al haber sido emitido por fuera del marco de un "caso, causa o controversia judicial", se traduce en una sentencia declarativa de inconstitucionalidad con efecto erga omnes o derogatorio que expulsa del ordenamiento jurídico el texto completo de la Ley N° 5.966 sin fijar una condena a cargo de las autoridades demandadas, ejerciéndose de este modo un indebido rol de legislador negativo, carente de respaldo jurídico y violatorio de la división de poderes que adopta la Constitución de la Ciudad, entendiendo a la vez inoficioso pronunciarse sobre la apelación presentada por el Gobierno de la Ciudad contra la resolución que convocó a *"Amicus curiae"*.

No obstante, en cuanto a la cuestión relativa al presente trabajo, debemos destacar lo opinado por el Fiscal: *" Por último, parece oportuno destacar que lo expuesto en el presente dictamen en modo alguno implica emitir opinión acerca de la opción legislativa adoptada con la sanción de la Ley N° 5966 y sus hipotéticas consecuencias, ni dificulta la participación ciudadana con carácter previo a la definición de las distintas alternativas que podrían llegar a adoptarse en el futuro —sobre la base de algún proyecto determinado— para el tratamiento de los residuos sólidos urbanos en el territorio de la Ciudad…"*[71].

[71] Dictamen 27/20 en "Federación De Cooperativas De Reciclado Limitada y Otros Contra GCBA y Otros Sobre Amparo – Ambiental" supra citado.

§ 22. El amparo Ambiental en la causa "Costa Salguero"

Esta causa derivó en la primera iniciativa popular presentada en materia ambiental receptada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires

El presente amparo colectivo fue presentado por la señora Gabriela Cerruti en su carácter de habitante de la Ciudad y por la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fin de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la Ley N° 6.289 y demás normativa que se dicte en consecuencia, por ser contraria a los artículos 1, 8, 26, 27 inciso 3, 63, 89 incisos 4 y 6 y 90 de la Constitución de la Ciudad; el artículo 9 inciso 3 del Plan Urbano Ambiental; y el principio de progresividad y de no regresión en materia ambiental reconocido en Tratados Internacionales, en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente, el cual tramitó por autos "Cerruti, Gabriela Carla y Otros Contra GCBA Sobre Amparo – Ambiental", por ante el Juzgado De Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 16 Secretaría N°32,[72]a cargo del Dr. Martín Leonardo Furchi.

Posteriormente, la Fundación Ciudad se presentó y solicitó tomar participación en el proceso en el carácter de parte actora en calidad de persona jurídica defensora de derechos o intereses colectivos, conforme su objetivo de contribuir a la preservación y el desarrollo de la calidad de vida urbana.

Los amparistas basaron su legitimación en que en la acción se encontraban en juego derechos colectivos que tienen por objeto bienes colectivos, como ser el derecho a un ambiente sano y equilibrado, y de derechos colectivos referentes a intereses individuales homogéneos, es decir, el derecho a la democracia participativa y al ejercicio de la participación ciudadana en audiencia pública.

Cabe destacar que la referida Ley N° 6.289 autorizaba la disposición por parte del Poder Ejecutivo del inmueble identificado catastralmente como Circunscripción 19, Sección 15, Manzana 184, el cual se encuentra en Costanera Norte, así como de aquellos que surgiesen de un eventual fraccionamiento o redistribución parcelaria.

[72] Juzgado De Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 16, Secretaría N°32, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Expediente N° 429/2020-0, disponible en https://eje.juscaba.gob.ar/iol-ui/p/inicio

Asimismo, dicha ley establecía que el Poder Ejecutivo debía convocar a un Concurso Público para el desarrollo urbanístico del conjunto "Costa Salguero - Punta Carrasco" conformado por la Manzana 171 de la Sección 21 y la Manzana 184 de la Sección 15, ambos de la Circunscripción 19, indicando que las bases del concurso deberán contemplar las normas de seguridad aeronáuticas que establezca la Administración Nacional de Aviación Civil Argentina; disponer que al menos el 65 % de la superficie del conjunto "Costa Salguero - Punta Carrasco" tenga destino de uso y utilidad pública, vías públicas y espacios verdes parquizados y destinar un ancho adyacente continuo a la línea de ribera no menor a treinta metros que sólo podrá ser destinado a espacio verde público asegurando la conectividad y transitabilidad de todo el borde ribereño.

Por último, estableció como destino específico que el producido de la disposición tendría como destino el financiamiento de obras de infraestructura de salud y educación, transporte y servicios, equipamiento social, espacios públicos, soluciones hidráulicas, vivienda social, promoción del alquiler social y reurbanización de barrios vulnerables, indicando que la disposición no podría realizarse antes del dictado de una nueva normativa urbanística, la cual a su vez requeriría de la previa convocatoria del Concurso Público referido precedentemente.

Entendemos importante destacar este fallo, toda vez que apoya la tesitura que entiende que la materia urbanística está intrínsecamente relacionada con la materia ambiental.

Aquí, la participación ciudadana se vuelve nuevamente manifiesta, toda vez que se reclama que no se dio tratamiento de doble lectura en relación a tratarse de materia urbanística y ambiental, por ser contorno ribereño, además de tratarse de la desafectación de bienes que el amparista entendía como de dominio público argumentando así que la ley resultaba violatoria de los artículos 89 y 90 de la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además que la aprobación de la venta de un sector del contorno ribereño como es el predio de Costa Salguero implica violar la normativa ambiental contenida en los artículos 8[73] y 27 inciso 3[74] de la Constitución de la Ciudad y en el artículo 9 inciso 3[75] del Plan Urbano Ambiental.

[73] *"ARTICULO 8º.- Los límites territoriales de la Ciudad de Buenos Aires son los que históricamente y por derecho le corresponden conforme a las leyes y decretos nacionales vigentes a la fecha. Se declara que la*

Señalan que la conducta del Gobierno de la Ciudad lesiona el derecho de todo habitante de la ciudad a participar en la elaboración de las políticas públicas y en la discusión de proyectos de ley tal como lo reconoce la normativa citada, solicitando también el dictado de una medida cautelar que suspenda los efectos de la Ley N° 6.289, la cual fue

---

Ciudad de Buenos Aires es corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, los cuales constituyen en el área de su jurisdicción bienes de su dominio público. Tiene el derecho a la utilización equitativa y razonable de sus aguas y de los demás recursos naturales del río, su lecho y subsuelo, sujeto a la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás corribereños. Sus derechos no pueden ser turbados por el uso que hagan otros corribereños de los ríos y sus recursos. Todo ello, sin perjuicio de las normas de derecho internacional aplicables al Río de la Plata y con los alcances del artículo 129 de la Constitución Nacional.

La Ciudad tiene el dominio inalienable e imprescriptible de sus recursos naturales y acuerda con otras jurisdicciones el aprovechamiento racional de todos los que fueran compartidos.

En su carácter de corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, la Ciudad tiene plena jurisdicción sobre todas las formaciones insulares aledañas a sus costas, con los alcances permitidos por el Tratado del Río de la Plata. Serán consideradas como reservas naturales para preservar la flora y la fauna de sus ecosistemas.

Los espacios que forman parte del contorno ribereño de la Ciudad son públicos y de libre acceso y circulación.

El Puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas."

[74] *"ARTICULO 27.- La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve:*

(…)

La protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común.

(…)"

[75] *Artículo 9º - Espacios públicos- El PUA tiene como objetivo el incremento, recuperación y mejoramiento del espacio público y de la circulación, de los parques, plazas y paseos y de las áreas de calidad patrimonial, a fin de dar lugar a funciones vitales como las de encuentro relax, confort y socialización, asegurando a todos los habitantes el derecho a su uso, y de otorgar identidad a las distintas zonas de la ciudad.*

A los fines del cumplimiento del propósito enunciado, se establecen los siguientes lineamientos:

(…) 3. Maximizar la accesibilidad y la posibilidad de uso recreativo de las riberas y los cursos de agua que rodean a la ciudad, a través de las siguientes acciones:

1. Garantizar la accesibilidad peatonal, por bicicleta y por transporte público a los frentes costeros.

2. Asegurar la reforestación con especies autóctonas, adecuadas a los distintos ámbitos (bordes costeros, zonas anegables, corredores viales).

3. Maximizar su aprovechamiento y riqueza paisajística, incorporando equipamientos.

4. Destinar a uso público a los predios de dominio estatal que se desafecten en las riberas.

5. Con respecto al Riachuelo:

a) Promover la concreción de su saneamiento y de un mayor número de cruces.

b) Promover la construcción de los colectores costeros previstos en el Plan Hidráulico.

6. Con respecto al Río de la Plata.

a) Resolver el acceso franco de la población a la ribera, recuperando el camino de sirga y mejorando la conectividad transversal.

b) Promover la conectividad de los nuevos parques de Puerto Madero, Reserva Ecológica y Costanera Norte con el resto de la ciudad.

c) Condicionar el desarrollo de los predios privados costeros a la cesión de espacios significativos que aseguren la continuidad espacial del espacio público y la multiplicidad de sus usos.

d) Preservar con carácter de "patrimonio natural" e impulsar el uso público de los tramos costeros que aún conserven características naturales.

e) Preservar el perfil y/o silueta costera de los rellenos existentes.

rechazada por el Tribunal de Primera Instancia, pero que más adelante volveremos a desarrollar.

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contestó demanda, argumentando, en primer lugar, que la inconstitucionalidad perseguida fue planteada en abstracto, sin plantear un "caso justiciable" porque la finalidad de la acción entablada no era otra que el control de legalidad en abstracto de actos correspondientes a materia exclusiva de la Legislatura local y sobre todo, que los predios en cuestión, formaban parte del dominio privado del Estado, por tanto, no se había vulnerado el procedimiento de doble lectura de las leyes que consagran excepciones a regímenes generales previsto por el artículo 89 inciso 4 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Así, en la sentencia de primera instancia, el Juez señala que decidió rechazar la medida cautelar solicitada por los amparistas en razón de dos presupuestos, el primero, que de acuerdo a la documentación aportada por el Gobierno de la Ciudad, los predios objeto de amparo pertenecían al dominio privado de la Ciudad y el segundo, porque la ley atacada resultaba ser "preparatoria", ya que necesitaría de otra normativa para su concreción final, sin embargo, entendió que dichas conclusiones fueron refutadas de manera muy sólida por la Sala II de la Cámara de Apelaciones del Fuero:

En primer lugar, en relación al carácter de dominio público o privado del inmueble objeto de litigio, es decir, el predio de Costa Salguero, el Tribunal de Alzada, en autos "*Di Filippo Facundo Martín C/ GCBA S/ amparo (art. 14 CCABA), Expediente Nº 31.711 /0, del 8/6/10",* con otra integración, se había pronunciado sobre los requisitos constitucionales establecidos para la concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles de dominio público del Estado y señaló que, si bien el Tribunal Superior de Justicia revocó el decisorio por entender improcedente la acción, encuadró el caso en el régimen establecido por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires para bienes de dominio público del Estado.

El Tribunal afirmó que *"a priori, de las normas constitucionales y legales reseñadas, no puede sino colegirse que los predios como el de marras, que forman parte del dominio del Estado y constituyen parte de la Ribera del Río de la Plata, han sido objeto de particular tutela tanto en el orden constitucional, como en el de las normas que mayor importancia tienen en la planificación urbanística y que constituyen el eje de las políticas*

de desarrollo de la Ciudad, como son el Plan Urbano Ambiental y el Código Urbanístico. No puede obviarse, aunque más no fuera desde una perspectiva primaria de la cuestión bajo conocimiento del tribunal, el significado que habría de asignarse a expresiones tales como 'son públicos y de libre acceso y circulación'; 'debe garantiza[rse] su uso común' y 'debe[n] destinarse al uso público', referidas a predios ribereños estatales, como la Manzana Costa Salguero, que atañe a estos actuados" (cfr. Consid. 19 pág. 13)".

Explica que en la causa "Di Filippo" precitada, fue el propio Gobierno de la Ciudad, la Procuración General de la Ciudad y hasta la Legislatura los que han considerado a los terrenos como parte del dominio público del Estado local. Además, en la presente causa, se habría llamado a un concurso de ideas que permitía desconocer la ley vigente en materia urbanística para esa zona, para luego modificarla de acuerdo al resultado del concurso, todo basado en un informe de la Dirección General Escribanía General de la Secretaría Legal y Técnica del Poder Ejecutivo que indica que como la escritura nada dice en torno al carácter de dominio público del bien, éste sería entonces de dominio privado del Estado, concluyendo que, el hecho de que se cumplan los procedimientos constitucionales para cambios urbanísticos, no bastaría para dar por cumplida la desafectación formal como bien de dominio público.

En segundo lugar, con relación al argumento vinculado a la provisoriedad de la ley, el Tribunal de Alzada destacó que se encontraba en trámite ante la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un proyecto de ley que propiciaba la modificación del Código Urbanístico, que entre otras, tenía por objeto sustituir el Título 5 'Urbanizaciones Determinadas' (U) del Anexo II 'Áreas especiales individualizadas', así como el artículo 5.7.14 'Distrito Joven-Costanera Norte' del Código Urbanístico aprobado por Ley N° 6.099 y sus modificatorias, el cual se habría basado en el mentado Concurso Nacional de Ideas en el marco de la ley cuestionada, y que se habría iniciado el procedimiento de doble lectura para reformar la normativa urbanística correspondiente al conjunto Costa Salguero-Punta Carrasco.

