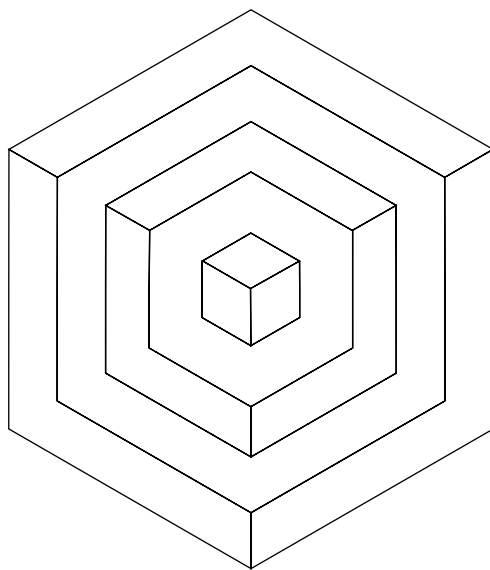


El derecho al ambiente en la Ciudad de Buenos Aires

La participación ciudadana en su defensa

María José Lubertino Beltrán



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura



El Derecho al Ambiente en la Ciudad de Buenos Aires

La participación ciudadana en su defensa

María José Lubertino Beltrán



www.editorial.jusbares.gob.ar
editorial@jusbares.gob.ar
fb: /editorialjusbares
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]
+5411 4011-1320



Sello
**Buen
Diseño**
argentino

Lubertino, María José
El derecho al ambiente en la CABA / María José Lubertino. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
Editorial Jusbares, 2022.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-768-261-8

1. Derecho Ambiental . I. Título.
CDD 344.046

© Editorial Jusbares, 2022

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Declarada de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Res. Nro. 543-2018

Consejo Editorial

Presidenta:

Ana Salvatelli

Miembros:

Alberto Maques

Francisco Quintana

Fabiana Haydeé Schafrik

Marcelo López Alfonsín

Jorge Atilio Franza

Alejandra García

Editorial Jusbares

Coordinación General: Alejandra García

Coordinación de Contenidos: Débora Tatiana Marhaba Mezzabotta

Edición: Analía Córdoba

Corrección: Daniela Donni, Leticia Muñoz, Mariana Palomino, Julieta Richiello
y Manuel Vélez Montiel

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga

Maquetación: Carla Famá

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Saira* del tipógrafo argentino Héctor Gatti para la fundidora Omnibus-Type y *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

Autoridades

Presidente

Alberto Maques

Vicepresidente 1º

Francisco Quintana

Vicepresidenta 2ª

Fabiana Haydeé Schafrik

Consejeros

Rodolfo Ariza Clerici

Alberto Biglieri

María Julia Correa

Anabella Hers Cabral

Ana Salvatelli

Juan Pablo Zanetta

Secretaria de Administración General y Presupuesto

Genoveva Ferrero

*A mis hijos Manuel y Ernesto, a todos/as los/as estudiantes
que han pasado por nuestras cátedras y a los/as que vendrán,
a las futuras generaciones, a mi Buenos Aires querida.*

Agradecimientos

A la Madre Tierra –de la que somos parte–.

Al Feminismo latinoamericano –nuestras laboriosas hermanas en la construcción de un planeta para el Buen Vivir–.

A Carlos Thays sin quien Buenos Aires no tendría el paisaje del que estamos orgullosos/as.

A Gabriela González Gass con quien empecé a ver la Ciudad y a pensar una Buenos Aires de iguales.

A Miquel Lumbierres de Barcelona por abrirme las puertas de la gestión urbana.

A mis compañeros/as Constituyentes de la Ciudad y a todos/as los/as políticos/as que escuchan, dialogan y no se venden.

A las víctimas y familiares de Cromañón, Beara, Bartolomé Mitre 1262, Iron Mountain, Time Warp, otros incendios, derrumbes y mal llamados “accidentes” de tránsito.

A todos/as los vecinos/as participativos/as y con quienes redactamos la Constitución de la Ciudad y muchas leyes maravillosas, con quienes nos movilizamos cada día en cada rincón de la gran urbe para defender el Vivir Bien en Buenos Aires.

A los/as integrantes de los tres Poderes y funcionarios/as y exfuncionarios/as de los diferentes organismos que nos brindaron información, y especialmente por el tiempo que nos dedicaron –incluso durante la feria o sus vacaciones– a los Dres. Inés M. Weinberg, Luis F. Lozano, Alejandra Petrella, Guillermo Scheibler, Marcelo López Alfonsín, Elena Liberatori, Patricia G. López Vergara, Roberto Gallardo, Andrea Danas, Marcela Basterra, Cecilia Segura Rattagan, Blas Matías Michienzi, Aníbal Ibarra, Eduardo Epztein y “Perico” Pérez.

Especialmente nuestro reconocimiento y admiración por su saber y trabajo militante a Asociación Amigos del Lago de Palermo, Basta de Demoler, Fundación Ciudad, SOS Caballito, Proteger Barracas, mis compañeros/as del Cuerpo Colegiado de la Causa Mendoza (Cuenca Matanza Riachuelo): FARN, CELS, Asociación de vecinos de La Boca, Greenpeace y a mis compañeros/as de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, ACIJ, Osvaldo Guerrica Echeverría, Manuel Ludueña, Pedro Kesselman, Mónica Capano, Sergio Kiernan, Andres Bortagaray, Andrés Nápoli, Gabriel De Bella, Miguel Germino, Pablo Bergel, Adrián Camps, Facundo Di Filippo, Enrique Viale, Ricardo Romero, Elio Brailovsky, Alberto Aguilar, La Boca resiste y propone, Asamblea del

Parque Chacabuco, Laura Rocha, Beatriz Mendoza, Nidia Marinaro, Eduardo Losovicz, Movimiento Comunero, Gabriela Massuh, Teresita Anchorena, Hugo Campos, Carlos Wilkinson, Cecilia Allen, Claudio Bertonatti, Malala Fontán, Gustavo Desplats, Jonathan Baldiviezo, Vecinos por el Parque de la Estación, Asociación Civil Vecinos de Belgrano, Red de Vecinos Manzana 66 Verde y Pública, Vecinos por el Roccatagliata, Asamblea de Inundados de Parque Chas, Red Interparques, Observatorio del Derecho a la Ciudad, Fundación Rumbos, Basta de Mutilar Nuestros Árboles, Agrupación de Vecinos Autoconvocados de Villa Pueyrredón y Agronomía “Salvemos al barrio”, Asociación Mirador del Parque Lezama, Asamblea Cine Juan Vicente Teatro-Urquiza, Es Nuestra Buenos Aires, Federación de Villas (FEDEVI), Red Intercomunal de la Cuenca del Arroyo Cildañez, MTE, No más Zoo, Valeria Berros, Anibal Falbo, Maristella Svampa y Gabriela Merlinsky por sus reflexiones y acción inspiradora, comprometida y consecuente. A la extraordinaria vocación de servicio de Maria del Carmen Diomati del CEDOM y de la Dra. María del Carmen Cattaneo de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

Y muy especialmente a nuestros/as ex alumnos/as Tomás Abbate, Matías Grimson, Millena Palladino, Lucia Creta, Marisol Castiñeira, Melina López, Julieta Angillotti, Joaquín Furlan y Patricio Gabriele que en distintos momentos a lo largo de estos tres años distribuyeron notas de pedidos de información pública, colaboraron en relevamientos de datos y con valiosos aportes tecnológicos para el armado de cuadros sin cuya colaboración y paciencia este trabajo hubiera sido imposible.

Al Dr. Julio César Rivera que fue mi Director de tesis y que aceptó generosamente recorrer conmigo estos años de investigación y reflexión, y al tribunal que aceptó mi defensa de tesis (doctores Máximo Sozzo, Beatriz Krom y Juan Vicente Sola) por sus conceptuosos dictámenes, intercambios y elogios.

ÍNDICE

I. Sumario.....	19
II. Introducción.....	23
II.1. Importancia y valor del tema.....	23
II.2. Planteo del problema.....	24
II.3. Delimitación de tiempo y espacio.....	29
II.4. Hipótesis de trabajo.....	30
II.5. Metodología: diseño y técnicas de recolección de datos.....	32
III. Marco teórico.....	41
III.1. El ambiente y el derecho al ambiente.....	42
III.2. Estado de derecho y Estado Ambiental de Derecho.....	48
III.2.1. Estado de derecho.....	48
III.2.2. Debido proceso legal como garantía amplia e innominada.....	49
III.2.3. Estado Ambiental de Derecho.....	51
III.3. Supremacía constitucional y control de constitucionalidad...	52
III.4. Federalismo.....	55
III.5. Ciudad Autónoma. Federalismo ambiental de concertación y concurrencia maximizadora.....	57
III.6. Mal desarrollo, ciudad global y extractivismo urbano.....	62
III.7. Buen Vivir.....	66
III.8. Bienes comunes o colectivos.....	71
III.9. Derecho a la Ciudad y movimientos sociales urbanos.....	74
III.10. Ambiente urbano, patrimonio y paisaje.....	80
III.11. Participación ciudadana.....	87
 Primera Parte: El marco del Estado Ambiental de Derecho en Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires	
IV. El Derecho al Ambiente en la reforma constitucional de 1994...	99
IV.1. El artículo 41 y su interpretación armónica con el “bloque de constitucionalidad”. Integración maximizadora.....	99
IV.1.1. La supremacía de la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos.....	100

IV.1.2. Instrumentos de Derechos Humanos jerarquizados constitucionalmente y otros Tratados.....	101
IV.1.3. La cuestión ambiental en los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos por Argentina.....	106
IV.1.4. Federalismo ambiental.....	125
IV.2. La “sala de máquinas” ambiental en la Constitución Nacional.....	130
IV.2.1. Mecanismos de defensa de derecho interno.....	131
IV.2.2. Mecanismos de defensa del derecho internacional....	145
IV.3. El plus de las leyes de presupuestos mínimos.....	149
IV.4. Conclusiones sobre el derecho al ambiente y la participación ciudadana en su defensa en el sistema federal....	155
V. La construcción participativa del Derecho al ambiente en la Constitución de la CABA.....	159
V.1. El ambiente en la Constitución de la CABA.....	159
V.2. El debate constituyente de la Ciudad.....	163
V.3. Mandatos ambientales de la Constituyente a los poderes constituidos.....	168
V.3.1. Mandatos a los tres Poderes.....	168
V.3.2. Mandatos a la Legislatura.....	168
V.3.3. Mandatos al Poder Ejecutivo central y a las Comunas...	169
V.4. La “sala de máquinas” ambiental en la Ciudad.....	171
V.4.1. La pulseada por el control de la “sala de máquinas”.....	171
V.4.2. Acciones y recursos como “llaves” para entrar en la discusión.....	173
V.5. Conclusiones y reflexiones sobre la Constitución de la Ciudad.....	176
VI. Los principios del Estado Ambiental de Derecho en la Argentina y el control de ambientalidad.....	178
VI.1. Los principios ambientales.....	178
VI.2. Los 10 mandamientos (que son 11) del Derecho Ambiental argentino.....	181
VI.3. Los principios ambientales del Buen Vivir en América Latina y su vigencia en Argentina.....	185
VI.4. Los principios en materia de patrimonio.....	193
VI.5. El control de ambientalidad.....	196