En función de esto, entendieron los magistrados que aunque el mecanismo constitucional, la doble lectura, sea el mismo tanto para la modificación del Código Urbanístico como para la desafectación de bienes de dominio público, *"…la entidad de los bienes en juego, el derecho a la información pública que deriva en forma directa del*

artículo 1º de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, así como el carácter público de todos los actos de gobierno, exigiría el tratamiento legislativo diferenciado de tales cuestiones…", por tanto decidieron otorgar la medida cautelar solicitada por los amparistas.

En razón de estos argumentos, el Juez de Primera Instancia en uso de facultades ordenatorias e instructorias propias, libró oficio a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, solicitando a dicho órgano que informe si legislativamente se habían adoptado las medidas pertinentes para la desafectación de dominio público del inmueble objeto de la ley cuestionada, a lo cual la Presidenta de la Comisión de Planeamiento Urbano respondió que mediante el expediente[76] por el que se sustituye el artículo 5.7.14. 'U14-Distrito Joven- Costanera Norte' de Anexo II áreas especiales individualizadas del Código Urbanístico, se modificará la normativa urbanística de dicho inmueble, indicando que a ese momento el proyecto tuvo aprobación inicial y se desarrolló la audiencia pública de conformidad con lo establecido en los artículos 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, encontrándose pendiente la resolución final, afirmando que *"…corresponde reiterar lo expuesto en la sesión del 5 de diciembre de 2019 por el miembro informante durante el tratamiento de la Ley N° 6289, que con la misma se busca propiciar el desarrollo del conjunto Costa Salguero-Punta Carrasco, predios pertenecientes al dominio privado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires…"*.

Ante la respuesta, el Juez de grado concluye que los elementos acercado en la causa no logran conmover los argumentos esgrimidos por la Cámara de Apelaciones del Fuero, los cuales el magistrado comparte, resaltando al igual que la señora Fiscal que recaía en la demandada la carga de probar que el inmueble objeto de litis era de dominio privado del Estado local, extremo que no ha logrado.

Por tanto, el Juez hizo lugar a la acción de amparo el 27 de abril de 2021, declarando la inconstitucionalidad de la Ley N° 6.289 por ser contraria a los artículos 63, 89 incisos 4 y 6, y 90 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, entendiendo que dicha ley debió haber sido precedida por el tratamiento legislativo diferenciado en tanto el objeto de litigio es un bien de dominio público y su desafectación requería la realización de una audiencia pública.

[76] Expediente N° 2094-J-2020 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en https://parlamentaria.legislatura.gob.ar/pages/ExpedienteBusqueda.aspx

Contra esta decisión, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires interpuso y fundó recurso de apelación, el que fue tratado por la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo.

En dicho fallo, los jueces realizaron nuevamente un análisis exhaustivo de la normativa comprometida en las actuaciones, explayándose magistralmente en relación al tema del presente trabajo: la necesaria participación ciudadana en temas relativos a la materia ambiental.

Para esto, es necesario introducir las cuestiones planteadas por el demandado en el recurso de apelación, ya que planteó, primero, la ausencia de legitimación, insistiendo que el predio de Costa Salguero correspondía al dominio privado del Estado, por tanto, no sería necesario aplicar el procedimiento de doble lectura a la Ley N° 6.289 que lo afectaba, puntualizando que el dominio público debía consagrarse a través de una ley, de un acto administrativo o hechos de la administración y que no había ley de afectación, en tanto la Ley Nacional N° 25.436 mediante la que se realizó la transferencia de estas tierras a la Ciudad, afectó al dominio público la franja de ribera, no así el resto del terreno, y que no había elementos que pudieran dar a entender que el predio de Costa Salguero se haya incorporado en su totalidad al dominio público del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, enfatizando que la ley cuestionada respetaba la franja de ribera asegurando su acceso y uso público conforme la definición de camino de ribera dada por el Código Urbanístico.

Asimismo, planteó que la acción entablada ejercía una suerte de control en abstracto de los actos que correspondían a la Legislatura de la Ciudad, sin que se configuraran en ellos vulneración a derechos de incidencia colectiva.

Con respecto a la legitimación de los actores, los jueces analizan la consagración constitucional de los derechos de incidencia colectiva, los cuales han modificado las categorías sobre las cuales está estructurado el sistema judicial difuso, conforme artículos 43 [77]de la Constitución Nacional y 14[78] de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires,

[77] Véase página 20 del presente

[78] "ARTICULO 14.- Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las

explicando que desde el pronunciamiento recaído en el fallo "Halabi"[79], la Corte Suprema de Justicia reconoció tres categorías sujetas a tutela judicial relacionadas a supuestos de incidencia colectiva, según el pleito involucre: 1) derechos individuales, 2) derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, o 3) derechos de incidencia colectiva referidos a intereses individuales homogéneos.

Entonces, analizan que la pretensión de autos versa sobre la preservación del ambiente, bajo las condiciones constitucionales y su reglamentación legal, para garantizar al colectivo que acciona, en el ámbito de la legitimación expandida que otorga el artículo 14 de la constitución precitado, que no se vea frustrado su uso y goce, teniendo en cuenta que la petición tiene como objeto la tutela de un bien colectivo como es el medioambiente, que por su naturaleza jurídica es de uso común, indivisible y está tutelado de una manera no disponible por las partes, citando nuevamente el fallo "Halabi" y luego "Mendoza"[80].

Así, indican que *"...la protección del ambiente como derecho indivisible abarca también la acción instada para cuestionar la normativa impugnada que, según el frente actor, supone la indebida disposición de un predio de la ribera del Río de la Plata perteneciente del dominio público, cuya reparación –en caso de no accederse de manera protectoria a la conservación- podría tornarse imposible o de muy difícil ejecución…",* entendiendo por tanto que la cuestión configura un caso susceptible de ser planteado y resuelto en sede judicial, concluyendo que *"...dado que se ha invocado la lesión al derecho al medio ambiente sano, en cuanto la Ley 6289 violentaría lo previsto en el artículo 9° inciso 3 del Plan Urbano Ambiental, así como se apartaría de lo dispuesto en el artículo 27 inciso 3° de la Constitución de la Ciudad, desnaturalizando el destino ambiental y el uso libre e irrestricto del predio objeto de autos (tierras que conforman la ribera del Río de la*

---

leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte.
Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor.
El agotamiento de la vía administrativa no es requisito para su procedencia.
El procedimiento está desprovisto de formalidades procesales que afecten su operatividad. Todos los plazos son breves y perentorios. Salvo temeridad o malicia, el accionante está exento de costas.
Los jueces pueden declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva.". [El resaltado nos pertenece].

[79] Fallos: 331:111

[80] Fallos: 329:2316

Plata), por aplicación del principio de no progresividad y de no regresión reconocido en Tratados Internacionales, en la Constitución Nacional y en la Ley General de Ambiente, así como lo previsto en la Constitución de la CABA en la materia, debe admitirse la legitimación de los actores…".

Otro hecho analizado, invocado por los actores es el derecho a la participación ciudadana derivada de la falta de discusión pública previa a la sanción de la Ley N° 6.289.

El Tribunal de Alzada analiza la tutela del medioambiente y del derecho a la participación ciudadana dada en la Constitución porteña de modo previo a la sanción de las leyes referidas a bienes de dominio público que conforman la ribera indicando que *"gozan de preferencial tratamiento en el orden constitucional descripto (conf. arts. 26, 27, 30, 89 y 90, inciso 4°). Así la consecuencia natural ha sido la provisión de las herramientas procesales para su efectiva protección, a fin de cumplir con la visión que ha tenido la convención constituyente para otorgar legitimación en materia de derechos colectivos…",* citando los discursos de los convencionales Brailovsky y Zaffaroni de la Convención Constituyente".

Continúa diciendo que *"En el caso, el acceso a una tutela judicial efectiva cobra especial relevancia en virtud de los derechos que aquí se debaten, de ningún modo hipotéticos, conjeturales, sino ceñidos a una cuestión jurídica concreta: la validez o invalidez de una ley sancionada por la Legislatura de la Ciudad, impugnada por el frente actor, por su aparta miento de las normas constitucionales de protección al medio ambiente; así como la indebida omisión del tratamiento del asunto bajo el procedimiento de doble lectura, en función del carácter del bien de que se pretende disponer.*

La acción, en los términos en que ha sido entablada, también debe considerarse admisible, a la luz del principio de prevención que impone, en forma prioritaria, evitar que se produzcan efectos negativos sobre el ambiente. Ello es así dado que una vez producidos podrían ser irreversibles, por cuanto de modificarse el destino constitucionalmente previsto para el predio en cuestión podrían generarse perjuicios directos al ambiente y, simultáneamente, al derecho de goce de la ribera para los habitantes de la Ciudad. (…) En esa senda también la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ponderado la aplicación del principio precautorio, en materia ambiental, ante un peligro de daño grave o irreversible aún ante la ausencia de certeza o información, en función de impedir su

degradación (conf. Fallos: 332:663, "Salas").", agregando a su línea argumentativa en cuanto al ordenamiento jurídico que se ha incorporado al mismo el "Acuerdo de Escazú", Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y El Caribe, que entre las obligaciones de los estados parte de encuentra la de garantizar el derecho de acceso y asegurar el derecho de participación del público en la toma de decisiones ambientales.

Pasa a continuación a analizar si resulta válida la autorización al Poder Ejecutivo para disponer del predio en cuestión sin el tratamiento de doble lectura, resaltando que el proyecto de ley que remitió el Jefe de Gobierno de la Ciudad que concluyó en el dictado de la ley atacada por parte de la Legislatura se basó en un informe de la Gerencia Operativa de la Escribanía General de la Secretaría Legal y Técnica, el cual ya mencionáramos, que indicaba *"…De su título inscripto no surge afectación alguna por ende corresponde al dominio privado…"*[81], siendo el mismo argumento que siguió la Dirección General de Bienes, Relocalización y Gestión Integral de Edificios de Gobierno, la Dirección General de Administración de Bienes y la Procuración General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la apelación, extremo que el Tribunal de Alzada destacó que mediante un dictamen propio de esa Procuración General N° 45.523 del año 2006 en el marco de una demanda ante el fuero federal a fin de obtener la nulidad del Decreto PEN 551/09 que declaró la prescripción adquisitiva de la Dársena Norte a favor del Estado Nacional, sostuvo como defensa que el puerto es un bien de dominio público de la Ciudad.

Entonces, reseña la normativa aplicable al predio objeto de Litis previo al dictado de la Ley Nacional 25.436 que lo transfirió a la Ciudad, señalando que el predio de Costa Salguero se ubica en tierras ganadas al río y dentro del ámbito terrestre del área portuaria –extremo oeste de la dársena F del Puerto de Buenos Aires- el cual funcionaba como depósito transitorio de arena y piedras, bajo jurisdicción de la Administración General de Puertos, conforme Decreto PEN 6675/63.

Bajo la gestión del Estado Nacional, en el año 1988 esas tierras fueron otorgadas bajo un permiso de uso a la empresa Telematrix S.A., estableciendo en el contrato que el permiso podría ser revocado unilateralmente por la Administración General de Puertos cuando concurran razones superiores de interés general público o imperativos derivados de

[81] NO-2019-37611541-GCABA-DGRAL de la Dirección General Escribanía General dependiente de la Secretaría Legal y Técnica del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

la explotación portuaria o por incumplimiento de las condiciones fijadas, vínculo que se mantuvo hasta 1992, mutando a una concesión de uso por el plazo de 30 años.

En junio del año 2001, se sancionó la Ley 25.436 mediante la cual el Estado Nacional transfirió a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los terrenos pertenecientes al Puerto de Buenos Aires, entre los que se encontraban los terrenos de Costa Salguero, manteniendo la plena vigencia y eficacia de las condiciones de uso establecidas, asumiendo la Ciudad los derechos y obligaciones que ostentaba la Administración General de Puertos (Sociedad del Estado en liquidación), derogando además un artículo de otra ley del año 1969 que afectaba el predio en cuestión para uso de esta última.

Entonces, concluye que los terrenos que forman el ámbito terrestre del área portuaria del Puerto de Buenos Aires son bienes pertenecientes al dominio público, pero, además, señala en primer lugar que las figuras "permiso de uso" y "concesión de uso" son medios jurídicos a través de los cuales el Estado autoriza un uso especial y diferenciado de los predios que son de su dominio público, y en segundo lugar que la extinción de permisos de uso por razones de interés público o imperativos derivados de la actividad portuaria constituyen el ejercicio de prerrogativas estatales que subordinan el interés particular al interés público, es decir facultades propias de los bienes de dominio público.

Por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mediante el Decreto 2.116/01 el Jefe de Gobierno encomendó a la entonces Subsecretaría de Escribanía General y otras áreas la toma de posesión formal del inmueble y la notificación al concesionario.

Por no contar con título, ni estar inscripto, ni tener nomenclatura catastral, lo que es característica propia de los bienes de dominio público que se encuentran exceptuados de la obligación de inscripción registral, se ordenó la mensura de las tierras, su nomenclatura catastral y la posterior transferencia de dominio a favor de la Ciudad de Buenos Aires, explicando el Tribunal que *"su inscripción posterior, no podía novar autónomamente su status jurídico (conf. art.89 inciso 4° CCABA)"*, además que el carácter de dominio público se aprecia en la Resolución del Secretario de Hacienda y Finanzas N° 1419/01 mediante la cual se dispuso la intervención de la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones sobre el terreno conocido como "Costa Salguero" y citan: *"...**tratándose de un predio del dominio público de la Ciudad** y en atención a las circunstancias de hecho relativas a la*

ocupación del bien, la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones resulta de competencia específica sobre el mismo, en virtud del Decreto N° 654-GCBA-2001…".

Aclaran también que el predio de Punta Carrasco sigue la misma suerte y calificación que el predio de Costa Salguero

Respecto de la cuestión medioambiental, el Tribunal cita como normativa el artículo 41 de nuestra Constitución Nacional, la Ley General de Ambiente N° 25.675, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Plan Urbano Ambiental y el Código Urbanístico, normativa que hemos reseñado a lo largo del presente trabajo y destaca: ***"…de las normas constitucionales y legales reseñadas, no puede sino colegirse que los predios como el de marras, que forman parte del dominio público del Estado y constituyen parte de la Ribera del Río de la Plata, han sido objeto de particular tutela tanto en el orden constitucional, como en el de las normas que mayor importancia tienen en la planificación urbanística y que constituyen el eje de las políticas de desarrollo de la Ciudad, como son el Plan Urbano Ambiental y el Código Urbanístico..."***, destacando las expresiones "*son públicos y de libre acceso y circulación", "debe garantiza[rse] su uso común"* y *"debe[n] destinarse al uso público"*, referidas a predios ribereños estatales, como Costa Salguero.

Por esto, concluye que desde la perspectiva del derecho al goce de un medio ambiente sano, no resulta favorable la validez de una autorización genérica al Poder Ejecutivo para disponer de la totalidad del predio de Costa Salguero como se pretende en la ley atacada, siendo que no garantiza la finalidad que la Constitución local previó para las riberas.

Desde el punto de vista de la normativa urbanística también la Ley resultaba cuestionable, toda vez que el derogado Código de Planeamiento Urbano y el propio Código Urbanístico establecían que la zonificación de esos terrenos era UP (Urbanización Parque)[82] y UF (Urbanización Futura)[83], previendo para los predios en cuestión: ***"Sector 5 -***

[82] Artículo 7.2.4. del Código Urbanístico: *"Urbanización Parque (UP): Las Urbanizaciones Parque son áreas destinadas a espacios verdes y parquización de uso público. Se delimitan según Planchetas de Edificabilidad y Usos. En estas Áreas el Gobierno de la Ciudad podrá autorizar obras de exclusiva utilidad pública que complementen y no alteren el carácter de las Urbanizaciones Parque."*

[83] Artículo 7.2.3. del Código Urbanístico: *"Urbanizaciones Futuras (UF): Corresponden a terrenos de propiedad pública, aun no urbanizados u ocupados por instalaciones y usos pasibles de remoción futura, así*

Parque Público. Recreativo. Cultural y Esparcimiento. Sector 5.1 -Ocupación del suelo: se admitirá en hasta dos por ciento (2%), de la superficie de este sector, la localización de las siguientes instalaciones públicas: baños, centro de información, áreas de descanso, estacionamientos en superficie. El noventa y ocho por ciento (98%) restante será destinado a espacio público parquizado. – (…). Sector 5.2. - Ocupación del Suelo: treinta y cinco por ciento (35%). El sesenta y cinco (65%) restante será destinado a espacio público parquizado…"

Respecto a la participación ciudadana, el Tribunal sostuvo que la Constitución porteña *"es una pieza jurídica que se distingue en el universo federal de la República por definir a las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 1º como una "democracia participativa",* reiterando cuáles son los temas que a la luz del texto constitucional requieren procedimiento de doble lectura y señalando sobre el tema que nos ocupa, que la Ciudad de Buenos Aires es un Estado netamente urbano, que ha previsto en su Constitución *"múltiples reaseguros de participación en materia de planeamiento territorial, dada la enorme incidencia del tema en la calidad de vida de sus habitantes y las polémicas decisiones adoptadas al respecto en el pasado, que resultaron divorciadas de la voluntad ciudadana y hoy cuentan con la consagración de nuevos mecanismos para instar su protección en sede judicial."*.

Para concluir realizaremos un punteo de lo resuelto por el Tribunal el día 12 de octubre de 2021, de acuerdo a los argumentos que anteceden:

1) La Ley 6.289 atacada resultaba lesiva de los procedimientos constitucionales previstos para la desafectación de dominio público, por tanto, declaró la inconstitucionalidad del artículo 1° por ser violatorio del procedimiento de doble lectura consagrado en el artículo 89 inciso 4° de la Constitución de la Ciudad.

2) La interpretación disociada de la estructura jerárquica normativa que rige el caso vulneró la Constitución de la Ciudad y el Código Urbanístico, toda vez que por Ley 6.289 de simple lectura se previó que las bases del Concurso Público para el desarrollo urbanístico Costa Salguero- Punta Carrasco debía *"… disponer que al menos* ***el 65 % de la superficie*** *del conjunto "Costa Salguero - Punta Carrasco" tenga destino de uso y*

---

como a las tierras destinadas a uso ferroviario, zona de vías, playas de maniobras, estaciones y terrenos aledaños a esos usos. Se delimitan según Planchetas de Edificabilidad y Usos."

utilidad pública, vías públicas y espacios verdes parquizados…”, cuando el Código Urbanístico, Ley de doble lectura, establecía para dicho sector “*se admite el 2% para “… la localización de (…) baños, centro de información, áreas de descanso, estacionamientos en superficie. Mientras que* ***el noventa y ocho por ciento (98%) restante será destinado a espacio público parquizado…”***, por tanto, declaró la inconstitucionalidad del Artículo 2° de la Ley 6.289 por no ser compatible su texto con el Código Urbanístico.

Este caso dio lugar a dos hitos importantísimos en materia de participación Ciudadana: en primer lugar, porque la audiencia pública referida al caso contó con un récord de participantes, siendo la audiencia pública con más convocatoria ciudadana celebrada a la fecha, con un total de 7053 personas inscriptas según el orden del día de la misma, quienes aportaron su punto de vista sobre el proyecto de ley en cuestión, en un total de 29 jornadas desarrolladas a lo largo de dos meses a través de la plataforma telemática “Zoom”.

El 28 de enero de 2021, se celebró esta audiencia pública en el marco del expediente N° 2094-J-2020, en el marco del Proyecto de Ley que propiciaba modificar la normativa urbanística aplicable al conjunto “Costa salguero - Punta ~~Carrasco“~~Carrasco “, el cual precitamos en el fallo de Primera Instancia al indicar que el Juez de grado solicitó a la Legislatura de la Ciudad información sobre la desafectación de dominio público del predio Costa Salguero – Punta Carrasco.

Nos parece importante señalar que este Proyecto de Ley fue propiciado por el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, el 8 de septiembre de 2021, en el marco de la Ley N° 6.289, la cual como ya expusimos, finalmente fue declarada inconstitucional por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de la Ciudad unos meses después.

El 20 de abril de 2020, mediante Resolución N° 40/SECDU/20, la Secretaría de Desarrollo Urbano aprobó el "Concurso Nacional de Ideas Buenos Aires y el Río, Parque Salguero", conforme las Base y Condiciones anexas a dicha Resolución, indicando en sus considerandos que por medio de la Resolución N° 390/MJGGC/20 se encomendó al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano la suscripción del primer Convenio Específico, junto a la Facultad de Arquitectura, Diseño Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y la Sociedad Central de Arquitectos, con el objeto de concertar los lineamientos que faciliten la

organización, realización y difusión del "Concurso Nacional de ideas, para el desarrollo urbanístico de Costa salguero - Punta Carrasco"; siendo el concurso un mecanismo competitivo, igualitario y transparente, cuya convocatoria y resultado posibilite seleccionar las ideas más innovadoras y de calidad dentro de las propuestas a ser presentadas.

La Comisión Directiva de la Sociedad Central de Arquitectos informó[84] que se presentaron al concurso 99 trabajos de estudios de toda la Argentina y que la competencia fue evaluada por un jurado de ocho profesionales, siete arquitectos y un antropólogo social.

Obtuvo el primer premio una idea nominada "Araucaria"[85], la cual propuso una superficie de ocupación del suelo del 20 por ciento, frente al 35 por ciento permitido, otorgando una mayor superficie de parque que otras propuestas, volúmenes de construcción sobre Av. Costanera de altura adecuada a las normas y un esquema de usos mixtos que, en el aspecto residencial, el cual no incluye vivienda permanente.

En el Mensaje de elevación a la Legislatura de la Ciudad, el Poder Ejecutivo indicó entre los fundamentos que se realizó la convocatoria a un Concurso Nacional de Ideas *"con e1 objetivo de obtener la mejor propuesta urbanística para el desarrollo urbanístico del Conjunto "Costa Salguero - Punta Carrasco", del Distrito Joven en sus 32 hectáreas y 2.535 metros lineales de extensión sobre el frente de agua, el cual se encuentra en un plan de revitalización de la relación histórica de Buenos Aires con el Río y aspira a ser concebido como el nuevo parque de la Ciudad. De esta manera, complementaría al parque Costanera Norte del Distrito Joven y continuaría delineando una renovada relación del borde costero con la ciudad desde las prexistencias urbanas inmediatas."*, indicando además que "*...A partir de las ideas presentadas en el mencionado concurso, se elaboró el proyecto de ley que se impulsa mediante la presente, el cual se enmarca en un plan de revitalización de la relación histórica de Buenos Aires con el Río y permitirá consolidar urbanísticamente ambos predios, integrar el área de intervención con el río, favorecer positivamente la mixtura social, incrementar los espacios verdes costeros y crear nuevas áreas de densificación..." [86]*

[84] Fuente: Sociedad Central De Arquitectos, *Parque Salguero. Concurso, Borde Costero y Legislación,* publicado el 21 octubre de 2020, http://socearq.org/2020/10/21/parque-salguero-concurso-borde-costero-y-legislacion-el-concurso/

[85] Fuente: Sociedad Central De Arquitectos, *1er lugar Concurso Costa Salguero: Araucaria,* publicado el 23 de julio de 2020, https://arqa.com/arquitectura/1er-lugar-concurso-costa-salguero-araucaria.html

[86] Mensaje de Elevación N° 27/AJG/2020.

El referido Proyecto de Ley tuvo aprobación inicial conforme los artículos 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad, el 8 de octubre de 2020, por tanto, y en cumplimiento de lo estipulado en la Ley N° 6 de audiencias Públicas de la Ciudad, mediante Decreto 757-PSP-2020, la Presidencia de la Legislatura de la Ciudad convocó a audiencia pública para el día 27 de noviembre de 2020.

El segundo hito de gran relevancia fue que, a partir del resultado de la audiencia pública mencionada, se promovió un proyecto de Ley por Iniciativa Popular en el marco del Artículo 64 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Ley N° 40, presentado por 14 promotores, el cual propicia abrogar la Ley 6.289 y cualquier otra normativa que se oponga y destinar los predios Costa Salguero y Punta Carrasco para la construcción y emplazamiento de un parque público, de acceso libre y gratuito, a cargo del Poder Ejecutivo, prohibiéndose la subdivisión parcelaria de las manzanas que lo componen, como así también cualquier tipo de acto o disposición que altere su carácter de espacio verde público o limite el acceso público y gratuito al parque.

Entre los fundamentos del proyecto de Ley, los promotores indicaron que convocan *"…a debatir un modelo alternativo, que conciba la importancia del suelo público, la prioridad de la conservación del territorio como valor ambiental, atento la influencia de los espacios verdes para una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas y un desarrollo en miras de una ciudad sustentable, manteniendo el dominio de las tierras, pensando los usos y su incidencia en el entorno en este caso del frente costero de la ciudad y su articulación metropolitana.*

La preocupación y el profundo rechazo demostrado por la Ciudadanía frente al avance del proyecto inmobiliario sobre Costa Salguero y Punta Carrasco, deslindado ya del proyecto madre del Distrito Joven, nos ubica en la necesidad de pedir por este medio la derogación de la Ley 6.289 que autoriza la disposición de la parcela de Costa Salguero, la desafectación de dichas parcelas de la U14 "Distrito Joven" y el emplazamiento de un gran parque público, de acceso libre e irrestricto para toda la comunidad.[87]

Presentado el proyecto ante la Legislatura de la Ciudad el 10 de marzo de 2021, revisados que fueran los requisitos exigidos por la Ley 40 por parte de la Comisión de

[87] Expediente 722-I-2021 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, disponible en https://parlamentaria.legislatura.gob.ar/pages/ExpedienteBusqueda.aspx

Asuntos Constitucionales del órgano legislativo el 30 de marzo del mismo año, se inició el proceso de recolección de firmas a fin de alcanzar el número requerido por la citada normativa.

Finalmente, 20 de Abril de 2022, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires resolvió[88] dar por cumplido el procedimiento de verificación de firmas por muestreo de la iniciativa popular presentada e informar al Presidente de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se ha obtenido el número de firmas representativo del 1,5% del padrón electoral de la Ciudad de Buenos Aires, en los términos de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 40 y que no han surgido irregularidades que superen el 10% de las firmas verificadas conforme artículo 12 de la misma normativa.

En mayo de 2022, la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad resolvió declarar la admisibilidad formal del proyecto presentado como Iniciativa Popular, en concordancia con el Artículo 64 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Ley N° 40 (Texto consolidado Ley N° 6.347), remitiendo el expediente a Despacho Parlamentario para la continuación del trámite legislativo del mismo.

A la fecha de presentación del presente trabajo, este Proyecto de Ley aún no ha sido tratado en el recinto.