VI.6. Conclusiones y reflexiones sobre los principios del Estado Ambiental de Derecho en Argentina y el control de ambientalidad.....	198
VII. El rol y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	203
VII.1. Análisis de algunos fallos emblemáticos.....	207
VII.2 Las acordadas de la Corte en materia ambiental, de participación y de procesos colectivos.....	228
VII.3. Conclusiones y reflexiones sobre el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia ambiental.....	229
 Segunda Parte: El derecho al ambiente y la vigencia de los principios ambientales en la Ciudad de Buenos Aires	
VIII. El ambiente en la Ciudad hoy.....	235
VIII.1. Villas y asentamientos precarios. Ordenamiento territorial y constructividad.....	238
VIII.2. Espacios verdes y espacios públicos de acceso público y gratuito.....	248
VIII.3. Patrimonio y paisaje.....	267
VIII.4. Salud ambiental.....	272
VIII.5. Ríos, costas y cuidado del agua.....	283
VIII.6. Residuos.....	298
VIII.7. Ruido.....	303
VIII.8. Aire.....	306
VIII.9. Cambio climático.....	307
VIII.10. Eficiencia energética.....	312
VIII.10.1. Eficiencia energética en el transporte.....	314
VIII.10.2. Eficiencia energética en las construcciones y en el espacio público.....	316
VIII.11. Biodiversidad urbana.....	317
VIII.11.1. Reservas ecológicas.....	320
VIII.11.2. Corredores verdes y biológicos.....	323
VIII.11.3. Símbolos naturales de la Ciudad.....	325
VIII.12. Fauna urbana.....	326
VIII.12.1. No más Zoo.....	327
VIII.12.2. Animales de compañía.....	329

VIII.13. Conclusiones y reflexiones sobre el ambiente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	331
IX. Escudo protector y herramientas de defensa del ambiente en la CABA.....	338
IX.1. El marco protector específico de la CABA.....	339
IX.2. Herramientas de acceso a la justicia y control de constitucionalidad en la CABA.....	349
IX.3. Conclusiones y reflexiones sobre el escudo protector y herramientas de defensa del ambiente en la CABA.....	353
X. (Des) Protección del derecho al ambiente por parte de los tres poderes del Estado de la Ciudad.....	355
X.1. Poder Legislativo: Legislatura o Legislandia.....	357
X.1.1. Leyes ambientales.....	361
X.1.2. Las constantes modificaciones y excepciones al Código de Planeamiento y al Código Urbanístico.....	362
X.1.3. Leyes de protección del patrimonio.....	366
X.1.4. Leyes de ventas de tierras y concesiones de espacio público que conllevan pérdidas de espacios verdes o su privatización, rezonificaciones, modificaciones en la constructividad y otros negocios inmobiliarios.....	368
X.1.5. Leyes de emergencia urbana, habitacional y/o ambiental. Promesas de urbanizaciones incumplidas.....	374
X.1.6. (Des) Control de constitucionalidad en la Legislatura...	377
X.1.7. Conclusiones y reflexiones sobre el rol de la Legislatura de la Ciudad en materia ambiental.....	395
X.2. Poder Ejecutivo de la Ciudad: los jefes de Gobierno, sus equipos y “los de siempre”.....	406
X.2.1. Los discursos de los jefes de Gobierno (1998-2018)....	406
X.2.2. Gestión. Políticas públicas del Poder Ejecutivo.....	409
X.2.3. Proyectos de ley.....	441
X.2.4. Vetos.....	441
X.2.5. Resistencias, dobles comandos, nichos de problemas y lugares de fuga del sistema.....	445
X.2.6. (Des)control de ambientalidad en el GCBA.....	474
X.2.7. Experiencias paradigmáticas de (des)control legal y ambiental.....	475
X.2.8. Conclusiones y reflexiones sobre el rol del Poder Ejecutivo de la Ciudad en materia ambiental.....	508

X.3. Poder Judicial de la Ciudad.....	512
X.3.1. Autonomía, organización, competencia y mecanismos...	513
X.3.2. El “embudo” en el Poder Judicial: dificultades y fallas en el acceso a la justicia.....	519
X.3.3. El mandato ambiental de activismo judicial.....	546
X.3.4. Análisis de los procesos colectivos en materia ambiental y patrimonial desde la existencia del Registro de Procesos Colectivos (2005-2017).....	553
X.3.5. Análisis de los fallos del Tribunal Superior de Justicia en materia ambiental y patrimonial (1998-2017).....	586
X.3.6. Otros fallos en procesos colectivos anteriores a la existencia del Registro de Procesos Colectivos en la CABA o posteriores, pero no registrados como tales (1996-2017), en procesos no colectivos o de otros fueros.....	618
X.3.7. El rol del Ministerio Público en materia ambiental y patrimonial.....	624
X.3.8. Control de ambientalidad y eficacia.....	631
X.3.9. ADI en la protección del ambiente.....	633
X.3.10. Fallos en defensa del ambiente.....	643
X.3.11. Fallos en defensa del patrimonio.....	693
X.3.12. Fallos en defensa del paisaje urbano.....	704
X.3.13. Fallos extractivistas, en contra del ambiente, el patrimonio y el paisaje.....	712
X.3.14. No habilitación de feria. Ineficacia de cautelares y sentencias definitivas.....	739
X.3.15. Eternas ejecuciones incumplidas.....	746
X.3.16. Conclusiones y reflexiones sobre el rol del Poder Judicial de la Ciudad en materia ambiental.....	750
X.4. Otros organismos de defensa y control.....	760
X.4.1. Defensoría del Pueblo de la Nación.....	761
X.4.2. Defensoría del Pueblo de la Ciudad.....	762
X.4.3. Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires.....	769
X.4.4. Conclusiones y reflexiones sobre el rol de otros organismos de defensa y control en relación con el ambiente en la Ciudad.....	779
X.5. Conclusiones y reflexiones sobre el juego de articulaciones, interpoderos o el “sistema de frenos y contrapesos” en materia ambiental en la Ciudad.....	781

XI. La participación ciudadana en defensa del ambiente

1996-2018	794
XI.1. Movilización vecinal: las organizaciones pioneras.....	796
XI.1.1. Las ONG constituyentes.....	797
XI.1.2. Las emblemáticas.....	797
XI.1.3. Otras ONG anteriores al 2001.....	804
XI.2. El legado de la crisis.....	805
XI.2.1. La rebelión asamblearia.....	805
XI.2.2. El movimiento comunero.....	808
XI.2.3. Las cooperativas de “Cartoneras/os”.....	811
XI.2.4. La reconversión de las Asambleas del “Que se vayan todos” al barrio.....	812
XI.3. Un aluvión de participación ciudadana.....	817
XI.3.1. Para la piqueta y las torres.....	818
XI.3.2. La judicialización de casos como activismo ciudadano...	829
XI.3.3. La disputa en el territorio: experiencias significativas por los espacios verdes.....	845
XI.3.4. Las articulaciones más extendidas.....	856
XI.4. La burla a la participación.....	862
XI.4.1. Falta de audiencias.....	863
XI.4.2. Audiencias públicas inauditas o cosméticas.....	864
XI.4.3. Mecanismos restringidos, caídos, fallidos o cerrados...	865
XI.5. La falsa participación.....	880
XI.5.1. BA Elige.....	880
XI.5.2. Consorcio participativo.....	883
XI.6. La persecución a la participación.....	884
XI.6.1. Millonaria demanda del GCBA contra los/as defensores/as del patrimonio que tenían razón en defender la Plaza Alvear.....	884
XI.6.2. Funcionarios del APRA investigados por Metrobus Norte usan sus ONG para demandar a integrantes de organizaciones sociales que los investigan.....	886
XI.6.3. Demanda por daños y perjuicios de la empresa que incumplía la obligación de construir una sala de cine contra los/as vecinos/as amparistas en defensa del Cine Teatro Urquiza.....	887
XI.6.4. Escrache a los/as vecinos/as del Roccatagliata.....	888
XI.7. Conclusiones y reflexiones sobre la participación ciudadana en defensa del ambiente en la Ciudad de Buenos Aires.....	890

XII. Conclusiones finales.....	896
XII.1. Objetivos cumplidos.....	896
XII.2. Algunas reflexiones finales y conclusiones sobre el Estado Ambiental de Derecho en la Argentina.....	900
XII.2.1. El ambiente y la participación ciudadana en su defensa en el bloque constitucional federal.....	900
XII.2.2. Obligatoriedad del Control de Ambientalidad por parte de los tres poderes.....	903
XII.2.3. Los principios del Derecho Ambiental como una vara en alza.....	903
XII.2.4. El activismo ambiental de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	906
XII.3. Reflexiones finales y conclusiones sobre el marco normativo del Estado Ambiental de Derecho en la Ciudad de Buenos Aires.....	911
XII.3.1. La Constitución de la Ciudad: una constitución bastante bien provista.....	911
XII.3.2. El rico entramado del marco normativo en el Estado Ambiental de Derecho en la CABA.....	913
XII.3.3. La pobre y resistida aplicación de la Constitución de la CABA en 20 años.....	915
XII.4. Agravamiento de los problemas ambientales en la CABA.....	923
XII.5. Reflexiones finales y conclusiones sobre el rol del Estado de la CABA en el cuidado del ambiente. La consolidación del Estado extractivista.....	924
XII.5.1. La Legislatura: del protagonismo autonómico a escribanía del “mercado inmobiliario”.....	925
XII.5.2. El Poder Ejecutivo de la CABA: de la ilusión al saqueo... ..	934
XII.5.3. Una justicia poco dialógica y casi nada activista en lo ambiental.....	943
XII.5.4. Neutralización de los organismos de Defensa y Control.....	963
XII.5.5. Responsabilidades compartidas interpoderees en materia ambiental: un sistema sin frenos y con pocos contrapesos en la Ciudad.....	964
XII.6. Ciudadanía alerta y activa.....	975
XII.7. Algunas propuestas para mejorar y fortalecer el Estado Ambiental de Derecho en Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires.....	982