§ 23. La nulidad de actos del Poder Ejecutivo por ausencia de participación ciudadana en materia ambiental: amparo al convenio urbanístico "Costa Urbana"

Un reciente caso que volvió a hacer foco en la necesaria participación ciudadana en materia ambiental, esta vez, planteada que la misma no solo debe darse en sede legislativa mediante audiencia pública, sino también en el ámbito de los proyectos del Poder Legislativo, fue en autos "Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y Otros C/ GCBA S/Amparo".[89]

[88] Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, "Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires s/ Iniciativa Popular" Expediente N° 34.311-JUS-SAO-2021, Resolución Interlocutoria N° 6. RINT-2022-1-TSJ-VOTAMENDI

[89] Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 22, Secretaría N° 44 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, "Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y Otros C/ Gcba S/ Amparo – Otros", Expediente N° 166469/2021-0, disponible en https://eje.juscaba.gob.ar/iol-ui/p/inicio

El amparo fue interpuesto por la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

En junio de 2021, el Jefe de Gobierno de la Ciudad remitió al órgano legislativo de la Ciudad un proyecto de Ley[90] que tuvo por objeto aprobar el convenio urbanístico suscripto entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la empresa IRSA Inversiones y Representaciones S. A.

Para contextualizar el instrumento atacado, citamos al Dr. Hernán Petrelli, quien explica que los convenios urbanísticos son un instrumentos territoriales, que consisten en *"un contrato entre un particular y un Estado, donde se dictan cláusulas de recíprocos beneficios, los cuales están condicionados unos al cumplimiento de los otros"*, indicando que no es un contrato común, sino un contrato administrativo, pudiéndose encontrar entre los beneficios recíprocos la entrega de mayores usos y/o edificabilidades con la contraprestación de bienes de infraestructura de valores similares, sin perjuicio de una ganancia razonable y explica que *"como en todo contrato, en la medición de las contraprestaciones se juega la justicia del instrumento"*.[91]

Adelantamos que esta definición de convenio urbanístico con categoría de "contrato administrativo", será decisiva en la resolución de las actuaciones.

Normativamente, el Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires regula los convenios urbanísticos en su artículo 10.9: *"Son los acuerdos celebrados por las jurisdicciones y entidades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Estado Nacional, como así también con las Universidades Nacionales y otras Universidades con sede en la Ciudad, o con particulares, que tienen como fin llevar a cabo los siguientes objetivos:*

- Adquisiciones Fiduciarias de Inmuebles (AFI),

- Consorcios de Desarrollo Urbano (CDU),

- Englobamientos para Desarrollos Urbanos (EPDU),

[90] Expediente Electrónico N° 21309249/GCBA-SECDU/21 del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[91] PETRELLI, Hernán, *El Derecho y la Gestión Urbana: Guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio*, Editorial Café de las Ciudades, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020, p. 86 y 87.

– Baldíos Aptos para Recalificación Ambiental (BARC),

– Estructuras o Edificios Inconclusos (EI),

- Desarrollos que garanticen la conservación de inmuebles de interés patrimonial artístico, arquitectónico, histórico o paisajístico,

- Los edificios de conventillos, inquilinatos, casas de pensión u hoteles que no reúnan condiciones sanitarias adecuadas a los efectos de su saneamiento,

- Toda otra acción, obra, programa que desarrolle actividades productivas o que tienda a alcanzar los principios establecidos en el artículo 1.2.1 de este Código.

Los Convenios sobre inmuebles de interés patrimonial o de mejoramiento de condiciones sanitarias de conventillos, inquilinatos o casas de pensión que no impliquen la modificación de indicadores urbanísticos serán aprobados por el Poder Ejecutivo.

En los Convenios se prohíben las cláusulas que garanticen una renta al privado a cargo del Estado.

En los Convenios en que se genere un aumento en la valorización del suelo se debe establecer una compensación al Estado, la cual se definirá en cada caso.

Una vez suscripto el Convenio Urbanístico éste debe remitirse a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para su tratamiento."

El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reglamentó este artículo mediante el dictado del Decreto N° 475/20[92], facultándose mediante su artículo 3° a la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Jefatura de Gabinete de Ministros o el organismo que en el futuro lo reemplace, a realizar los llamados a convocatorias para la presentación de propuestas de Convenios Urbanísticos, aprobar su metodología de evaluación, así como dictar cualquier otra norma complementaria o aclaratoria en el marco de las mismas.

En este marco, por Resolución N° 119/SECDU/20[93], modificada por Resolución 37/SECDU/21, se aprueba la "Metodología de evaluación del impacto urbano de las propuestas de convenios urbanísticos" que como Anexo I (IF-2021- 09541300-GCABA-

[92] Anexo del Decreto N° 475/20 (IF-2020-31067005-GCABA-SECDU), publicado en el B.O.C.B.A. N° 6.026 del día 30/12/2020, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

[93] Resolución N° 119/SECDU/20, publicada en el B.O.C.B.A. N° 6.031 del día 08/01/2021, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

DGPLUR), forma parte integrante de la misma y la "Metodología de evaluación de la valorización del suelo, compensación suficiente y contraprestaciones de las propuestas de convenios urbanísticos" que como Anexo II (IF2021-09362770-GCABA-SECDU), forma parte integrante de la misma.

Además, mediante Resolución N° 1/SECDU/21[94], modificada por Resolución N° 38/SECDU/21 se aprobaron las Bases y Condiciones que regirán la "Convocatoria de Convenios Urbanísticos de Proyectos Urbanos Innovadores" que como Anexo I (IF-2020-02447969- GCABA-SECDU) y sus respectivos anexos técnicos: Anexo A (IF – 2020 – 02053194 – GCABA – SECDU) Anexo B (IF – 2020 – 02045960 – GCABA – DGAUR) Anexo C (IF – 2020 – 02413027 – GCABA – DGAUR) Anexo D (IF-2021-09360834-GCABA-SECDU) Anexo E (2020 – 02058323 – GCABA – SECDU), forman parte integrante de la misma.

En el procedimiento administrativo que llevó a la suscripción del convenio, por Resolución N° 108/SECDU/21[95], se consideró factible la propuesta presentada por IRSA Inversiones Y Representaciones S.A. para suscribir Convenio Urbanístico con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos de conformidad a lo establecido en el artículo 10.9 del Código Urbanístico, aprobado por Ley Nº 6.099 y su modificatoria conforme los términos del informe IF-2021-21208075-GCABA-SECDU que como Anexo I forma parte integrante de la misma.

Con este marco normativo, la empresa IRSA Inversiones y Representaciones S.A. suscribió un convenio urbanístico con el Gobierno de la Ciudad, siendo la empresa titular de dominio de la parcela ubicada en la Avenida España N° 2230/2240 de la Ciudad de Buenos Aires. En dicho convenio, IRSA Inversiones y Representaciones S.A se obligaba a destinar a uso público un aproximado del 67% de la superficie de la misma, a constituir una servidumbre administrativa en un 2,78 % de superficie aproximadamente, a transferir al dominio público de la Ciudad un aproximado del 47% de superficie en función de lo indicado en el Código Urbanístico, a transferir al dominio público un 17,53% de superficie como contraprestación al convenio, abonar una suma en bonos y en dinero, y finalmente,

[94] Resolución N° 1/SECDU/21, publicada en el B.O.C.B.A. N° 6. 033 del día 11/01/2021, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

[95] Resolución N° 108/SECDU/21, publicada en el B.O.C.B.A. N° 6.223 del día 27/09/2021, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

transferir la propiedad de algunos lotes a un fideicomiso a crearse por Ley, y por su parte, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se obligaba a elevar un proyecto de Ley a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los fines de modificar la normativa urbanística de esa parcela mediante la modificación del Código Urbanístico y a afectar parte de los fondos que percibiría por el convenio a las obras de prolongación de la Avenida España y para la financiación de obras del entorno del desarrollo privado "Costa Urbana".

En ese mismo sentido, posteriormente en agosto y noviembre de 2021 se suscribieron adendas al Convenio, las cuales modificaron algunas cuestiones del Convenio principal.

Cabe destacar que el terreno objeto de convenio se encuentra contiguo a la Reserva Ecológica Costanera Sur y dentro del contorno ribereño de la Ciudad y es una de las parcelas más grandes, de propiedad privada, del territorio porteño.

Elevado el Proyecto de Ley a la Legislatura, la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad incoa un amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual tramitó en principio por ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 22 a cargo del Dr. Guillermo Scheibler, con el objeto de que se ordene la inmediata convocatoria y realización de la audiencia pública obligatoria que dispone antes del tratamiento legislativo el artículo 63 de la Constitución de la Ciudad con relación a los proyectos y las normas de planeamiento contenidas en el Proyecto de Ley que busca aprobar el convenio urbanístico y, asimismo, solicitan se declare la nulidad de los actos administrativos y de gobierno posteriores al no cumplimiento de la audiencia pública obligatoria referida.

En el mismo sentido, solicita el dictado de una medida cautelar con carácter urgente por la cual se ordene la inmediata convocatoria y realización de la Audiencia Pública obligatoria que dispone antes del tratamiento legislativo el artículo 63 de la Constitución de la Ciudad y se ordene suspender el tratamiento legislativo del Proyecto de Ley hasta que se convoque y realice dicha audiencia pública.

Para solicitar lo anteriormente expuesto, el amparista funda su pretensión en el incumplimiento del artículo 63 de la Ciudad, que indica que la audiencia pública es obligatoria antes del tratamiento legislativo de los proyectos de planeamiento urbano, entre

otros, entendiendo que al ingresar a la Legislatura el proyecto de ley, adquiere tratamiento legislativo de forma inmediata, por lo que debía ser inexorable la previa convocatoria a la misma.

Es importante destacar las fechas de este caso, toda vez que el Poder Ejecutivo suscribió el convenio urbanístico el día 19 de julio de 2021, y elevó el Proyecto de Ley a la Legislatura el 21 de julio, adquiriendo estado parlamentario el 22 de julio, fecha en la cual sería tratado por la Comisión de Planeamiento.

Atento el rápido tramite que se le dio al mismo en sede legislativa es que los amparistas solicitaron, además de la medida cautelar anteriormente indicada, la habilitación de feria para tratar la misma.

Además del incumplimiento a la manda constitucional del artículo 63, la Asociación Civil alega que el Proyecto de Ley autorizaría la construcción de edificio entre 17 y 145 metros de altura en una superficie de contorno ribereño, específicamente al lado de la Reserva Ecológica Costanera Sur, poniendo en debate el destino del contorno ribereño de la Ciudad en relación al artículo 8° de la Constitución, indicando que el predio en cuestión constituye un humedal, al lado de Reserva Ecológica, otro humedal protegido por la Convención Ramsar, entendiendo que la construcción en el predio generará impactos negativos en el actual humedal y en la propia reserva.

Es por esto que entiende que la realización de la audiencia pública de manera previa al tratamiento del proyecto es fundamental para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a participar, citando el Acuerdo de Escazú, argumentando que no debe confundirse la audiencia pública del artículo 63 con la dispuesta por el artículo 90 de la Constitución, porque, en primer lugar, para el caso de proyectos de normas de planeamiento urbano, el texto constitucional exige la realización de dos audiencias públicas obligatorias. La primera antes del tratamiento legislativo y la segunda, luego de la aprobación de la primera lectura. En segundo lugar señala que de la lectura de los artículos se desprende que "**no existe una coincidencia de supuestos**"[96], porque para algunos casos, la Constitución de la Ciudad exige la realización de ambas audiencias públicas, para otros casos solamente la del procedimiento de doble lectura del artículo 90.

[96] Página 13 de la demanda. Actuación N° 1431293/2021 en "Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y Otros C/ Gcba S/ Amparo – Otros" supra citado. [El destacado en negrita pertenece al original].

En tercer lugar, indica que **el artículo 63 de la Constitución no exige que la autoridad de convocatoria de la audiencia pública sea la Legislatura de la Ciudad**[97], siendo que también puede ser autoridad aquellos a quienes la Constitución faculta con "iniciativa legislativa" como es el caso del Jefe de Gobierno tal como ocurre con este Proyecto de Ley, pero en cambio, la autoridad para convocar a la audiencia pública del artículo 90 es inexorablemente la Legislatura de la Ciudad.

En cuarto lugar argumenta que, "**la audiencia pública del artículo 63 de la CCABA debe realizarse en el barrio o la comuna donde el proyecto tendría impacto inmediato**"[98]**.**

En quinto lugar, señala que las audiencias públicas convocadas por el Poder Ejecutivo tienen en los hechos algunos aspectos distintos a las convocadas por la Legislatura ya que ofrecen a la ciudadanía informes o estudios técnicos del proyecto que se postula o somete a debate ciudadano, ejemplificando que en el presente caso resulta de aplicación lo que dispone el Plan Urbano Ambiental para los convenios urbanísticos, específicamente, la elaboración de un Estudio Diagnóstico previo y de una Evaluación de Impacto Final los cuales deberían ser puestos a disposición de la ciudadanía para su tratamiento en la audiencia pública obligatoria del artículo 63 de la Constitución.

Por último, vuelve a remarcar que es la propia Constitución de la Ciudad de Buenos Aires la que establece la obligatoriedad de realizar dos audiencias públicas, entendiendo que no está en manos del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo cuestionar la oportunidad, ventajas o desventajas de la realización de las dos audiencias, ya que es un mandato constitucional al que todo poder constituido debe someterse.