XII.8. Colofón. La necesidad de un cambio de paradigma: hacia la democracia ambiental y el Buen Vivir en la Ciudad.....	999
Lista de principales abreviaturas.....	1003
Bibliografía.....	1010
Libros y revistas.....	1010
Conferencias, cursos y congresos.....	1048
Sitios de Internet.....	1049
Notas periodísticas.....	1055
Fuentes normativas.....	1073
Documentos internacionales.....	1074
Jurisprudencia.....	1077
Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	1077
Acordadas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia ambiental, de participación y procesos colectivos....	1085
Jurisprudencia de la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	1086
Fallos sobre Ambiente, Patrimonio, Amparo, Amparo colectivo, Cautelares de otras instancias o fueros o jurisdicciones.....	1087
Fallos de tribunales internacionales o extranjeros.....	1088
Entrevistas.....	1089
Otras consultas específicas.....	1092
Cuestionarios no respondidos.....	1092
Respuestas a pedidos de información pública (Leyes N° 104 y 303 de CABA y N° 25831 y 27275 de la Nación).....	1093
Respuestas a solicitud de información.....	1094

I. Sumario

Datos generales de la tesis:

Sede: Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires

Título: El derecho al ambiente en la Ciudad de Buenos Aires. La participación ciudadana en su defensa

Doctoranda: María José Lubertino*

Director: Dr. Julio César Rivera

Año: 2018

Área Temática: Derecho Constitucional. Derecho Ambiental. Sociología del Derecho

Objetivos generales:

- Describir el proceso participativo de elaboración y redacción de las normas constitucionales de la Ciudad de Buenos Aires en materia ambiental y las referidas a los instrumentos para su defensa.
- Estudiar la aplicación efectiva del derecho al ambiente y la vigencia de los principios ambientales en la Ciudad de Buenos Aires por parte de los tres poderes del Estado durante los veinte años desde la sanción de su Constitución y si han contribuido a la “maximización” de los presupuestos mínimos de las leyes federales en la materia.
- Analizar el rol de la ciudadanía en la defensa del derecho al ambiente en la Ciudad de Buenos Aires durante los últimos veinte años.

Objetivos específicos:

- Analizar los diarios de sesiones, los proyectos presentados y las noticias en relación con la Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires de 1996, a los efectos de identificar las iniciativas ciudadanas y de las fuerzas políticas en materia ambiental y cómo resultaron plasmadas en el texto definitivo.
- Indagar en torno a los procesos participativos en la redacción de las normas constitucionales en materia ambiental de la Nación, las provincias u otros países y normas internacionales en la materia en orden a establecer si hay correlación entre sus contenidos y el mayor o menor grado de participación ciudadana.

* Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, 1996. Vicepresidenta de la Comisión Redactora e Integrante de las Comisiones de Declaraciones, Derechos y Garantías y de la de Políticas Sociales. Titular regular de Principios de Derecho Latinoamericano (UBA). Titular de Principios de Derechos Humanos y Derecho Constitucional (UBA). Adjunta regular en Derechos Humanos y Adjunta Regular en Derecho Civil en la Facultad de Derecho (UBA). Especialista en Derecho Ambiental y Doctora UBA. Diputada Nacional m.c. y Legisladora de la Ciudad m.c.

- Analizar los principios ambientales y marcos normativos vigentes a nivel nacional en función de las normas constitucionales, internacionales y las leyes de presupuestos mínimos a las que la Ciudad debe atenerse y puede “maximizar”.
- Estudiar la aplicación efectiva del derecho al ambiente hecha por el Poder Legislativo de la Ciudad en 20 años de vigencia de su Constitución, a través de las leyes sancionadas en cumplimiento de sus mandatos, la omisión de legislar o las leyes violatorias del derecho al ambiente. En particular si cumplen con las leyes ambientales de Presupuestos mínimos dictadas a partir del 2002 y si han contribuido en su función “maximizadora”.
- Releva todos los indicadores existentes en materia ambiental y de salud humana con relación al ambiente en la Ciudad de Buenos Aires durante estos últimos 20 años y analizar su evolución.
- Estudiar la aplicación efectiva del derecho al ambiente hecha por el Poder Ejecutivo relevando las políticas públicas implementadas por los sucesivos gobiernos en 20 años, sus omisiones, resultados, reglamentación y vetos de leyes y las políticas contrarias al derecho al ambiente. Evaluar su respeto a los principios ambientales de la Ley General del Ambiente y a los presupuestos mínimos de las leyes federales.
- Estudiar la efectiva aplicación durante los últimos veinte años del derecho al ambiente hecha por el Poder Judicial a través de los fallos del Superior Tribunal y del Contencioso Administrativo de la Ciudad, particularmente en relación con el control de constitucionalidad de normas que pudieran violarlo, y de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando refiriera a casos que afecten a habitantes de la Ciudad de Buenos Aires o sienten precedentes en la interpretación constitucional o de principios y normas ambientales que debieran ser atendidos por los tribunales inferiores.
- Analizar la participación ciudadana en defensa del ambiente en estos 20 años a través de sus protagonistas y el registro que de sus luchas hayan hecho (o no) los medios de comunicación (temas: contaminación del agua y del aire, espacios verdes, contaminación auditiva, paisaje, patrimonio urbano histórico o cultural, inundaciones, basura, acceso a las costas, derechos de los animales, entre otros).
- Síntesis: Toda norma o acto emanado de los Poderes del Estado debe satisfacer una serie de requisitos para que se pueda afirmar que se está en un Estado de derecho. Para contribuir al Estado ambiental de derecho debe chequearse en cada política pública, ley, sentencia u otros actos estatales si se ajustan o no a los principios del Derecho

Ambiental constitucional, convencional, de presupuestos mínimos o legales. Pasados estos filtros y en caso de existir diferentes alternativas debe estarse a la más favorable a la “armonía con la naturaleza” (control de ambientalidad).

Los principios del Estado ambiental de derecho en Argentina son: prevención, progresividad y no regresión, precautorio o “*in dubio pro naturaleza*”, armonía con la naturaleza, integralidad, garantía de regeneración de la madre tierra, no mercantilización de la naturaleza, equidad intra e intergeneracional, sustentabilidad, interculturalidad, derecho a la información, participación ciudadana, acceso a la justicia y responsabilidad, entre otros.

Solo con más democracia participativa e institucionalizando mecanismos que la satisfagan se garantizará la aplicación anticipada de dichos principios para el equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental.

La tesis original incluye un apartado final: “XIV. Anexos”, integrado por 18 anexos en los que la información en la que se basó parte de este trabajo se encuentra reunida en forma sistematizada. Debido a su extensión, no se incluyen en esta edición, pero pueden consultarse en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

A continuación, el listado de los 18 anexos:

1. Discursos de jefes de Gobierno en la Apertura de Sesiones en la Legislatura 1998-2018 (fuente: *Diario de Sesiones Legislatura CABA*. Elaboración propia).
2. Proyectos de ley enviados por jefes de Gobierno 1997-2017 (fuente: CEDOM).
3. Cuadro con detalle de vetos relevantes en materia ambiental o con incidencia en la materia 1997-2017 (fuente: CEDOM. Elaboración propia).
4. Detalle de Audiencias Públicas APRA 2008-2017 (fuente: APRA, en respuesta a solicitud de información pública, Leyes N° 104 y 303 CABA. Elaboración propia).
5. Nómina de Jueces/zas de 1ª y 2ª Instancia de la Ciudad 1998-2018 (fuente: CMCABA).
6. Cuadro de fallos de 1ª y 2ª instancia CAYT de la Ciudad (2005-2017) sobre precautelares en procesos colectivos ambientales registrados como tales (fuente: sitio *web* del CMCABA. Elaboración propia).
7. Cuadro de fallos de 1ª y 2ª instancia CAYT de la Ciudad (2005-2017) sobre cautelares en procesos colectivos ambientales registrados como tales (fuente: sitio *web* del CMCABA. Elaboración propia).
8. Cuadro de fallos de 1ª y 2ª instancia CAYT de la Ciudad (2005-2017) con rechazos *in limine*, conexidades o reconducción del proceso en

- procesos colectivos ambientales registrados como tales (fuente: sitio *web* del CMCABA. Elaboración propia).
9. Cuadro de Sentencias de fondo de 1ª y 2ª instancia CAyT de la Ciudad (2005-2017) en procesos colectivos ambientales registrados como tales (fuente: sitio *web* del CMCABA. Elaboración propia).
 10. Cuadro de Fallos del TSJ de la Ciudad en materia ambiental o con incidencia en la materia (2000-2017) (fuente: sitio *web* del TSJ. Elaboración propia).
 11. Fallos de 1ª y 2ª instancia en causas ambientales no registradas como procesos colectivos o anteriores a la existencia del registro (1996-2017) (fuente: sitio *web* del CMCABA, SAIJ y otras. Elaboración propia).
 12. Cuadro con detalle de actuaciones del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad en materia ambiental y en defensa del patrimonio (fuente: Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad, en respuesta a solicitud de información pública, Leyes N° 104 y 303 CABA).
 13. Análisis estadístico de actuaciones de la Defensoría del Pueblo de la CABA en temas ambientales, patrimoniales y urbanísticos (2005-2016, con información discontinua) (fuente: base de datos Anuarios de la Defensoría del Pueblo, consultada el 01/04/2018. Elaboración propia).
 14. Detalle de actuaciones en la Defensoría del Pueblo de la CABA en materia de ambiente (1998-2017) (fuente: Defensoría del Pueblo de la Ciudad, en respuesta a solicitud de información pública, Leyes N° 104 y 303 CABA).
 15. Detalle de actuaciones en la Defensoría del Pueblo de la CABA en materia de patrimonio (1989-febrero 2017) (fuente: Defensoría del Pueblo de la Ciudad, en respuesta a solicitud de información pública, Leyes N° 104 y 303 CABA).
 16. Listado de Informes de Auditoría de la CABA relacionados con lo ambiental (1998-agosto 2017) (fuente: Auditoría de la CABA, en respuesta a solicitud de información pública, Leyes N° 104 y 303 CABA).
 17. Listado de Monumentos Históricos Nacionales en la CABA al 31/12/2017 (fuente: Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos).
 18. Composición de la Legislatura por bloques inicial y final en cada periodo parlamentario (fuente: Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de la CABA).

II. Introducción

*El ambiente es un bien colectivo, el que por su naturaleza jurídica, es de uso común, indivisible y está tutelado de manera no disponible por las partes.**

II.1. Importancia y valor del tema

Más del 80% de la población mundial hoy se concentra en ciudades y es allí donde las desigualdades se vuelven más extremas y se acumulan las crecientes situaciones de pobreza extrema e indignidad.

Se estima que la población urbana mundial se duplicará para el año 2050, lo que hace de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI. Las poblaciones, las actividades económicas, las interacciones entre lo social y lo cultural y sus repercusiones ambientales y humanitarias se concentran cada vez más en las ciudades. Esto plantea enormes problemas de sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura, servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, educación, empleos decentes, seguridad y recursos naturales.¹

Además, sin dudas la cuestión ambiental es uno de los temas más graves y problemáticos que la humanidad enfrenta en todo el planeta, junto con las guerras, la inequitativa distribución de la riqueza, las migraciones forzadas, la trata de personas, el tráfico de drogas y de armas. Existe también conexión entre varios de estos temas y un modelo inhumano de generación de riqueza y apropiación en pocas manos.

Quienes queremos cambiar este modelo injusto y depredador, sin perder de vista su alcance global, debemos actuar localmente. De allí mi interés en la ciudad donde nací y vivo.

En Argentina, el 90% de la población vive en ciudades y si bien los problemas que vamos a describir y estudiar no son ajenos a las otras grandes ciudades de nuestro país, es la Ciudad de Buenos y su región metropolitana, nuestra gran megalópolis global, donde más problemas se concentran. Por eso desde aquí es desde donde debemos pensar y accionar las soluciones.

Esto supone un cambio de paradigma en la sociedad para que pueda interpelar a sus instituciones. Lo cual es imposible si los/as ciudadanos/as no conocen sus derechos y si no disponen de la información sobre los procesos degradantes en curso, sus causas, evolución y posibles soluciones.

* CSJN, Fallo: 329:2316, “Mendoza”, cons. 6.

1. Ver: Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Quito, 17 a 20 de octubre de 2016, aprobación del documento final de la Conferencia, Nueva Agenda Urbana y Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos, punto 2. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Documents-of-Habitat-III-S.pdf> [fecha de consulta: 11/09/2021].

Cada vez hay más estudios y conceptualizaciones teóricas hacia un urbanismo alternativo, urbanismo sustentable o urbanismo ambiental, sin embargo, las instituciones del poder siguen dominadas por un viejo paradigma. Quienes vemos al derecho no solo como un instrumento de control social sino como una herramienta de cambio, creemos que el debate del cambio de paradigma debe darse también en todos los planos.

II.2. Planteo del problema

Desde 1983 participo como ciudadana en diferentes organizaciones sociales, de derechos humanos y políticas involucrándome en causas de defensa del ambiente, entre otras, como integrante de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, una de las cinco organizaciones de la sociedad civil que la Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió para el seguimiento de la causa “Mendoza”, integrando el Cuerpo Colegiado. Como profesora de Derecho Civil desde 1987 y luego de Derechos Humanos desde 1993, fui dándole cada vez más desarrollo en las materias que enseñé en la Facultad de Derecho y en el Ciclo Básico Común de la UBA a la temática ambiental. Como asesora de la Constituyente nacional en 1994, Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires en 1996, diputada nacional en el 2003, presidenta del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) entre el 2006 y el 2009 y legisladora de la Ciudad en el periodo 2009-2013, trabajé en articulación con los movimientos sociales más diversos en defensa de los derechos humanos, el ambiente, el patrimonio y los derechos de los animales, participé y participo de ellos, colaboré en la incorporación de normas y políticas públicas en materia ambiental, en la visibilización y acompañamiento a los afectados/as en graves cuestiones lesivas de su derecho a la salud o al ambiente.

Por esto me consta que hay una intensa historia de participación ciudadana en la elaboración de las normas constitucionales y legales de la Ciudad, en la incidencia en las políticas públicas y en la defensa de los intereses colectivos sea desde la movilización como ante los estrados judiciales que no ha sido suficientemente relevada, sistematizada y valorizada. Y mucho más dispersa y fragmentada aún la historia de las luchas de estos veinte años para hacer cumplir la Constitución de la Ciudad y especialmente para que los propios poderes del Estado no la burlen.

He sido testigo privilegiada de los procesos urbanos políticos y sociales durante estas dos décadas en razón de mi experiencia, habiendo tenido intervención en defensa de los intereses colectivos en muchos casos ambientales durante esas tareas.

La mayoría de los/as protagonistas de la sociedad civil y de los/as que son y fueron funcionarios/as y legisladores/as están vivos/as y han sido de contacto

relativamente accesible para mí, salvo en el caso de aquellos/as que hoy ocupan altos cargos de responsabilidad pública, pero cuyas ideas, palabras y accionar también ha sido relevado a partir de sus discursos, apariciones públicas o registro de sus actos administrativos, intervenciones en sesiones o votaciones.

Como diputada nacional con mandato cumplido (m. c.), legisladora m. c. y docente de la Facultad de Derecho, he contado con toda la infraestructura y colaboración de sus respectivas bibliotecas y áreas de información para el préstamo de libros y acceso a documentación.

Durante mi desempeño como docente de la Facultad de Derecho de la UBA y del CBC, también han colaborado conmigo estudiantes y docentes de mis cátedras y comisiones interesados/as en la temática ambiental que durante años –aun antes de saber que encararía esta tesis– han aportado en la recolección de datos primarios, fallos y bibliografía, aunque hay *a posteriori* un exhaustivo nuevo trabajo de recolección sistemática, revisión y control de todas esas fuentes.

Partiendo de la hipótesis de Roberto Gargarella de que las Constituciones siempre vienen a remediar o poner fin a cierto mal, o sea que son una contribución institucional contra una crisis, analizaremos en qué contexto se dicta la Constitución de la Ciudad y especialmente qué males venía a remediar en esta materia.

Este trabajo me brinda la oportunidad de volver a releer y mirar con otros ojos la experiencia compartida por la sociedad civil de la Ciudad de Buenos Aires y quienes fuimos constituyentes. Esto no solo significa aprovechar y volcar la experiencia de los caminos recorridos con posterioridad en la función pública, los ámbitos parlamentarios, la militancia cívica o la profundización de mis estudios constitucionales y ambientales sino también poder rever y revisar qué funcionó y qué no, si el problema es de las normas o de los/as que las aplican mal o no las aplican, de la interpretación judicial coincidente o no con nuestro espíritu y si la ciudadanía pudo apropiarse la letra de la Constitución y hacerla propia o si en realidad la redactó y marcha firme exigiendo su cumplimiento contra toda adversidad.²

2. Parte de estas reflexiones sobre el derecho al ambiente en la Ciudad fueron redactadas, en una primera versión, por pedido del Dr. Jorge Atilio Franza para una obra colectiva, con motivo de los 20 años de la Constitución de la Ciudad, que nunca llegó a publicarse. Luego fueron re trabajadas y formuladas para una Ponencia para las Jornadas “Desafíos actuales de la Justicia porteña: Autonomía e igualdad”, del 29 al 31 de mayo de 2017 en Facultad de Derecho UBA, organizadas por la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya en el contexto y como un avance de mi trabajo de investigación para la elaboración de esta tesis doctoral sobre “El derecho al ambiente en la Ciudad de Buenos Aires. La participación ciudadana en su defensa”. Ver: Lubertino Beltrán, María José, “El derecho al ambiente: un desafío para la Ciudad. Desafíos para la justicia de la Ciudad”. Disponible en: <http://www.adaciudad.com.ar/docs/Lubertino-El-Derecho-al-Ambiente.-Un-desaf%C3%ADo-para-la-Justicia-de-la-Ciudad.pdf> [fecha de consulta: 11/09/2021].

Como momento político personal y proceso histórico, la Constituyente de la Ciudad sin dudas será para quienes formamos parte de ella tal vez el hito más relevante o uno de ellos.³ Fue uno de los momentos de mayor participación ciudadana en la historia de la Ciudad de Buenos Aires hasta la fecha y ello se vio plasmado no solo en el espíritu patriótico fundacional del que nos sentimos imbuidos los/as representantes de aquella magna Asamblea Constituyente sino también en la multiplicidad de representados/as de las más diversas tribus urbanas que participaron a nuestra par ya durante el largo año de campañas electorales, elaborando e impulsando proyectos o en los intensos tres meses de sesiones en la Biblioteca Nacional.

Repasaremos las normas de la Constitución de la Ciudad, lo más importante de los debates en la Constituyente en materia ambiental, la armonización con las normas del bloque de constitucionalidad federal, anterior a 1996, su evolución y especialmente después de la sanción de varias de las leyes de presupuestos mínimos.

Revisaremos los principales problemas ambientales en la Ciudad, su evolución o involución, las normas dictadas en cumplimiento de la Constitución de la Ciudad, las asignaturas pendientes y las flagrantes violaciones a nuestra Carta Magna urbana y a la Constitución Nacional en esta materia, y revalorizaremos en todo momento la participación ciudadana, luchas múltiples de las que hemos sido también parte.

Veremos dentro del análisis comparado de los modelos latinoamericanos de constitucionalismo donde se sitúa la Constitución de la Ciudad y si el “cuerpo receptor” se resistió al injerto de los nuevos derechos e instituciones participativas que los garantizan, a través de recortes del Poder Judicial o reglamentaciones “abortivas” del Poder Legislativo, si las novedades quedaron como “reformas diluidas” o en los márgenes cediendo frente a otras partes dominantes y si hay “cláusulas dormidas”. En síntesis, pretendemos analizar si las nuevas instituciones encontraron ayuda o traba en las instituciones preexistentes y en las que se crearon (poderes constituidos) pero que responden a otras lógicas.⁴

3. En mi caso, haber sido coautora y poder votar en el 2003 la nulidad de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida fue otro gran momento legiferante inolvidable.

4. Ver: Gargarella, Roberto, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Promesas e interrogantes”, CONICET/CEML. Disponible en: http://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Constitucionalismo_atinoamericano.pdf [fecha de consulta: 11/09/2021]; “En nombre de la Constitución. El legado federalista dos siglos después”, en Borón, Atilio (comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, Clacso, Eudeba, 2000; “Democracias en crisis, reformas fallidas”, en *La Nación*, 31/05/2016, p. 23 (Opinión); “El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema”, en Cante, Freddy y Ortiz, Luisa (comps.), *Umbrales de reconciliación. Perspectiva de acción política no violenta*, Bogotá, Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) y Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, 2006; *La Justicia frente al Gobierno*, Quito, Corte Constitucional para el período de transición, 2011, Colección

Estudiaremos si la Constitución de la Ciudad está “despierta” o “socialmente activada” en materia ambiental, si construyó prácticas sociales distintas, si el contexto le permitió germinar en relación a las condiciones materiales que han operado en estos 20 años y si existió la capacidad y voluntad política para su implementación en contra aun de fuertes intereses.

En su momento, nuestra Constitución de la Ciudad, precursora en muchos aspectos en América Latina, recibió burlas y críticas similares a las que recibieron las detallistas Constituciones de Bolivia (2009) y Ecuador (2008), producto del alto grado de participación ciudadana. Si bien estas últimas son mucho más radicales en materia de medidas económicas destinadas a cambiar las relaciones de poder amenazantes y políticas de recursos naturales, es interesante observar en ambos casos los vericuetos que el poder constituido logra encontrar para escamotear el reconocimiento de derechos que hizo el poder constituyente.

A su vez, desde el 2002 se han ido sancionando a nivel federal normas de presupuestos mínimos en materia ambiental que reglamentan el artículo 41 de nuestra Constitución Nacional y elevan la vara a las provincias y a nuestra Ciudad en cuanto a los principios ambientales y estándares mínimos.