Habilitada la feria judicial, el Juez Scheibler, al analizar la procedencia de la medida cautelar solicitada, señala que en cuanto a la verosimilitud del derecho, la Constitución de la Ciudad dispone que toda normativa urbanística y obra pública debe supeditarse a los términos del Plan Urbano Ambiental, Ley 2.930, por tanto, el Código Urbanístico como toda disposición en la materia no puede pasar por alto las disposiciones de la citada ley, señalando incluso que el Jefe de Gobierno y el Jefe de Gabinete se pronuncian en idéntico sentido en el Mensaje de Elevación del proyecto de Ley a la Legislatura.

[97] Ibidem anterior, [El destacado en negrita pertenece al original].
[98] Ibidem anterior, [El destacado en negrita pertenece al original].

Entonces, cita el artículo 22 inciso c) del Plan Urbano Ambiental que indica que los convenios urbanísticos "*son mecanismos destinados a resolver situaciones insuficientemente previstas por las normas vigentes*", que *"se considera que su utilización deberá estar restringida a casos en los cuales resulte evidente que su objeto y las correspondientes contraprestaciones, no obstante el interés privado eventualmente involucrado, puedan considerarse de nítido interés público"* y que *"para garantizar dicho objetivo, las propuestas serán objeto de un Estudio Diagnóstico previo y de una Evaluación de Impacto final, tal como se prevé para los diferentes tipos de Planes descriptos en el Capítulo II "Instrumentos de Planificación"*, señalando también que el citado capítulo en su artículo 20 establece que las evaluaciones de impacto *"son la instancia final obligada de cualquiera de los planes que se detallan en los art. 15 a 19 de la presente Ley"*, que *"considerarán la totalidad de efectos positivos y negativos de índole social, económica, urbanística y ambiental que puedan preverse como resultado de su realización"* y que *"la comparación entre la Evaluación de Impacto y los escenarios futuros desarrollados en el Estudio Diagnóstico, será el fundamento de la decisión que se adopte con respecto a los Planes propuestos"*.

Por esto, concluye que: *"la norma marco de toda la actividad ambiental de la Ciudad es muy clara y contundente sobre el tema. Expresémoslo en un lenguaje más claro. En los casos de la celebración de un convenio urbanístico se propone una modificación "a medida" de la normativa vigente a fin de facilitar la concreción de un interés privado, siempre y cuando ello traiga aparejado también un beneficio "nítido" al interés público. Esta verificación de que el interés público comprometido en la suscripción del convenio es "nítido", es decir, es real, concreto, tangible y no un "dibujo" para satisfacer un interés privado, debe realizarse en el marco de un procedimiento técnico administrativo transparente y con instancias de participación ciudadana (artículo 25, ley 2930).*

El propio legislador estableció en el Plan Urbano Ambiental que esta valoración/ponderación entre el interés privado y público existente en la propuesta de convenio debe realizarse luego de un "Estudio Diagnóstico" y de una "Evaluación de Impacto final", que naturalmente, deben ser previas a la aceptación de la propuesta y la suscripción del convenio.

Tal como lo dispone el artículo 20 del Plan Urbano Ambiental "la comparación entre la Evaluación de Impacto y los escenarios futuros desarrollados en el Estudio Diagnóstico, será el fundamento de la decisión que se adopte con respecto" al convenio propuesto."[99]

Entiende asimismo que el hecho de que el Poder Ejecutivo tenga un reglamento dictado por un Secretario – refiere a la Resolución N° 119/SECDU/20 precitada- no obsta a que existe un instituto constitucional reglado por una ley del Poder Legislativo, esto es la Evaluación de Impacto Ambiental reglada en el artículo 30 de la Constitución porteña: *"Establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.",* como consecuencia del Plan Urbano Ambiental contenido en el artículo 29 precedente, y que de las características del proyecto urbanístico privado que se llevaría a cabo surgiría verosímilmente que podría encuadrar en varios de los supuestos que el legislador presumió como "de relevante efecto", y por tanto *"pasible de la realización del procedimiento técnico administrativo completo de evaluación de impacto ambiental,* ***que incluye entre sus alternativas de modo obligatorio la realización de una audiencia pública en sede administrativa (artículo 22, ley 123)."***[100], y que este procedimiento no puede entenderse satisfecho con el dictado de la Resolución N° 108/SECDU/21 precitada, la cual no prevé ninguna instancia de participación ciudadana.

Entonces advierte que *"interpretar lo contrario implicaría admitir que un reglamento dictado por un Secretario pueda desplazar al procedimiento constitucional y legal de la evaluación de impacto ambiental —fundamental para preservar el derecho constitucional a un ambiente sano— en los casos de convenios urbanísticos, obviando la necesaria instancia de participación ciudadana que exigen tanto el artículo 30 de la Constitución de la Ciudad, como la ley 123, la ley de presupuesto mínimos 25.625 y el artículo 7º del Acuerdo de Escazú (ley 27.566) y que garantiza la posibilidad de ejercer este derecho político de la ciudadanía tutelado constitucional y supranacionalmente."*

Toda vez que el amparista había alegado que el sitio en litigio era un humedal, el Juez entiende que debe considerarse el principio *"in dubio pro natura"* consagrado por la Corte Suprema de Justicia en sus precedentes.

---

[99] Punto 3 de la sentencia. Actuación N° 1436906/2021 en "Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y Otros C/ Gcba S/ Amparo – Otros" supra citado.
[100] [El destacado en negrita pertenece al original].

Respecto al requisito de peligro en la demora, el Magistrado actuante durante la feria judicial entendió que otorgar la medida en el caso no implicaría frustrar el interés público, el que debe coadyuvar con la preservación de bienes públicos colectivos, por tanto, resuelve el 24 de junio de 2021: *"**ORDENAR** precautelarmente al Poder Legislativo que suspenda el trámite del Proyecto de Ley N° 1831-J-2021 hasta tanto el Poder Ejecutivo acompañe las actuaciones administrativas que den cuenta del cumplimiento de las previsiones de la ley 123 respecto del convenio urbanístico objeto de dicho proyecto."*

Luego de la feria y recaído el tratamiento de la cuestión por ante el Juzgado De 1° Instancia en lo Contencioso Administrativo Y Tributario Nº 10, Secretaría N°19 a cargo del Dr. Aurelio Luis Ammirato, pasa el mismo a analizar las presentaciones efectuadas.

Nos parece interesante analizar este pronunciamiento del Magistrado, toda vez que realiza una interpretación respecto de las audiencias públicas contenidas en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, con la cual, adelantamos, no comulgamos.

Al analizar el derecho aplicable, resalta el artículo 1° de la Constitución de la Ciudad, el cual establece que la misma organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y dispone que todos los actos de gobierno son públicos.

Cita lógicamente el artículo 63 de la Constitución que tanto hemos analizado el cual trata sobre audiencias públicas obligatorias antes del tratamiento legislativo de normas de planeamiento urbano y la Ley N° 6 de audiencias públicas y entonces, en el apartado b) del punto IV de su sentencia[101], entiende que *"el constituyente no habría establecido el momento preciso en que tal convocatoria debe tener lugar, sino que se habría limitado a disponer que la audiencia ha de ser llevada a cabo antes del tratamiento legislativo. Pero es dable advertir que el texto constitucional no dispone que la audiencia pública necesariamente deba ser llevada a cabo en sede legislativa, ya que únicamente prevé que ello debe ocurrir antes del tratamiento legislativo del proyecto, y el mismo artículo menciona la posibilidad de que las audiencias públicas de debate sean convocadas por la Legislatura, el Poder Ejecutivo o las comunas.*

[101] Juzgado De 1era. Instancia en lo Contencioso Administrativo Y Tributario N° 10, Secretaría N° 19, Actuación Nro: 1534295/2021, en "Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y Otros C/ Gcba S/ Amparo – Otros" supra citado.

Cuando el proyecto ingresa a la Legislatura sin que antes haya sido celebrada la audiencia, el margen jurídico que la Constitución confiere para convocarla y realizarla abarcaría desde la recepción de aquél hasta su tratamiento legislativo."

Entiende que el dictamen en comisión del Proyecto de Ley no puede entenderse como tratamiento legislativo y que conforme el citado artículo 63 es la Legislatura quien determinará cuándo se llevará a cabo esa audiencia pública.

Luego, analiza el artículo 89 y 90 de la Constitución para el procedimiento de doble lectura de leyes, el cual también hemos analizado, y concluye que *"en supuestos como éste, donde un proyecto de ley referido a un convenio urbanístico es remitido a la Legislatura sin que en sede administrativa haya tenido lugar la audiencia pública prevista en el art. 63, CCBA, cabría interpretar que —* ***ante la falta de definición precisa por parte del constituyente acerca de la concreta oportunidad de llevarla a cabo— la Legislatura se hallaría facultada para concentrar eventualmente en un mismo acto esa audiencia y la prevista en el art. 90, CCBA, ya que el tratamiento legislativo no se completa hasta la segunda lectura del proyecto****, y ésta es posterior a la audiencia pública; circunstancia que cumpliría el recaudo de que la audiencia sea anterior al tratamiento legislativo."*[102].

Como adelantamos, no concordamos con esta lectura del texto constitucional, toda vez que si el constituyente ha precisado la necesidad de celebrar audiencias públicas en determinadas materias y audiencias públicas que obedecen al procedimiento de doble lectura, no corresponde entender que las mismas pueden celebrarse en el mismo acto: si el constituyente las ha establecido de manera separada en el texto, entendemos deben celebrarse de manera separadas, toda vez que no obedecen una y otra a la misma cuestión. En cambio, el Juez Ammirato ha entendido que realizar dos audiencias públicas en sede legislativa para satisfacer las previsiones de los artículos 63 y 90 de la Constitución resultaría *"una lectura antifuncional e irrazonable de las normas aplicables"*.

Seguidamente, el Magistrado analiza la normativa que ya citáramos: el Plan Urbano Ambiental, el Código Urbanístico, el Decreto reglamentario N° 475/20, las Resoluciones dictadas en materia de convenios urbanísticos por el Secretario de Desarrollo Urbano, adelantando que no prevén instancias de participación ciudadana, la Ley N° 123 que regula el procedimiento técnico administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental y el

[102] [El resaltado nos pertenece].

expediente administrativo por el cual tramitó el convenio urbanístico, para concluir que del análisis de las actuaciones no surgiría la realización de la audiencia pública prevista en el artículo 63, pero hasta el momento la Legislatura no habría dado tratamiento legislativo al proyecto y por tanto, de acuerdo a los argumentos que arriba expusimos, aún estaría vigente la oportunidad de llevarla a cabo dentro de la etapa prevista por el constituyente, entendiendo por tanto que no se hallan reunidos los presupuestos legales de procedencia de la medida cautelar solicitada ya que ese incumplimiento no existiría hasta el momento, por tanto, resuelve el 9 de agosto de 2021 hacer saber la existencia de un amparo colectivo, entre otras y no hacer lugar a la medida cautelar solicitada en la demanda.

Posteriormente, el Observatorio del Derecho a la Ciudad amplió demanda solicitando se declare la nulidad e inconstitucionalidad del convenio urbanístico entre el Gobierno de la Ciudad e IRSA y de todos los actos administrativos posteriores por incumplimiento de los artículos 14[103], 22 inciso c [104]y 25[105] del Plan Urbano Ambiental, de la Ley N°123, del artículo 1° y 30 de la Constitución de la Ciudad y del artículo 7° del Acuerdo de Escazú, y solicitando también se ordene interrumpir el tratamiento legislativo del Convenio urbanístico mencionado y de sus adendas.

[103] Artículo 14 - Estudio diagnóstico- Estos estudios son antecedente obligado de cualquiera de los planes que se detallan en los artículos 15 a 19, ya que deben dar sustento a las propuestas que en los mismos se formulen. Además de describir y evaluar el estado de situación correspondiente al caso, deberán plantear las hipótesis que den razón del problema y los escenarios alternativos futuros, caracterizados según sus dimensiones sociales, económicas, urbanísticas y ambientales, que puedan preverse en caso de no realizarse intervenciones.

[104] Artículo 22 - Instrumentos de promoción: c. Convenios Urbanísticos: Están incluidos en el Capítulo 8.4. del Código de Planeamiento Urbano y se los redefinirá en la misma oportunidad. Conciernen a acuerdos celebrados entre el Poder Ejecutivo u organismos descentralizados de la Administración y personas físicas o jurídicas. También podrán ser objeto de contratos interjurisdiccionales. En el Código vigente pueden ser de dos tipos: los Convenios Generales, que se refieren a cualquier sector de la Ciudad, y los Convenios Especiales, que son los relativos a la preservación del patrimonio urbano, arquitectónico y paisajístico y a las áreas de desarrollo prioritario. Son mecanismos destinados a resolver situaciones insuficientemente previstas por las normas vigentes. Se considera que su utilización deberá estar restringida a casos en los cuales resulte evidente que su objeto y las correspondientes contraprestaciones, no obstante el interés privado eventualmente involucrado, puedan considerarse de nítido interés público. Para garantizar dicho objetivo, las propuestas serán objeto de un Estudio Diagnóstico previo y de una Evaluación de Impacto final, tal como se prevé para los diferentes tipos de Planes descriptos en “Instrumentos de Planificación.”