Por lo tanto, además de considerar el escaso cumplimiento de nuestra Constitución desde esa fecha hasta la actualidad deben atenderse los postulados de la Ley General del Ambiente y otras leyes de presupuestos mínimos que fueran aplicables a los casos bajo análisis, y la interpretación que la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo de las mismas.

En los últimos años, en la Ciudad de Buenos Aires, y en lo que a mi experiencia personal refiere, se ha ido agudizando la depredación de los espacios verdes y públicos y del patrimonio urbano a manos de la especulación inmobiliaria, siendo esta una política del Ejecutivo habilitada por el Legislativo y solo revisada por el Judicial en contadas ocasiones siempre por la movilización y judicialización llevada adelante por los/as vecinos/as.

Han sido escasas las iniciativas parlamentarias en materia ambiental y pocos/as los/as legisladores verdaderamente preocupados/as por el cambio climático o las normas pendientes en materia ambiental.

Las inundaciones en la Ciudad se vinculan –más allá del previsible cambio climático– a la eliminación de espacios verdes, la creciente “cementación” de la Ciudad, el reemplazo del empedrado por asfalto aún contra la voluntad de

Pensamiento jurídico contemporáneo, N° 3, esp. Capítulo 5 y 6; “La ‘sala de máquinas’ de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 257, julio-agosto 2015. Disponible en: https://uabierta.uchile.cl/asset-v1:Universidad_de_Chile+CA_1+2020+type@asset+block@TEXT1M2.pdf [fecha de consulta: 11/09/2021]; Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastián (coords.), *Comentarios a la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: Una mirada Igualitaria*, Buenos Aires, La Ley-Thomson Reuters, 2016, T. I y II; Gargarella, Roberto (comp.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

los/as vecinos/as y sin ningún tipo de planeamiento urbano estratégico ni participativo. Las políticas en materia de reciclaje de basura han llegado tarde y aún sigue habiendo un gran negocio en el enterramiento; encima ahora pretende retrocederse a la incineración. La Ciudad no ha asumido las normas de eficiencia energética sancionadas ni ha promovido un cambio energético en el transporte ni en la propia administración u obra pública. Las políticas para el saneamiento del Riachuelo se han hecho a punta de lanza del fallo “Mendoza” y aun existiendo ACUMAR no se destinaban los presupuestos de la Ciudad o no se daban informes sobre el cumplimiento. No se cuida adecuadamente de la fauna urbana y se incumplen las normas de protección de animales de compañía.

Las audiencias públicas se han tornado un mero trámite en la práctica parlamentaria y del Poder Ejecutivo aun cuando la mayoría de los/as vecinos/as hable en contra de algún proyecto de ley o política pública.

Hay discursos y políticas cosméticas, leyes que violan los derechos consagrados constitucionalmente, otras que no se cumplen o no se reglamentan y un Poder Judicial dividido en la aplicación de los mandatos constitucionales en estas materias.

Estas percepciones compartidas por muchos/as ciudadanos/as participativos/as y algunos/as pocos/as políticos/as son cuestiones ignoradas por la mayoría de la población salvo cuando padecen sus consecuencias de manera directa y son vistas en los medios como hechos aislados. Esto nos lleva a estudiar rigurosamente a lo largo de estos 20 años estos fenómenos para ver su evolución, verificar su ocurrencia, frecuencia, causas y consecuencias, a los efectos de darles divulgación no como mera especulación sesgada o sospechada de partidismo sino cumpliendo todas las reglas y exigencias científicas para que su objetividad sea incuestionable y la apropiación ciudadana y jurisprudencial de ese conocimiento redunde en mejores leyes, políticas públicas y sentencias que garanticen la plena vigencia de nuestra Constitución Nacional, la de la Ciudad de 1996 y el respeto a la naturaleza y nuestro derecho al ambiente.

Este trabajo pretende ser un aporte desde el Derecho Constitucional y el Derecho Ambiental sobre los requisitos que deben satisfacer las normas y actos emanados de los diferentes Poderes del Estado para garantizar un Estado ambiental de derecho.

Hoy parece una obviedad que cuando se elaboran los fundamentos de un acto administrativo o se efectúa el control de constitucionalidad de una norma debe ejercerse el control de convencionalidad desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Aunque aún puede haber resistencia o rémoras del pasado y no se haga en algún caso, no hay dudas en la doctrina y jurisprudencia que ninguna ley, política pública, sentencia o acto administrativo puede violar el plexo normativo de las garantías de los Derechos Humanos.

Sin embargo, es frecuente escuchar a jueces/zas o funcionarios/as argumentar que no todo es derecho ambiental o que no todo puede verse desde esa perspectiva (algo parecido sucede con las cuestiones de género), sin embargo, el propio marco de los Derechos Humanos obliga a ello y no puede hablarse de Estado de derecho si no reconsidera este componente.

En este marco, analizamos los conceptos de Estado de derecho y Estado ambiental de derecho. Luego pasamos revista a aquellos principios del Derecho Ambiental que debieran tenerse en cuenta y satisfacerse como requisitos mínimos de un adecuado control de “ambientalidad”. Evaluamos su suficiencia, aplicación y eficacia para luego efectuar propuestas.

II.3. Delimitación de tiempo y espacio

Hemos resuelto acotar nuestra investigación al análisis del derecho al ambiente en la Ciudad de Buenos Aires en primer lugar porque esta es la Ciudad donde nacimos, vivimos, en la que tuvimos a nuestros hijos, donde trabajamos, enseñamos y en la que hacemos política desde 1982. Buenos Aires ha sido y es objeto de nuestras preocupaciones y desvelos.

Si bien no puede entenderse una ciudad o una provincia aislada de un proyecto nacional, el sistema federal nos permite avances y transformaciones a nivel local que luego pueden influir en el plano nacional.

Asimismo, la autonomía de la Ciudad y las peculiares realidades ambientales a nivel global de las megalópolis como Buenos Aires le dan mucho sentido a este recorte espacial que podrá permitir ulteriores comparaciones en cuanto a sus problemáticas urbanas.

También nos anima la necesidad de llamar la atención sobre los temas ambientales urbanos menos estudiados y desarrollados que otras problemáticas.

Nos inspira la idea de que los derechos de la *naturaleza* no son solo patrimonio de los ambientes rurales o legado de los pueblos originarios. Sabemos que el Buen Vivir en las ciudades es posible. Tenemos una rica Constitución que busca ese norte y es necesario constatar científicamente avances, retrocesos y asignaturas pendientes en cada una de las problemáticas ambientales que en este territorio se plantean.

En cuanto al recorte temporal, si bien estudiar durante veinte años tantas instituciones y organismos es ambicioso, hace sentido el comenzar desde la sanción de la Constitución de la Ciudad y a partir de su autonomía y el funcionamiento de sus nuevos poderes. Aunque seguramente serán también hitos decisivos para medir y comparar las leyes, fallos y políticas públicas la sanción de leyes de presupuestos mínimos, especialmente la Ley General del Ambiente y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Mendoza” vinculada al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo.

II.4. Hipótesis de trabajo

Sintetizamos aquí las hipótesis preliminares de las que partimos. Tratándose de una investigación exploratoria descriptiva en las conclusiones verificaremos si se confirman las preliminares y con los hallazgos en el transcurso de esta investigación avanzaremos en la formulación de nuevas hipótesis.

No debe preocupar que las investigaciones se produzcan sin estar afeerradas a hipótesis expresas, fijas o cerradas. No es menester investigar y producir conocimiento básico con hipótesis estrictamente prefijadas, como sostienen Bercholé⁵ y Kunz y Cardinaux.⁶

No existen investigaciones previas en la materia si bien hay datos disponibles que deben ser relevados, analizados e interpretados. Hay informaciones dispersas o análisis de fallos o casos de participación ciudadana en defensa del ambiente o el patrimonio en la Ciudad, pero no hay una reflexión que sistematice esos episodios y les dé sentido en el marco de una secuencia temporal prolongada y atendiendo al juego de las diferentes instituciones, actores sociales, políticos y medios de comunicación.

A partir de nuestro conocimiento empírico formulamos estas hipótesis:

- 1) Que la mayor parte del texto constitucional de la Ciudad en materia ambiental es el producto de la participación ciudadana.
- 2) Que el “espíritu del constituyente” de la Ciudad se enmarca en una ética de la tierra o filosofía del Buen Vivir, inmerso del debate de la sociedad civil global post Río 92 hacia una Carta de la Tierra, preanunciando las Constituciones latinoamericanas posteriores enriquecidas por la fuerza, tradiciones y valores de los pueblos originarios, normas hoy vigentes en nuestro país a través del Derecho Internacional.
- 3) Que hay normas constitucionales de la Ciudad aún incumplidas o “dormidas” después de 20 años de vigencia de la Constitución.
- 4) Que hay normas constitucionales ambientales de la Ciudad sistemáticamente violadas a lo largo de 20 años.
- 5) Que muchos de los mecanismos participativos que nuestra Constitución de la Ciudad consagra y que permitirían la defensa del ambiente han sido recortados, bastardeados o diluidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de manera creciente en estos 20 años (audiencia pública, iniciativa popular, consulta, planeamiento urbano y presupuesto participativos, descentralización y comunas, entre otras).

5. Curso de Metodología de la investigación de Jorge Bercholé, Posgrado de la Facultad de Derecho, UBA, 2016.

6. Kunz, Ana y Cardinaux, Nancy, *Investigar en Derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 2015.

- 6) Que en la ciudadanía hay una conciencia ambiental creciente en la Ciudad de Buenos Aires.
- 7) Que la defensa del ambiente en estos 20 años ha sido llevada a cabo fundamentalmente por la sociedad civil a través de la judicialización de sus violaciones, el impulso de leyes y la movilización.
- 8) Que en diferentes administraciones el Poder Ejecutivo no ha cumplido acabadamente con los mandatos constitucionales ambientales o lisa y llanamente los viola.
- 9) Que el Poder Legislativo adeuda leyes ambientales importantes y que sanciona leyes violatorias de la propia Constitución en materia ambiental.
- 10) En la mayor parte de las administraciones en el Poder Ejecutivo y en las mayorías del Poder Legislativo de la Ciudad ha primado una mentalidad supuestamente “desarrollista” que descalifica los intereses vecinales como si fuesen “particulares o parciales” cuando en realidad encubre poderosos intereses económicos (“extractivismo urbano”) que los/as vecinos/as desenmascaran en defensa de los intereses colectivos.
- 11) Que el acceso a la Justicia en materia ambiental no está universalmente garantizado en la Ciudad de Buenos Aires y que en los últimos años se ha llegado al extremo de una persecución judicial del Poder Ejecutivo a las ONG que defienden el ambiente, el espacio público y el patrimonio.
- 12) Que el Poder Judicial de la Ciudad está dividido en su visión y aplicación de la Constitución en materia ambiental y que muchos/as jueces/as no aplican o ignoran los principios ambientales y los presupuestos mínimos de las leyes federales y todo el andamiaje constitucional, de derecho internacional y las herramientas procesales a su alcance para llevar adelante procesos ambientales.
- 13) Que la mayoría de los problemas ambientales existentes hace 20 años se han agudizado en la Ciudad de Buenos Aires.

A través del relevamiento de datos efectuado podremos reconfirmar, rediseñar o descartar las hipótesis y organizarlas en principal y secundarias, lo cual se verificará en las conclusiones de cada capítulo en el desarrollo y en las conclusiones finales.

Se dará particular desarrollo a las hipótesis de los puntos 3, 4 y 11 primera parte por entender que son estas el núcleo de nuestro trabajo de investigación jurídica.

En definitiva, se demostrará que gran parte de las políticas públicas, de la legislación y de la jurisprudencia de la Ciudad no cumplen o no satisfacen los principios ambientales de la Constitución de la Ciudad, de la Constitución

Nacional y tampoco los presupuestos mínimos establecidos por la Ley General del Ambiente y otras leyes de presupuestos mínimos, poniendo en jaque el Estado ambiental de derecho; lo cual se realizará a partir de interpretación de tales principios y pautas y su confrontación con la realidad normativa y jurisprudencial de la Ciudad.

II.5. Metodología: diseño y técnicas de recolección de datos

El proceso de elaboración de esta tesis es la conclusión de muchos años de experiencia personal de participación ciudadana, política y como abogada en la construcción colectiva del Buen Vivir urbano.

Recupera muchos años de conversaciones, investigaciones, estudios y discusiones en el marco de nuestra actividad académica, de la docencia universitaria, de nuestro trabajo jurídico dedicado a cuestiones de interés colectivo, viajes de estudio y *stage* de capacitación en políticas urbanas en las más diversas ciudades del mundo y actividad como militante en defensa de los derechos humanos y el ambiente.

El decidírnos a presentar esta tesis nos llevó a volver a estudiar y repensar el Derecho Constitucional y Procesal y a abrazar con pasión el Derecho Ambiental –resignificando nuestros conocimientos de Derecho Internacional, de Derechos Humanos y de Derecho Civil– a punto tal de concluir y egresar en este ínterin de la carrera de especialización en dicha materia.

Para orientar la metodología escogida me he basado en el clásico texto de Umberto Eco,⁷ en los trabajos de Ana Kunz y Nancy Cardinaux,⁸ en el curso de metodología de la investigación de Jorge Bercholz⁹ y he leído planes de investigación, proyectos de tesis y tesis doctorales de Jorge Bercholz,¹⁰ Valeria Berros,¹¹ Marcelo López Alfonsín¹² y Pablo Manili,¹³ entre otros/as.

7. Eco, Umberto, *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Barcelona, Gedisa, 1997.

8. Kunz, Ana y Cardinaux, Nancy, *Investigar en Derecho*, op. cit.

9. Que he cursado en 2016 en el Posgrado de la Facultad de Derecho de la UBA.

10. Bercholz, Jorge, *La independencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de los otros poderes políticos del Estado a través del control de constitucionalidad (1935-1998)*, Buenos Aires, Ediar, 2004.

11. Berros, Valeria, “Entramado precautorio. Un aporte desde el derecho para la gestión de riesgos ambientales y relativos a la salud humana en Argentina”, Tesis doctoral, Santa Fe, 1ª ed., 2013. Disponible en: https://www.academia.edu/20400772/Entramado_Precatorio._Un_aporte_desde_el_derecho_para_la_gesti%C3%B3n_de_riesgos_ambientales_y_relativos_a_la_salud_humana_en_Argentina [fecha de consulta: 11/09/2021].

12. López Alfonsín, Marcelo, *Los parques nacionales argentinos. Consecuencias de la constitucionalización del ambiente en el sistema nacional de áreas protegidas*, Buenos Aires, Eudeba, 2016.

13. Manili, Pablo, *El Bloque de Constitucionalidad. La recepción del derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

Este trabajo se sustenta en métodos cuanti cualitativos, característicos de las explicaciones en ciencias sociales. Recurrimos a la estadística en todas aquellas variables bajo estudio donde fue posible la verificación y el control empírico de las generalizaciones.

A través de las estadísticas, accedemos al dato “duro” del conocimiento objeto de estudio. Luego, mediante el método comparativo realizamos juicios axiológicos relativos a los objetos comparados, tratando de superar la intuición, opinión, creencia, prejuicios, como orientadores de hipótesis y conclusiones.

Las comparaciones resultaran útiles al basarse en: 1) cantidad de datos suficientes y exhaustivos, 2) secuencia temporal extendida en la toma de datos que permita relevamientos por periodos históricos (comparación diacrónica) y cuando sea posible 3) búsqueda y detección de instituciones similares en otros sistemas jurídicos/políticos.

Si bien el ambiente es un todo integral, identificamos los elementos que habitualmente integran el concepto de derecho al ambiente, tratando de detectar las variables ambientales para identificar los indicadores disponibles y registros de los mismos en el periodo bajo estudio en la Ciudad de Buenos Aires. Estos datos nos permitirán una aproximación al contexto del estado del ambiente en la Ciudad y su evolución durante estos veinte años bajo estudio.

Las estadísticas

... se refieren a los medios del ambiente natural (el aire y el clima, el agua, la tierra y el suelo), la biota que se encuentra en esos medios (flora y fauna) y los asentamientos humanos. Dentro de esta gran variedad de temas, las estadísticas ambientales describen la calidad y disponibilidad de los recursos naturales, las actividades humanas y los fenómenos naturales que afectan al medio ambiente, las consecuencias de tales actividades y fenómenos y las reacciones sociales ante esos efectos. De este modo las estadísticas del medio ambiente comprenden no solo datos ecológicos y derivados de las tareas de monitoreo, sino también estadísticas sociales, demográficas y económicas. Estas estadísticas se elaboran principalmente para objetivos no ambientales pero también pueden utilizarse, por lo general, después de una elaboración complementaria, para satisfacer necesidades de datos sobre el medio ambiente.¹⁴

Así, buscamos datos estadísticos oficiales nacionales y de la Ciudad, y complementariamente de instituciones académicas, sobre: mortalidad por causas ambientales, especialmente infantil; enfermedad o internación por causas ambientales, especialmente infantiles; desnutrición; falta de vivienda; vivienda precaria; precio de alquileres; acceso al agua potable; acceso a cloacas; contaminación del aire; contaminación del agua; contaminación del

14. Soldani, Raúl, “Las estadísticas del medio ambiente”. Disponible en: <https://docplayer.es/11480265-Las-estadisticas-del-medio-ambiente.html> [fecha de consulta: 11/09/2021].

suelo; contaminación auditiva; contaminación visual; precipitaciones anuales promedios y máximas; inundaciones; temperaturas anuales promedios y máximas y mínimas; metros cuadrados de espacios verdes por habitante; acceso público y gratuito a la costa del Río; cantidad de inmuebles (o m²) con valor histórico protegidos o demolidos; cantidad de árboles en espacios públicos; volumen y tipo de residuos y destinos y gasto de energía por habitante anual y fuentes de las mismas.

Asimismo, relevamos los actos administrativos, normas, discursos, debates, documentos públicos y fallos emanados de cada uno de los tres Poderes del Estado de la Ciudad en relación a cada uno de los elementos que integran el concepto de derecho al ambiente, tratando de clasificarlos en función de las variables ambientales. A partir de ello analizamos la aplicación que hacen el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial de las normas constitucionales en la materia, los Tratados Internacionales y los estándares establecidos por los organismos encargados de su aplicación como así también de las leyes de presupuestos mínimos sancionadas a partir del 2002.

Para ello, en primer lugar, identificamos y sistematizamos:

- los textos constitucionales nacional y de la Ciudad en materia ambiental;
- los debates en las respectivas Convenciones Constituyentes y los proyectos presentados que le dieron origen.

También analizamos y sistematizamos los estándares establecidos en:

- todos los Tratados Internacionales con y sin rango constitucional en materia ambiental que sean de aplicación a las problemáticas de la Ciudad de Buenos Aires;
- los fallos y las recomendaciones de organismos internacionales que sean encargados de su aplicación;
- las leyes de presupuestos mínimos de temáticas ambientales que resulten aplicables a la Ciudad de Buenos Aires;
- las herramientas e instrumentos de defensa de los derechos en el ámbito nacional y local aplicables a la materia y específicos.

Luego, para ver el accionar del Poder Ejecutivo analizamos:

- los discursos de los Jefes de Gobierno en la apertura de sesiones de cada año en la Legislatura, tratando de identificar palabras claves que remitan a las variables ambientales para clasificarlos en función de la relevancia que le asignan a estos problemas y sus compromisos asumidos;
- los decretos y actos administrativos que consagren programas o políticas en la materia;
- los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo;
- los vetos del Poder Ejecutivo;

- el accionar de los organismos encargados de proteger el ambiente y el patrimonio o de aquellas áreas de Gobierno que los afecten, especialmente los informes ambientales, dictámenes y resoluciones.

Para analizar el accionar del Poder Legislativo estudiamos:

- todas las leyes sancionadas durante estos 20 años clasificándolas como leyes ambientales, leyes de protección al patrimonio, leyes violatorias del derecho al ambiente o sospechosas, leyes de emergencia ambiental o habitacional y de urbanizaciones, descartando aquellas que no se vinculen ni causen efectos en la materia;
- la realización o no de audiencias públicas y su contenido en aquellas leyes donde resultaba obligatorio.

Para evaluar el accionar del Poder Judicial se relevaron:

- todas las sentencias del Tribunal Superior de la Ciudad en materia ambiental en el periodo 1998-2017;
- todas las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del periodo 1996-2016 en causas que transcurran en la Ciudad de Buenos Aires o que afecten el ambiente de nuestra Ciudad, y todas las que establezcan algún precedente que pueda ser aplicable;
- todas las sentencias de 1ª y 2ª instancias de tribunales de CABA recaídas en procesos colectivos registrados como tales desde que existe el Registro en CABA (2005-2017) o de tribunales de otra jurisdicción cuando pertenecen a causas de dicho registro;
- todas las sentencias en materia de ambiente o protección de patrimonio en tribunales de CABA a la que refieran los/as referentes entrevistados/as, la bibliografía consultada o diferentes tipos de búsqueda en base a palabras claves¹⁵ o actores presumiblemente litigantes¹⁶ entre 1998 (desde el comienzo del funcionamiento de la justicia de la Ciudad) y 2017, esto abarca procesos presentados como colectivos o no.