[105] Artículo 25 - Instrumentos de participación- Los diversos lineamientos e instrumentos del PUA deben ser decididos e implementados en marcos participativos que aseguren el consenso y la adecuación a las expectativas de los habitantes de la ciudad mediante la intervención metódica y ordenada de la mayor cantidad y calidad de los actores que sean los responsables políticos y técnicos de la gestión del PUA, sean las organizaciones sociales y comunitarias como también los ciudadanos a título particular. Por tanto, se ajustarán los mecanismos ya existentes o bien se crearán nuevos dispositivos que promuevan y faciliten las actividades participativas. Como soporte general de estos procesos se crearán instancias de gestión que garanticen la difusión pública y masiva de los diagnósticos, los lineamientos y los instrumentos del PUA, sin la cual los objetivos de los Instrumentos Participativos se verían severamente obstaculizados.

Al contestar demanda, como en los anteriores precedentes que citamos, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quien en este juicio también asumió la representación de la Legislatura adujo nuevamente la ausencia de caso, señalando que la demanda instaurada tiene como finalidad el control de legalidad de actos en abstracto que son de exclusiva competencia de la Legislatura local.

Además, atacó la "representación adecuada" de los amparistas, alegando vicios en el trámite de inscripción de la asociación civil demandante ante la Inspección General de Justicia, considerando que las asociaciones civiles no siempre pueden considerarse personas jurídicas que efectivamente representen al colectivo que dicen representar, más la actora al corrérsele traslado de la defensa de falta de legitimación acompañó la documentación que acreditó su registro exitoso, esgrimiendo que se encuentra legitimada por encontrarse en juego derechos colectivos conforme el objeto de su estatuto.

En cuanto a la normativa que rige el caso, el Gobierno de la Ciudad esgrime un argumento un tanto particular, el cual entendemos le es contrario a sus propios argumentos de defensa, en cuanto señalan que "la regulación vigente de los convenios urbanísticos se encuentra expresamente enumerada en el Código Urbanístico, *"y es ésta y no otra la norma que corresponde evaluar a la hora de definir si se han cumplido o no los recaudos exigidos para poner a consideración de la Legislatura un instrumento de esta naturaleza. Es cierto que el art. 22 inc. c) de la ley 2930 (Plan Urbano Ambiental) impacta en esta regulación"*, pero indican que con *"limitados alcances"*. Este es el primer argumento completamente irrazonable, teniendo en cuenta que el Plan Urbano Ambiental es la Ley marco constitucional en materia urbanística-ambiental a la que debe ajustarse toda la normativa en esa materia y no al revés, por tanto, la misma jamás podría entenderse con alcances limitados como pretenden argumentar.

Luego resaltan que la Ley N° 6.099 que aprobó el Código Urbanístico derogó el Código de Planeamiento Urbano y toda norma que se oponga a las regulaciones contenidas en el Código Urbanístico, lo que incluye eventualmente previsiones del Plan Urbano Ambiental.

Este es el segundo argumento que entendemos también irrazonable: el propio Plan Urbano Ambiental indica en su artículo 24 al referirse a instrumentos normativos, que el Código Urbanístico reemplazará al Código de Planeamiento Urbano estipulando una serie

de lineamientos, por tanto, entender que el Código Urbanístico deroga previsiones del Plan Urbano Ambiental es argumentar que el propio Código Urbanístico es inconstitucional, extremo que, entendemos, no se sostiene jurídicamente.

Entiende el Gobierno de la Ciudad que *"Los términos de la derogación impuesta por el art. 3 de la Ley 6099 imponen analizar si esas previsiones son aplicables también a los convenios urbanísticos del Código Urbanístico*" – se refiere a los estudios de "diagnóstico previo y evaluación de impacto final del Plan Urbano Ambiental- ya que *"Resulta evidente que la exigencia de que estos convenios importen un nítido interés público es compatible —es decir, no se opone— a la regulación prevista. En cambio es necesario analizar detenidamente la exigencia de un estudio de diagnóstico y otro de impacto urbanístico en los términos previstos para los instrumentos de planificación (art. 22 inc. c) del Plan Urbano Ambiental".*

Además explican que debe diferenciarse plan y proyecto ya que no son lo mismo y que los artículos 14 a 20 del Plan Urbano Ambiental se refieren a la instrumentación de planes de distintos niveles generales destinados a planificación de *"futuras acciones (los proyectos)",* entendiendo que *"los convenios urbanísticos regulados por el Código Urbanístico justamente se refieren a esta otra etapa, los proyectos destinados a concretar planes. Por tanto pretender que los estudios e informes técnicos previos –aunque se los denomine de diagnóstico o de impacto urbanístico- se efectúen con los parámetros de los artículos 14 a 20 del PUA resulta irrazonable, por cuanto estos deben contener las previsiones necesarias de acuerdo con la naturaleza de la cuestión, esto es, la viabilidad de los proyectos frente a todo el plexo normativo constitucional ya sea de naturaleza urbanística o ambiental",* postulando que *"no cabe entender que el art. 22 inc. "c" obliga a una aplicación automática de los recaudos previstos en los arts. 14 y 20, PUA, por cuanto éstos se refieren a los parámetros para elaborar instrumentos de planificación."*

Admitieron sin embargo, que *"es evidente que la administración para adoptar decisiones —tales como la de promover un convenio urbanístico— debe realizar estudios coherentes con la finalidad de la facultad acordada", debiendo expresar esas conclusiones en un documento que asimismo refleje el impacto de la propuesta respecto de las cuestiones urbanísticas involucradas".* Y concluyó en que los informes realizados por las áreas competentes dependientes de la Secretaría de Desarrollo Urbano y el estudio final

suscripto por el Secretario, *"son esos instrumentos de diagnóstico y definición del impacto urbanístico."*

Respecto del este estudio de impacto final que exige el Plan Urbano Ambiental, argumentan que es un instrumento distinto y de finalidad diferente al certificado de impacto ambiental previsto por la ley 123, toda vez que *"[e]n un caso, se trata de un recaudo previo destinado a establecer a viabilidad de impulsar el accionar de la Legislatura a fin de que considere la aprobación o no de la propuesta efectuada por un particular, mientras que el otro es un procedimiento específico para un proyecto u obra concreta que ya está definido y que tiene el grado de detalle que permita su materialización, en cuyo caso este certificado es exigible previamente a la iniciación de las tareas que concreten el proyecto de la obra y no antes".*

Respecto de la normativa de audiencia pública adujeron que "el *art. 63 indica el principio general a seguir, en tanto que los art. 89 y 90 hablan de los casos particulares y de aplicación a un caso concreto (procedimiento de sanción de las normas que regirán los supuestos previstos en forma taxativa por el art. 89 del mismo cuerpo legal)".*

En similares argumentos se pronunció IRSA al corrérsele traslado de la demanda, recalcando que la parcela objeto de convenio no es un humedal, ya que se encuentra por fuera de la Reserva Ecológica Costanera Sur.

Debemos tener en cuenta que al momento de dictarse sentencia de primera instancia, el 10 de marzo de 2022, la audiencia pública correspondiente al artículo 90 de la Constitución se había llevado a cabo entre los días 15 y 8 de noviembre de 2021 y el 2 de diciembre del mismo año, la Legislatura sancionó la Ley N° 6.476 aprobando el convenio urbanístico entre el Gobierno de la Ciudad e IRSA S.A., modificando también la normativa urbanística de la parcela objeto de convenio.

Por esta razón, adelantamos que el Juez declaró de conocimiento abstracto la pretensión inicial, consistente en la convocatoria y realización de la audiencia pública prevista en el artículo 63 de la Constitución de la Ciudad, con relación a los proyectos y las normas de planeamiento contenidas en el proyecto de ley n° 1831-J2021 y la nulidad de los actos administrativos y de gobierno posteriores al alegado incumplimiento de esa audiencia pública y también declaró de conocimiento abstracto, asimismo, la pretensión contenida en la ampliación de la demanda consistente en que se ordene interrumpir el tratamiento

legislativo del proyecto de ley n° 1831-J-2021, toda vez que la Legislatura había completado el procedimiento parlamentario y sancionado la ley.

Pero es necesario señalar que esta audiencia pública, al igual que la correspondiente el proyecto de "Costa Salguero", tuvo una amplia concurrencia de la ciudadanía, desarrollándose en 11 jornadas atento que se inscribieron 2.585 personas y una elevadísima cantidad de ellos objetaron el proyecto, conforme se desprende de las versiones taquigráficas.

Recordemos que el Gobierno de la Ciudad en su apelación cuestionó la legitimación de la parte actora para accionar en este caso, y sobre este punto, resalta la sentencia que la Constitución Nacional prevé que los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes de incidencia colectiva son ejercidos, entre otros, por asociaciones civiles, además que el Acuerdo de Escazú establece que para garantizar el acceso a la justicia en asuntos ambientales se contará con legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, por tanto, tuvo por acreditada en grado suficiente su legitimación para asumir la representación del colectivo de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, analizando de manera armónica la normativa y el objeto social previsto en el Estatuto de la misma.

Al explayarse ampliamente sobre el marco normativo, el Juez cita el artículo 41 de la Constitución Nacional referido al ambiente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo –Declaración de Río, el Acuerdo de Escazú, la Constitución local, la Ley General de Ambiente N° 25.675 Nacional, el Plan Urbano Ambiental – Ley N° 2.930- el Código Urbanístico y la Ley N° 123 que regula la Evaluación de Impacto Ambiental, destacando en cuanto al tema que nos ocupa que *" la importancia que el régimen jurídico aplicable al caso adjudica a la participación pública. Concebida la democracia como autogobierno del pueblo, en el sistema representativo la participación se manifiesta como un mecanismo para generar espacios institucionales de diálogo entre los representantes y los representados, en mira a conferir mayor transparencia y legitimidad a las decisiones estatales, lo cual supone una mejora sustancial de los procesos democráticos y comporta un refuerzo de la protección de los derechos que la Constitución y la ley reconocen a favor de las personas.*

Y he aquí lo novedoso e interesante de esta sentencia, ya que expresa que un convenio urbanístico que impulse el Poder Ejecutivo comporta una decisión estatal que

puede ser aprobada o no por el Poder Legislativo y que conforme se legisló en sede local, la etapa inicial en el caso de los convenios urbanísticos se encuentra presente en el trámite administrativo, por tanto, teniendo en cuenta el Acuerdo de Escazú, en el ámbito local el Plan Urbano Ambiental vendría a reglamentarlo, y al hacerlo, dispone que los convenios y demás instrumentos territoriales *"deber ser decididos en procesos participativos"*.

Señala entonces, que el Reglamento dictado por el Secretario de Desarrollo Urbano, es decir, la Resolución N° 119/SECDU/20, no prevé ninguna instancia de participación ciudadana y que del expediente administrativo no surge que la participación haya sido implementada.

Al analizar la audiencia pública celebrada por la Legislatura para este caso, entendió que la misma canalizó la participación de la ciudadanía ante el Poder Legislativo: *"Pero existe además una disposición convencional expresa (Acuerdo de Escazú) que exige participación pública en las etapas preliminares del tratamiento de las cuestiones ambientales, y con respecto a los convenios urbanísticos esa disposición fue interpretada por el legislador; quien, a nivel nacional, reconoció el derecho de toda persona a expresar su opinión en los procedimientos administrativos que se relacionen con el ambiente (ley 25.675, arts. 19 y 21) y en el ámbito local determinó que tal participación debe tener lugar antes de la firma del convenio y, por tanto, en el contexto del procedimiento administrativo que precede a la expresión de la voluntad estatal con referencia al acto bilateral. Es dable enfatizar que la suscripción del convenio por parte del titular del Poder Ejecutivo expresa una decisión estatal, y la ley determina que estos convenios deben ser decididos e implementados en marcos participativos.*

Esta participación, en consecuencia, debe ocurrir ante el Poder Ejecutivo, y su inexistencia en este caso plasma un incumplimiento objetivo."[106]

Respecto del Estudio de Impacto Ambiental, señala que conforme lo dicta la Ley 123, debe ser llevado a cabo antes de la ejecución del proyecto de arquitectura.

Respecto al argumento que indica que la parcela es un humedal, indica que no hay indicios de dicha tesitura, y que la convención RAMSAR protege solo a la Reserva Ecológica, acompañando un gráfico ilustrativo de la ubicación de las parcelas.

[106] [El destacado en negrita nos pertenece].

Finalmente, el Juez Ammirato resolvió hacer lugar parcialmente a la acción de amparo entablada, admitiendo en parte la pretensión formulada en la ampliación de la demanda, y, en consecuencia, acogiendo la impugnación del convenio urbanístico firmado entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la empresa IRSA el 19 de julio de 2021 con respecto al inmueble situado en Av. España N° 2230/40 (Nomenclatura Catastral: Circunscripción 21, Sección 096, Manzana 020, Parcela 0000), de sus adendas, y de todos los actos que sean su consecuencia.

Para así resolver realizó un análisis y explicación de conceptos jurídicos de Derecho Administrativo citando al Dr. Carlos Balbín en su definición de contrato administrativo: "es: "*a) el contrato celebrado por el Estado (sujeto); b) el acuerdo que tiene por objeto el ejercicio de funciones administrativas o, en particular, la prestación de servicios públicos; c) el convenio que persigue un fin, utilidad o interés público relevante e inmediato; d) el contrato que contiene cláusulas exorbitantes de modo expreso o implícito; y e) el acuerdo reconocido como tal por el legislador, de modo expreso o implícito*", y que *"...contrato y acto bilateral son sinónimos. Es más, no existe el acto bilateral como categoría autónoma sino que las conductas estatales deben clasificarse entre actos administrativos (acto unilateral) y contratos (acto bilateral)".*

Entonces explica que dado que el convenio urbanístico es un acto jurídico bilateral, que plasma un acuerdo de voluntades donde uno de los sujetos partícipes es el propio Estado en ejercicio de funciones públicas, resulta indudablemente aplicable a su régimen jurídico la ley de procedimientos administrativos, en particular el artículo 7°, último párrafo, el cual trata los requisitos esenciales del acto administrativo: "*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*"; además el citado artículo establece que antes del dictado del acto "…*deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico*". También funda su decisión en el artículo. 14 de la Ley de Procedimientos Administrativos que dispone que el acto administrativo es nulo de nulidad absoluta e insanable, entre otros supuestos, cuando fuese dictado con violación de la ley aplicable o de las formas esenciales.