15. Palabras claves de búsqueda: Ambiente, Aire, Ecología, Ecosistema, Conservación, Medio Ambiente, Vegetación, Naturaleza, Cambio Climático, Reciclaje/Reciclado, Agua, Río, Riachuelo, Laguna, Lago, Suelo, Tierra / Tierras, Flora, Fauna, Desastre Natural, Deforestación, Relieve, Contaminación, Contaminación auditiva, Contaminación del aire, Contaminación del agua, Contaminación de suelos, Antena, Radiaciones, Espacio verde, Espacio público, Árbol, Árboles, Plaza, Parque, Inundación / Inundaciones, Basura, Obra, Autopista, Villa, Salud, Vivienda, AUSA, Energía, Basura electrónica / residuos electrónicos, Separación en origen, Ley General del ambiente, Presupuestos mínimos, Residuo / Residuos, Animal / Animales, Precaución, Precautorio, Prevención, Equidad intergeneracional, Reserva ecológica, Desafectación, Patrimonio, Valor patrimonial, Monumento histórico, Protección, Inmueble, Impacto Ambiental, zonificación, catalogación, descatalogación, UP, UF, RSU.

16. Defensoría del Pueblo, Defensor del Pueblo, Defensora del Pueblo, Auditoría de la Ciudad, Ministerio Público de la Defensa, Defensor, por los apellidos de quienes ocuparon estos cargos, con los nombres de las ONG más conocidas que han llevado adelante litigios y los nombres de sus más reconocidos integrantes litigantes.

Para reconstruir la historia de la participación ciudadana desde antes de la Constituyente de la Ciudad y durante los 20 años de incidencia para la sanción de leyes ambientales y en defensa del patrimonio o para bloquear iniciativas dañosas para el ambiente de la Ciudad, recurrimos a entrevistas a informantes claves y protagonistas, sitios *web* de las ONG y asambleas, conversaciones informales con integrantes de ONG, revisión de sus registros fotográficos y documentales y de los míos propios de más de 20 años, asistimos a asambleas barriales y audiencias públicas, efectuamos recorridos de campo en lugares de reivindicación o conflicto –especialmente parques y plazas, villas, nuevos emprendimientos urbanísticos, costa del Río de la Plata, navegación por el Riachuelo, barrios y edificios patrimonialmente protegidos, entre otros–. Se relevaron especialmente los reclamos o demandas de la sociedad civil en la materia –de su documentación y de los registros del Área de Participación Ciudadana del GCBA (1996-2017), de la Defensoría del Pueblo de la Nación (1996-2017) y de la Ciudad (1996-2017)–, las herramientas participativas utilizadas, el contexto del marco institucional en el que se actuaba o si la participación excedía dichos marcos.

Realizamos 49 entrevistas en profundidad de aproximadamente dos horas de duración cada una, con un extenso cuestionario sobre la Constitución de la Ciudad y las leyes ambientales, su vigencia y aplicación efectiva el funcionamiento en la materia de los tres Poderes del Estado de la Ciudad y el rol de la organizaciones no gubernamentales, con especial énfasis en el análisis de casos –los conflictos, soluciones, intervenciones y resultados– y en la construcción de estrategias de acción para la planificación o gestión participativa –indagando diferentes escenarios, diferentes actores, diferentes posiciones, diferentes intereses en juego, diferentes motivaciones– con mayor especificidad a veces dependiendo de la experticia, barrio o rol del entrevistado/a a:

- Cecilia Allen, socióloga, 15 años voluntaria de Greenpeace, integrante de la Coalición Ciudadana Antincineración desde 1995, coordinadora de GAIA- Alianza Global Antincineración (2002-2009).
- Teresa Anchorena, legisladora de la Ciudad m. c., exsecretaria de Cultura de la Ciudad, expresidenta de la Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos.
- María del Carmen Arias Usandivaras, abogada, presidenta de Basta de Demoler.
- Marcela Basterra, abogada constitucionalista, presidenta del Consejo de la Magistratura CABA al momento de la entrevista.
- Pablo Bergel, ambientalista, ecologista, legislador de la Ciudad m. c., integrante de Greenpeace durante la Constituyente de la Ciudad, impulsor de la cláusula Buenas Aires territorio no nuclear.
- Claudio Bertonatti, naturalista y museólogo, exdirector de Fundación Vida Silvestre, exdirector General de la Reserva Ecológica Cos-

tanera Sur (2010-2012), exdirector General del Zoo de Buenos Aires (concesión Jardín Zoo Buenos Aires SA).

- Andrés Bortagaray, arquitecto, profesor de Movilidad Metropolitana en el posgrado de Gestión ambiental, FADU-UBA, profesor de Urbanismo, Universidad de Palermo, presidente de la Fundación FURBAN, exsubsecretario de Descentralización GCBA 1996-2000, ex subsecretario de Coordinación de Planeamiento Estratégico GCBA (2000-2003) y exsubsecretario de Transporte GCBA (2003-2004), exdirector del COPE (2006- 2014).
- Ana María Bóscolo, abogada, especialista en Derecho Urbanístico (España).
- Antonio Elio Brailovsky, constituyente de la Ciudad, ambientalista, exdefensor de la Ciudad adjunto.
- Hugo Campos, integrante de la Agrupación Vecinos por la Ecología.
- Adrián Camps, Legislador de la Ciudad m. c., impulsor de leyes ambientales y en defensa de los derechos de los animales.
- Mónica Capano, patrimonialista, historiadora, exdirectora nacional de Cooperación Internacional y Política Cultural de la Secretaría de Cultura de la Nación, exsecretaria General de la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires, presidenta de la Comisión de Museos y Monumentos Históricos Nacionales.
- Gabriel De Bella, arquitecto, máster en Planificación Estratégica Regional, UBA, asesor legislativo en Comisión de Planeamiento 1997-1998, asesor en la Auditoría CABA.
- Facundo Di Filippo, legislador de la Ciudad m. c., impulsor de leyes en materia de vivienda y defensa del espacio público.
- Eduardo Epszteyn, exsecretario de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano GCBA (2002-2003) y exsecretario de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable GCBA (2003-2006), legislador de la Ciudad m. c., 2007-2011, exauditor general de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011-2015.
- Rodolfo Fernández, arquitecto, integrante de SOS Caballito.
- Malala Fontán, referente de No al Zoo, Movimiento Animalista.
- Fundación Ciudad, Mora G. C. de Arauz y Andreína de Luca de Caraballo, coordinadora de programas y presidenta, respectivamente.
- Andrés Gil Domínguez, abogado constitucionalista, profesor de Facultad de Derecho de la UBA.
- Osvaldo Guerrica Echevarría, arquitecto, asesor en la Legislatura, presidente de la Asociación Amigos del Lago, impulsor de la defensa de los espacios verdes en la Constituyente de 1996.

- Pedro Kesselman, convencional constituyente nacional, abogado defensor del espacio público y verde, especialmente en el barrio de Palermo.
- Sergio Kiernan, periodista, arquitecto, responsable de temas ambientales y patrimoniales en el Suplemento M² de *Página/12*.
- La Garganta Poderosa, referentes de la organización con trabajo territorial en villas (Zavaleta, 21/24, Fátima, Villa 20, Rodrigo Bueno, Villa 31, 1-11-14, Oculta, Playón Chacarita) desde hace 15 años.
- Marcelo López Alfonsín, juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario de CABA, abogado ambientalista, profesor de Recursos Naturales y Derechos Humanos, Facultad de Derecho UBA.
- Luis F. Lozano, juez del Tribunal Superior de la Ciudad y su presidente al momento de la entrevista.
- Manuel Ludueña, urbanista, asesor en la Legislatura de CABA.
- Nidia Marinaro, arquitecta, integrante de Agenda Urbana y PropAmba.
- Blas Matías Michienzi, fiscal en lo Penal, Contravencional y de Faltas, responsable de la Unidad Fiscal Especializada en Materia Ambiental (Ufema) del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires.
- Andrés Nápoli, abogado ambientalista, director ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Carolina Palacio, integrante del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE).
- Ricardo Rebagliatti, ingeniero agrónomo, especialista en gestión ambiental, exsubsecretario de Medio Ambiente GCBA (1996-1997).
- Ricardo Romero, politólogo, asesor constituyente de la Ciudad, experto en Participación Ciudadana.
- Guillermo Scheibler, juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario de CABA, presidente de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Enrique Viale, abogado ambientalista, Asociación Abogados Ambientalistas, exasesor Legislatura CABA, asesor del exsenador Fernando Solanas.
- Laura Weber, arquitecta, especialista en preservación del patrimonio arquitectónico y planeamiento urbano en la Defensoría del Pueblo de CABA, directora de la Comisión Especial de Patrimonio Arquitectónico y Paisajístico de la Legislatura CABA 2006-2009.
- Inés Mónica Weinberg, jueza del Tribunal Superior de la Ciudad desde 2013 y su presidenta al momento de la entrevista, exjueza del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, integró la Sala de Apelación del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, 2003-2008, excamarista de la Sala II de la Cámara en lo Contencioso

Administrativo y Tributario de la CABA, 2000-2003 y 2009-2013, ex jueza nacional en lo Civil, 1993-2000.

- Carlos Wilkinson, sociólogo, integrante del Movimiento Comunero, fundador de la Red de Vecinos por Buenos Aires.

Respondieron por escrito el extenso cuestionario y/o enviaron información por mail:

- ACIJ, Pablo Vitale y Felipe Mesel, coordinador del área de Derecho a la Ciudad y abogado del área, respectivamente, a cargo de procesos colectivos.
- Andrea Danas, jueza de 1ª instancia del Juzgado CAyT N° 9, exsecretaria del Juzgado N° 8 a cargo del Dr. Otheguy (2000-2006).
- Gustavo Desplats, Procomuna Caballito y asesor legislativo.
- Andrés Gallardo, juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario de CABA, exdefensor adjunto del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires.
- Aníbal Ibarra, constituyente de la Ciudad, ex Jefe de Gobierno CABA y legislador de la Ciudad m. c.
- Elena Liberatori, jueza en lo Contencioso en lo Contencioso Administrativo y Tributario de CABA, cuestionario y respuestas por escrito, 19 de febrero de 2018.
- Patricia Gabriela López Vergara, jueza en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires.
- Alejandra Petrella, jueza en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires.
- Proteger Barracas, respuesta institucional a nuestro cuestionario.

Para profundizar en el análisis de los indicadores ambientales, los reclamos ciudadanos en materia de ambiente, patrimonio y espacios públicos, las políticas públicas en esos temas y las audiencias públicas llevadas adelante por el Poder Ejecutivo (o no) y la Legislatura de la Ciudad en materia con impacto ambiental recurrimos a pedidos de información pública (Leyes N° 104 y N° 303 de CABA y N° 25831 y N° 25675 de la Nación), entrevistas con funcionarios/as y relevamiento de los registros de diferentes organismos:

- APRA, Agencia de Protección del Ambiente (GCBA)
- Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires
- AUSA, Autopistas Urbanas SA
- Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos
- Corporación del Sur
- Corporación Puerto Madero
- Dirección General de Patrimonio, Museos y Casco Histórico, Ministerio de Cultura de la Ciudad

- Dirección General de Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires
- Ministerio de Ambiente de la Nación
- Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte de la Ciudad de Buenos Aires
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación
- Ministerio de Salud de la Ciudad
- Ministerio de Salud de la Nación
- Ministerio de Transporte de la Nación
- Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Jefatura de Gabinete del GCBA.