Por esto, concluyó que *"Del desarrollo efectuado en los apartados precedentes se desprende que el procedimiento administrativo que condujo a la firma del convenio*

urbanístico está viciado, en tanto omitió la instancia participativa que la ley impone. Este vicio del trámite se traslada al convenio que es su consecuencia y a la ley que lo aprobó.

La comprobación que antecede aporta un fundamento autosuficiente para sustentar el progreso de la pretensión instaurada, y en tanto ello apareja la invalidez del procedimiento administrativo impugnado y la consecuente necesidad de tramitarlo nuevamente, se revela insustancial expedirse con respecto a las objeciones formuladas en relación a otros aspectos de dicho procedimiento (contenido del estudio diagnóstico y la evaluación de impacto previstos en el Plan Urbano Ambiental).''

Esta sentencia fue apelada por los demandados, encontrándose a la fecha de cierre de la investigación del presente, a estudio de la Cámara Contencioso Administrativa, Tributaria y de Relaciones de Consumo de la Ciudad de Buenos Aires.

CAPÍTULO NOVENO

El orden jurídico positivo en el período 2018 al 2022

Seleccionando un período de tiempo, fundamentalmente a partir del año 2018, partiendo de la base de que dicho año fue el de la sanción del Código Urbanístico, mediante el procedimiento de doble lectura, analizamos el informe anual ambiental 2018 que prevé la Ley 303 de acceso a la información ambiental, la Agencia de Protección Ambiental, cuyas misiones y funciones son proponer políticas y diseñar planes y programas tendientes a mejorar y preservar la calidad ambiental de la Ciudad, velar por el cumplimiento de la normativa en materia ambiental y dictar normas de regulación y conservación, aplicar programas de educación ambiental y facilitar el acceso a la información ambiental, informa en el capítulo correspondiente a normativa ambiental que ha participado en:

- ✓ Ley N° 5.991[107], la cual tiene por objeto garantizar la Gestión Ambiental de Pilas en Desuso, considerándolas como Residuos Sólidos Urbanos Sujetos a Manejo Especial, en concordancia con la Ley N° 1.854 de Gestión Integral de Residuos Urbanos y sus normas complementarias.
- ✓ Ley N° 6.117[108], la cual regula la gestión ambiental de sitios contaminados.
- ✓ Ley N° 6.014[109], modificatoria de la Ley N° 123, la cual tuvo por objeto implementar la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). A su vez, se propone un tratamiento especial para las actividades a cargo de organismos públicos, preexistentes a la sanción de la Ley N°123. Por último, se propicia la modificación del actual "Régimen de Faltas", aprobado por la Ley N° 451, a fin de regular situaciones no previstas que atañan conductas negligentes o fraudulentas por parte de profesionales que intervienen en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

[107] Ley N° 5991, publicada en el B.O.C.B.A. N° 5.429 del 6/08/2018, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

[108] Ley N° 6.117, publicada en el B.O.C.B.A. N° 5.534 del 10/01/2019, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

[109] Ley N° 6.014, publicada en el B.O.C.B.A. N° 5.482 del 22/10/2018, disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa

A tales fines, acompaño un cuadro explicando el procedimiento utilizado para las leyes anteriormente citadas:

LEY	TIPO DE SANCION	VOTACION
Ley N° 5991	**Sanción de un despacho**	53 votos afirmativos 0 negativos 2 abstenciones
Ley N° 6117	**Sanción de un despacho**	47 votos afirmativos 2 negativos 11 abstenciones
Ley N° 6014	**Sanción de un despacho**	46 votos afirmativos 5 negativos 6 abstenciones

De acuerdo al Informe Anual Ambiental del año 2019 en el capítulo correspondiente a normativa ambiental, no se desprende que la Agencia de Protección Ambiental, a través del Poder Ejecutivo, haya propiciado proyectos de Ley que tuvieran sanción definitiva por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Analizando los Informes Anuales Ambientales correspondientes al año 2020 y 2021, al igual que en el año 2019, no surge que la Agencia de Protección Ambiental haya propiciado proyectos de Ley, pero a los fines de ejemplificar la hipótesis que planteamos, tomaremos el caso de la sanción de la Ley N° 6.380 conocida como "Ley Yolanda", sobre programa de formación y desarrollo sostenible, propiciada por los Legisladores Mercedes De Las Casas y Guillermo Pablo Suarez,[110]del Bloque "Vamos Juntos", la cual tiene por objeto establecer la capacitación y formación integral en materia ambiental y desarrollo sostenible para los funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el caso de la Ley N° 6.378 propiciada por el Legislador Roy Cortina, del "Partido Socialista", la cual tiene por objeto crear en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el Sistema de Compensación Ecológico (SI.CO.ECO) a fin de

[110] Expediente 1550-D-2020 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, disponible en disponible en https://parlamentaria.legislatura.gob.ar/pages/ExpedienteBusqueda.aspx

concientizar sobre la importancia del reciclado, favorecer la separación en origen, reducir la cantidad de residuos sólidos urbanos, promover la economía circular y aminorar su impacto en el ambiente y la salud:

LEY	TIPO DE SANCION	VOTACION
Ley N° 6.380	**Sanción de un despacho**	54 votos afirmativos 0 negativos 3 abstenciones
Ley N° 6.378	**Sanción de un despacho**	38 votos afirmativos 16 negativos 3 abstenciones

Es importante destacar que el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la fecha de presentación del presente trabajo, no ha publicado el informe anual correspondientes al año 2022.[111]

[111] Fuente: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, https://buenosaires.gob.ar/transparencia/informe-anual-ambiental

CAPÍTULO DÉCIMO

Conclusiones

Habiendo analizado el universo de leyes relacionadas directamente con el medioambiente sancionadas desde la aprobación del Plan Urbano ambiental en el año 2008, podemos concluir que tratan cuestiones trascendentales para la ciudad, no sólo desde lo ambiental, sino desde el desarrollo urbano, económico, y en algunos casos, en temas de salud pública.

Resulta insoslayable que atento la importancia para la sociedad en general y para los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en particular, que es obligatorio y resulta necesario el tratamiento de estas leyes bajo el procedimiento de doble lectura, toda vez que los mismos ciudadanos deben por mandato constitucional, y más recientemente, de acuerdo a normas internacionales a las cuales el país suscribió, participar de las políticas públicas en su decisión y su punto de vista debe ser escuchado, garantizando la instancia participativa y el derecho de acceso a la información desde el inicio.

Donde el texto constitucional no distingue, no debe el legislador hacerlo por su propia decisión: "Tienen el procedimiento de doble lectura las siguientes **materias**[112] y sus modificaciones: 1. Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.

Como antes expresamos, la Constitución no distingue para la regulación en la materia ambiental, sea codificada o por ley, por tanto, no cabría entender que puede ser utilizado otro procedimiento que no sea el de doble lectura.

A mayor abundamiento, el propio reglamento de la Legislatura de la Ciudad indica en su artículo 73 que los proyectos que versen sobre las **materias**[113] o asuntos que según el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad deben ser sometidos al procedimiento de doble lectura, deben contar para ser, considerados por el Cuerpo, con el despacho de la o las Comisiones de Asesoramiento Permanente o de las Juntas, los informes de los órganos competentes que se hubieren expedido y la resolución de convocatoria a Audiencia Pública,

[112] [El destacado en negrita nos pertenece].
[113] [El destacado en negrita nos pertenece].

conforme al modelo que determina la Resolución correspondiente de la Junta de Interpretación y Reglamento, por tanto, la distinción que dicho órgano hace actualmente, sancionando por mayoría simple la materia ambiental, carece de toda lógica y atenta contra su propia normativa interna de funcionamiento.

Toda vez que las leyes en materia urbanística y de Edificación sí cumplen con el procedimiento constitucional de doble lectura, conforme se demostró con la sanción misma de los Códigos y la sanción de las leyes urbanísticas referentes a las parcelas de los casos "Costa Salguero" y "Costa Urbana" comentados, la falta de sanción de un Código Ambiental no habilita a la Legislatura de la Ciudad a contravenir la manda constitucional y vulnerar el derecho de participación ciudadana, siendo que el órgano que debería aprobar dicho Código, presupuesto también atribuido por manda constitucional conforme el artículo 81 inciso 3°, es la propia Legislatura porteña.

Además, como hemos detallado, el Derecho Urbanístico está intrínsecamente relacionado al Derecho Ambiental y una rama es complementaria de la otra, por tanto, no hay sustento legal para tratar a las leyes urbanísticas bajo el procedimiento de doble lectura y a las leyes netamente ambientales bajo el procedimiento de sanción simple: afirmamos que el órgano legislativo no puede elegir o diferenciar a qué materia aplicará la doble lectura, sino que debe aplicarla a las dos, así lo previó el constituyente.

Lo hasta aquí expuesto nos lleva a la conclusión de dar por probada la hipótesis planteada al inicio del presente trabajo: Las leyes en materia netamente ambiental desde la aprobación del Plan Urbano Ambiental son sancionadas mediante el procedimiento de mayoría simple, violando lo dispuesto por el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad, en cuanto a la omisión del procedimiento de doble lectura y su consecuente derecho de participación ciudadana.

No se trata de realizar un control de constitucionalidad en abstracto de actos que son de resorte exclusivo de la Legislatura local, sino de verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para la materia ambiental, sin que ello signifique desmerecer o analizar las cuestiones de mérito y conveniencia que llevan dictado de ciertos actos, sino se trata de respetar y hacer valer aquellos derechos que el ordenamiento le reconoce a los ciudadanos: su derecho de participación en la toma de decisiones ambientales.

De la información relevada, surge que la única vez que se instó un proyecto de Ley a fin de propiciar la sanción de un Código Ambiental fue en el año 2009, cuyo autor fue el Diputado Avelino Tamargo, el cual sólo logró dos reuniones de comisión, pero luego de ello el proyecto fue abandonado.

Cuando en el artículo 26 la Constitución de la Ciudad indica que *"toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como también el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras…"*, está habilitando y garantizando a la ciudadanía su derecho de participación ciudadana, y no debemos olvidar que también es un derecho garantizado en la normativa nacional que versa sobre el medioambiente.

La participación ciudadana es uno de los pilares que volvió al texto constitucional porteño en un ordenamiento innovador y superador en cuanto a la práctica de la democracia.

En esta misma línea, Argentina dio un paso importantísimo en el respeto de los derechos de participación de los ciudadanos en materia ambiental al suscribir el acuerdo de Escazú.

Asimismo, la materia ambiental es un tema instalado en la agenda global y merece la primordial atención de las autoridades nacionales y locales y de la posibilidad de tutela de sus ciudadanos.

Señala Lorenzetti "*El derecho al ambiente es descosificante, herético, mutante; se trata de problemas que convocan a todas las ciencias a una nueva fiesta, exigiéndoles un vestido nuevo. En el caso del Derecho, la invitación es amplia, abarca lo público y privado, lo penal y lo civil, lo administrativo, lo procesal, sin excluir a nadie, con la condición de que se adopten nievas características. El surgimiento de los problemas relativos al medioambiente incide en la fase de las hipótesis, de planteamiento de problemas jurídicos, suscitando un cambio profundo que avanza sobre el orden del Código, proponiendo uno distinto, sujeto a sus propias necesidades.*[114]"

[114] LORENZETTI, Ricardo L., *Las normas fundamentales de Derecho Privado*, 1995, Ed. Rubinzal-Culzoni, p. 483

Por tanto, es necesario que la Legislatura sancione con urgencia el Código Ambiental y regule en consecuencia la materia con la participación de toda la ciudadanía, ya que no podemos olvidar que la propia Constitución nos dice: *"El ambiente es patrimonio común"*.

Y hasta tanto se propicie la sanción de este Código, entendemos necesaria también el respeto y adhesión por parte de las autoridades locales a los presupuestos contenidos en el Acuerdo de Escazú, asegurando el derecho de participación de los porteños de manera abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales desde las etapas iniciales de los proyectos, esto es, discutir las políticas públicas y escuchar la opinión de los ciudadanos a fin de poder fundar y defender exhaustivamente el interés público.

Bibliografía

ALTERINI, Jorge Horacio, *Código Civil y Comercial comentado-Tratado exegético* 2ª edición actualizada y aumentada, Nelson G. A. COSSARI Director del tomo, Tomo IX Artículos 1882 a 2072, Derechos reales, Ignacio E. ALTERINI Coordinador, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2016.

BASTERRA, Marcela I., PAGANI, Enzo L., FERNANDEZ, Alejandro G., *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Edición comentada, comentarios de Daniel A. Sabsay... [et al.], 1° ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2016. Libro digital, PDF.

CAYUSO, Susana G. *Constitución de la Nación Argentina: Claves para el estudio inicial de la norma fundamental*; coordinado por Verónica Ientile. 1° ed., Buenos Aires, La Ley, 2009.

GELLI, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, 4° ed. Buenos Aires, La Ley, 2011.

GIL DOMINGUEZ, Andrés, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un recorrido crítico*, Eudeba y Colegio de Escribanos de la Capital Federal, Buenos Aires, 1997.

LORENZETTI, Ricardo L., *Las normas fundamentales de Derecho Privado*, Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 1995.

LORENZETTI, Ricardo L., LORENZETTI Pablo. *Derecho Ambiental*, Ed. Rubinzal-Culzoni, 1° ed. Buenos Aires, 2018.

PETRELLI, Hernán, *El Derecho y la Gestión Urbana: Guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio*, Editorial Café de las Ciudades, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020.

VALLS, Mario Francisco, *Derecho ambiental*, 3ª ed, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2016, Versión e-book.

Doctrina:

AMAYA, JORGE A., Iniciativa popular, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada, comentarios de DANIEL A. SABSAY…[et al.];

dirigido por MARCELA I. BASTERRA; editado por ENZO L. PAGANI; ALEJANDRO G. FERNÁNDEZ; prólogo de HORACIO D. ROSATTI, 1° edición Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jusbaires, 2016. p. 771 a 777.

BERAZATEGUI, MARÍA EMILIA, Herramientas para combatir la corrupción: la participación como punto de partida, Corrupción y Transparencia: Informe, Volumen: 2015, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015, p.369 a 393

BORJA, JORDI, Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana, Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Volumen 19, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales, 2002, p. 57 a 72

BUSTAMANTE ALSINA, JORGE, El orden público ambiental, Revista de responsabilidad civil y seguros: publicación mensual de doctrina, jurisprudencia y legislación, año 21 N°5, Buenos Aires, La Ley, 2019

CANDA, FABIÁN OMAR, El acto administrativo ambiental, El Estado constitucional de derecho y el derecho administrativo, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2017, p. 11 a 23.

CATALANO, MARIANA, Poder de policía en materia ambiental. Distribución de competencias; La Ley, Buenos Aires, año 2, n°6, 2009, p.652-661

GALANO, CARLOS, Evolución de la educación, información y participación ciudadana ambiental en la Argentina en DE LOS SANTOS GÓMEZ, GLADYS; COORD., El ambiente en la Argentina del Bicentenario, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012, p. 303 a 320

GARCÍA CABRERA, ÁNGELA: ED., MARÍN, ANTONIO LUCAS; ED, Formación para la participación ciudadana: las organizaciones en el siglo XXI, Buenos Aires, Lumen Humanitas, 2001

GENOVESE, MIGUEL ÁNGEL, La descentralización municipal: en búsqueda de la participación ciudadana, Revista del Departamento de Derecho, Volumen 4, Buenos Aires, C.E.P.E.A., 2001, p.13 a 19

KEMELMAJER DE CARLUCCI, El principio precautorio en el derecho ambiental en la Jurisprudencia Argentina, LL Online AR/DOC/2997/2013.

LAGO, LIDIA ESTER, Democracia participativa: el procedimiento de doble lectura, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Edición comentada, comentarios de DANIEL A. SABSAY…[et al.]; dirigido por MARCELA I. BASTERRA; editado por ENZO L. PAGANI; ALEJANDRO G. FERNÁNDEZ; prólogo de HORACIO D. ROSATTI, 1° edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jusbaires, 2016. p. 947 a 964.

LOPEZ ALFONSIN, MARCELO Y BERRA, ELISABETH I., La protección constitucional ambiental en la Ciudad es más estricta que la tutela federal, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada, comentarios de DANIEL A. SABSAY…[et al.]; dirigido por MARCELA I. BASTERRA; editado por ENZO L. PAGANI; ALEJANDRO G. FERNÁNDEZ; prólogo de HORACIO D. ROSATTI, 1° edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jusbaires, 2016. p. 304 a 355.

MARCHESI, GUILLERMO H., El procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la participación ciudadana como obligaciones de insoslayable cumplimiento, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011, p. 1139 a 1144.

MÉNDEZ MONTENEGRO, PATRICIO DANIEL, Partidos políticos, derechos políticos y mecanismos de democracia participativa, Pensar la ciudad: comentarios a la Constitución porteña desde la igualdad, autonomía personal y derechos sociales, Buenos Aires, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,2018, p. 921-940

MOLINA DEL POZO, CARLOS FRANCISCO, La participación ciudadana a través de la iniciativa popular en la Unión Europea en MOLINA DEL POZO, CARLOS, coord., El Parlamento de la Unión Europea y el Parlamento del Mercosur: Ensayos para un estudio comparado, Buenos Aires, Eudeba, 2011, p.215 a 234

MORA CASTRO, ALBERT, Inmigración, participación e integración ciudadana: Hacia una nueva configuración de la ciudadanía, en SOLANES CORELLA, ÁNGELES; Derechos Humanos, Migraciones y Diversidad, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, p.175 a 207

MORAGA SAREGO, PILAR, La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental, Revista Derecho del Estado, Volumen 38, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p.177 a 198

MORAN TORRES, ENOC FRANCISCO, El derecho ambiental y la participación ciudadana: hacia un vital punto de encuentro en México y el mundo, Galicia, Universidad da Coruña, 2015, p.79 a 93

MORAND, DEVILLER, Los "grandes principios" del Derecho del Ambiente y del Derecho del Urbanismo, Revista de Derecho Administrativo, Volumen 59, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2016

NÚÑEZ, JUAN MANUEL, El medio ambiente también se discute. Estudio de impacto ambiental y participación ciudadana: su control judicial, LL 2020-E-691

OCAMPO, MARTIN, La Legislatura local. Un repaso por sus atribuciones fuertes, el fortalecimiento democrático y su mayor legitimidad política, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada, comentarios de DANIEL A. SABSAY…[et al.]; dirigido por MARCELA I. BASTERRA; editado por ENZO L. PAGANI; ALEJANDRO G. FERNÁNDEZ; prólogo de HORACIO D. ROSATTI, 1° edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jusbaires, 2016. p. 804-817

ORLANDI, HÉCTOR RODOLFO, Introducción a la participación ciudadana, en GÓMEZ, ALEJANDRO; Comp., El municipio argentino, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1992

PÉREZ, HÉCTOR, Gobierno abierto, nuevas tecnologías y participación ciudadana ¿hacia un nuevo paradigma del procedimiento administrativo?, Derecho Administrativo. Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica, Volumen 123, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2019

PEREIRA, GABRIEL, Inclusión política, participación ciudadana y grupos desaventajados, en GARGARELLA, ROBERTO; Coord., La Constitución en 2020: 48 propuestas para una sociedad igualitaria, Buenos Aires Siglo XXI, 2011, p. 249 a 256

PETRELLA, ALEJANDRA, Gestión Pública y Derecho a la Ciudad. Una perspectiva desde el ambiente sano como un derecho social, RAP, Volumen 432, Buenos Aires, RAP, 2014, p. 147

PETRELLI, HERNÁN, Las leyes urbanas desde la autonomía porteña, Pensar la ciudad: comentarios a la Constitución porteña desde la igualdad, autonomía personal y derechos sociales, MARIÁNGELES AHUMADA AGUIRRE. [et al.]; coordinación general de DAMIÁN AZRAK. 1a ed., Buenos Aires, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018, p. 615-632

PETRELLI, HERNÁN, Introduciéndonos en el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires, Cuestiones de Derecho Urbano, MARTHA ALONSO VIDAL. [et al.], coordinación general de GUILLERMO SCHEIBLER, 1a ed., Buenos Aires, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017. p. 9 a 31

RITTO, GRACIELA, El Poder de Policía Ambiental y la importancia de la participación ciudadana en el Planeamiento de la Infraestructura Urbana, LL Online AR/DOC/1742/2007

SABSAY, DANIEL, La cuestión ambiental en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, LL 2006-F

SALVATELLI, ANA, Participación necesaria y procedimiento de audiencia pública, Revista de Derecho Administrativo, Volumen 95, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2014, p. 1205

SAGÜES, MARÍA SOFÍA, La democratización del amparo: participación ciudadana en materia ambiental. Implicancias en los procesos constitucionales, LL 2005-E-417

SÁNCHEZ CAPARRÓS, MARIANA, La participación ciudadana en el diseño y evaluación de políticas sociales, Revista de Derecho Público, Volumen 2017-2, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2017, p.505 a 530

UCÍN, MARÍA CARLOTA, Fundamentos teóricos de la participación ciudadana en los tribunales: una mirada a los casos de interés públicos, Revista de Derecho Procesal, Volumen 2019-1, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2019, p. 423 a 444

USLENGHI, ALEJANDRO, Problemática del Derecho Urbanístico Actual, Jornadas sobre servicio público, policía y fomento, Buenos Aires, RAP, 2005

Normativa

Disponible en http://www.infoleg.gob.ar/ :

Ley nacional N° 25.675, *Ley General de Ambiente*, B.O.R.A del 28/11/2002.

Disponible en https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu :

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: "Acuerdo de Escazú".

Disponible en https://www.legislatura.gov.ar/seccion/documentacion.html :

Reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Disponible en https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa :

Ley N° 6, *Audiencia pública*, B.O.C.B.A. N° 420 del 03/04/1998.

Ley N° 40, Iniciativa popular, B.O.C.B.A. N° 499 del 03/08/1998.

Ley N° 71, *Creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental*, B.O.C.B.A N° 564 del 4/11/1998

Ley N° 104, *Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos* Aires, B.O.C.B.A N° 600 del 29/12/1998).

Ley N° 123, *Procedimiento Técnico - Administrativo De Evaluación De Impacto Ambiental –EIA*-, B.O.C.B.A N° 622 del 1/02/1999.

Ley N° 303, *Acceso a la información pública Ambiental*, B.O.C.B.A N° 858 del 13/01/2000.

Ley N° 5.800, *ley de rezonificación de parcelas- Caso "Manzana 66"*-, B.O.C.B.A. N° 5.122 del 8/05/2017.

Ley N° 5.966, *modificatoria de la Ley N°1854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos "Basura Cero"*, B.O.C.B.A. 5.379 N° del 23/5/2018 (La presente norma no se encuentra vigente. Fue declarada caduca por objeto cumplido al aprobarse la tercera actualización del digesto jurídico a través de la Ley N° 6.347, B.O.C.B.A. N° 6.009 del 1/12/2020)

Ley N° 5.991, *Gestión Ambiental de Pilas en Desuso*, B.O.C.B.A. N° 5.429 del 06/08/2018.

Ley N°6.014, *modificatoria de la Ley N° 123, implementa la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)*, B.O.C.B.A. N° 5.482 del 22/10/2018.

Ley N° 6.306, *modificatoria de la Ley N° 6, incorpora la modalidad virtual como modo de celebración de audiencias públicas*, B.O.C.B.A. N° 5.888 del 10/06/2020.

Ley N° 6.099, *Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, B.O.C.B.A. N° 5.526 del 27/12/2018.

Ley N° 6.100, *Código de Edificación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, B.O.C.B.A. N° 5.526 del 27/12/2018.

Ley N° 6.117, *Gestión Ambiental de sitios contaminados*, B.O.C.B.A. N° 5.534 del 10/01/2019.

Ley N° 6.289, *Autoriza al Poder Ejecutivo la disposición y convocatoria a Concurso Público para el desarrollo urbanístico del conjunto Costa Salguero - Punta Carrasco*. B.O.C.B.A N° 5.775 del 8/01/2020.

Ley N° 6.378, *Creación del Sistema de Compensación Ecológico (SI.CO.ECO)*, B.O.C.B.A N° 6.027 del 4/01/2021.

Ley N° 6.380, *Programa de formación y desarrollo sostenible - "Ley Yolanda"*- B.O.C.B.A. N° 6.026 del 30/12/2020.

Decreto 1.325/AJG/2006, Decreto reglamentario de la Ley N° 303 de Acceso a la información Ambiental, B.O.C.B.A N° 2.517 del 06/09/2009.

Decreto 156/AJG/2017, *Decreto promulgatorio de la Ley N° 5.800*.

Decreto 427/AJG/2017, *Establece el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información*, B.O.C.B.A N° 5.261 del 24/11/2017.

Decreto 260/AJG/2017, *Decreto reglamentario de la Ley N° 104 de Acceso a la Información pública*, B.O.C.B.A N° 5.173 del 20/07/2017.

Decreto 475/AJG/2020, *Decreto Reglamentario del Artículo 10.9 - Convenios Urbanísticos de la Ley N° 6.099 - Código Urbanístico*-, B.O.C.B.A N° 6.026 del 30/12/2020.

Resolución de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 119/SECDU/2020 y modificatoria N°

37/SECDU/2021, *Aprueba la "Metodología de evaluación del impacto urbano de las propuestas de convenios urbanísticos"*, B.O.C.B.A. N° 6.031 del día 08/01/2021.

Resolución de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 1/SECDU/21 y modificatoria N° 38/SECDU/2021, *Aprueba las Bases y Condiciones que regirán la "Convocatoria de Convenios Urbanísticos de Proyectos Urbanos Innovadores"*, B.O.C.B.A. N° 6. 033 del día 11/01/2021.

Resolución de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 108/SECDU/21, *Considera factible la propuesta presentada por IRSA Inversiones Y Representaciones S.A. para suscribir Convenio Urbanístico con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos de conformidad a lo establecido en el artículo 10.9 del Código Urbanístico*, B.O.C.B.A. N° 6.223 del día 27/09/2021.