Para profundizar en el análisis de las leyes en materia de ambiente, patrimonio y espacios públicos, los proyectos de ley, debate en comisiones, y vetos en esos temas y las audiencias públicas llevadas adelante por el Poder Legislativo recurrimos a pedidos de información, entrevistas con funcionarios/as y relevamiento de los registros de diferentes organismos:

- CEDOM, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires
- Secretaría Parlamentaria, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Para profundizar en el análisis de los problemas ambientales en la Ciudad, la solución o judicialización de los mismos y el acceso a la justicia, se recurrió a pedidos de información pública (Leyes N° 104 y N° 303 de CABA y N° 25831 y N° 25675 de la Nación) y a las bases de datos de la Defensoría del Pueblo de la Nación y de la Ciudad y al Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad en materia de:

- cantidad de denuncias por problemas ambientales en la Ciudad de Buenos Aires y tipo (detectando duplicación);
- cantidad de procedimientos de intervención del organismo logrando una solución o no;
- cantidad de juicios iniciados en su caso.

Para ver el registro de los problemas ambientales de la Ciudad, las políticas públicas, los debates parlamentarios al respecto y el accionar de los movimientos y organizaciones ambientalistas y vecinales, se relevaron noticias aparecidas en el periodo bajo estudio en los medios periodísticos: *Clarín*, *La Nación*, *Página/12*, *Infobae*, *Cronista*, *Ámbito*, *Perfil* y portales, audios de radios y blogs de noticias y medios barriales: *Avispados*, *BBC Mundo*, *ComAmbiental*, *En Marcha*, *Indymedia*, *Plataforma Urbana* (Chile), *Sur capitalino*, *Nuestras Voces*, *Adelanto 24*, *Letra P*, Radio comunitaria de Esquel *Kalewche FM*, *Reporte Inmobiliario*, *MU*, *Observatorio Metropolitano*, *Palermo online*, *El cohete a la luna*, *El constructor*, *En Orsai*, *Radio Universidad de Chile*, *Magnet*, *Santa fe Digital*, *TN*, *Nueva Ciudad*, *Profesional*,

Rebelión, Minuto1, Centro de Información Judicial, La política online, Pura Ciudad, La Liga del Consorcista y Resumen Latinoamericano, entre otros.

Para buscar datos estadísticos, indicadores de ambiente y políticas públicas ambientales, mecanismos, procesos y políticas públicas de participación ciudadana, fallos tanto en CABA como en otras ciudades del mundo, se usaron alrededor de setenta sitios gubernamentales, académicos y no gubernamentales en Internet.

El objetivo fue generar conocimiento básico allí donde no lo había y luego se observaron las hipótesis investigadas tratando de corroborarlas. Las conclusiones a las que arribamos y las propuestas que formulamos esperamos estimulen la discusión para encontrar mejores respuestas a los problemas públicos que nos desvelan.

El resultado de las investigaciones y hallazgos nos llevó a replantear el esquema original y a dividir el trabajo en una Primera parte más extensa que lo originariamente previsto sobre el Estado ambiental de derecho a nivel nacional y de la Ciudad, habida cuenta de la falta de sistematización y completitud en el abordaje del tema por parte de otros autores y la necesidad de mostrar con qué bagaje de principios y herramientas se cuenta que son ignorados y o violados por los distintos poderes del Estado de la Ciudad y no siempre del todo bien explotados por la ciudadanía en la defensa de sus derechos, lo que es el objeto central de nuestra investigación y se desarrolla exhaustivamente en la Segunda parte del trabajo.

III. Marco teórico

Partiendo de una perspectiva sociopolítica gramsciana y iusfilosófica crítica, elucidamos los conceptos y categorías fundamentales para nuestro análisis e hipótesis sin caer en reduccionismos fundamentalistas, intentando hacer dialogar a los diferentes autores y corrientes de pensamiento, recogiendo contribuciones que ayuden a explicar los fenómenos.

Revisamos toda la bibliografía disponible en cada uno de los ejes temáticos teóricos sin prejuicios, partiendo de los clásicos hasta los más novedosos trabajos contemporáneos nacionales o extranjeros.

Si bien la presente investigación no tiene por objeto el desarrollo teórico en sí mismo, se vuelve imprescindible profundizar en algunas teorías para definir desde dónde y sobre qué fundamentos se asienta nuestro análisis.

Esto no obsta que como producto del desarrollo de nuestro trabajo podamos formular conclusiones que ratifiquen algunas teorías preexistentes o las cuestionen y sirvan para su reformulación.

Integran nuestro marco teórico las diferentes teorías sobre el ambiente, las diferentes acepciones del derecho al ambiente y la evolución en los cambios de paradigma en esta materia. También algunos desarrollos conceptuales sobre nuestra perspectiva del Derecho, el Estado de derecho y particularmente sobre las Constituciones y su supremacía, el control de constitucionalidad y especialmente en el caso argentino nuestro “bloque de constitucionalidad”. Nos detenemos en la construcción del concepto de Estado ambiental de derecho.

Además, revisamos los conceptos y teorías sobre federalismo y autonomía de la Ciudad, para luego profundizar en materia ambiental sobre el federalismo de concertación. Profundizamos en los más novedosos marcos teóricos de cuestionamiento al capitalismo desde una perspectiva ambientalista y ecologista (mal desarrollo, extractivismo urbano) con especial énfasis en la situación de las ciudades globales o megalópolis y el derecho a la ciudad. Analizamos el paradigma del Buen Vivir y la categoría de “bienes comunes”, para ponerlas en diálogo con el ambiente urbano, el patrimonio y el paisaje.

Ponemos énfasis también en las teorías sobre crisis de representación, democracia formal y real, democracia representativa, participativa, deliberativa y directa, la participación ciudadana, los mecanismos de participación directos y semidirectos hasta la democracia digital o líquida.

III.1. El ambiente y el derecho al ambiente

Existen diferentes definiciones en la doctrina, con matices diferentes (amplias, restrictivas e intermedias)¹⁷ y también se percibe una tendencia de evolución de ellas en el tiempo. Las amplias refieren al “ambiente natural” (biofísico) y al “artificial”, tanto “material” (obras humanas) como “inmaterial” (sistemas humanos). Las restrictivas destacan las características dinámicas y estructurales del ambiente, refiriéndose en general al conjunto de los elementos naturales que lo integran.¹⁸ Las terceras son descriptivas y suman a los elementos condiciones y circunstancias naturales que influyen en los procesos de transferencia de energía y en los ciclos alimentarios de los seres vivos.

17. Capella, José y Carrillo, Hernán, “Naturaleza Jurídica del Derecho al ambiente”, en Cafferata, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1ª ed., 2011, T. I, pp. 19-33; Falbo, Aníbal, “El ambiente es indisponible”, en *Ibidem*, pp. 34-43; Juliá, Marta Susana, “Algunas estrategias en la construcción de un nuevo esquema jurídico ambiental”, en *Ibidem*, pp. 93-111; Andorno, Luis, “Ambiente: *res communis* y propiedad en el ámbito de la Unión Europea, el Mercosur y el ALCA”, en *Ibidem*, pp. 101-112; Benjamin, Antonio Herman, “A implementação do direito ambiental no Brasil”, en *Ibidem*, pp. 113-143.

18. Entre otros, Guillermo Cano, Eduardo Pigretti y Pedro Tarak adoptan este criterio.

Antes, la mayoría de las definiciones ponían énfasis en la enumeración de “recursos”,¹⁹ hoy en la integralidad, complejidad y armonía del sistema. Hay consenso en la comprensión de lo biofísico y lo sociocultural.²⁰

El primer maestro argentino del Derecho Ambiental, Guillermo Cano aclarando el porqué de las concepciones restringidas sostiene que el conflicto deriva de la confusión entre:

... el derecho ambiental y el derecho de los recursos naturales, a pesar de que ambos no tienen los mismos objetos y contenidos, aunque en determinados campos se entrecruzan. El derecho de los recursos naturales se ocupa de la utilización humana de los mismos en miras a un desarrollo cualitativo y cuantitativo. También se extiende, pero en forma limitada a su conservación. Solo en este último campo es entrecruza con la disciplina ambiental.²¹

Según el maestro Bidart Campos:

El ambiente no se circunscribe al entorno físico y a sus elementos naturales: agua, atmósfera, biósfera, tierra, subsuelo; hay que añadir a todos los demás elementos que el hombre crea y que posibilitan la vida, la subsistencia y el desarrollo de los seres vivos. Tales organismos vivos componen un sistema, una unidad, con interacciones en un espacio determinado entre los mismos seres vivos y sobre el ambiente del que forman parte. Es el ecosistema. Por supuesto, hay que computar los denominados recursos naturales, que son bienes que se hallan en la naturaleza y que son susceptibles de transformación y uso por parte de los hombres. Pero como el hombre es un ser social, el ambiente también se integra con otros ingredientes que, latamente, cabe calificar como culturales; es así como debemos agregar el patrimonio artístico o histórico que, no en vano, recibe el apodo de patrimonio cultural. Por fin, el patrimonio natural –dentro del cual [...] hay que incorporar el paisaje– viene a sumarse a todos los contenidos antes ejemplificados.²²

19. Así por ejemplo en la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente de Estocolmo de 1972, que enunciaba los elementos primordiales del ambiente como “recursos naturales” (aire, agua, tierra firme, flora y fauna) además de los “ecosistemas naturales”.

20. La Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río 1992, da por sobreentendido el concepto y sus declaraciones proclaman principios, reglas, derechos y deberes para su protección. La Asamblea General de la ONU aprueba la Carta Mundial de la Naturaleza el 28/10/1982, donde tampoco hay una definición del ambiente, sino la enunciación de principios que deben respetarse para defender la vida en general y la humana en particular.

21. *Coloquio de L' Académie de Droit International de la Haye*, Dordrech, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, p. 402, citado por Esain, José Alberto en “El concepto de medio ambiente”, en *ÁmbitoJurídico.com.br*. Disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/el-concepto-de-medio-ambiente/> [fecha de consulta 11/09/2021].

22. Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, T. VI: “La Reforma Constitucional de 1994”, pp. 297-298.

Así se llega a incluir los monumentos históricos, el patrimonio arqueológico y arquitectónico.

El ambiente es un bien colectivo, entre otras razones, porque no es susceptible de división ni de atribución de copropiedad para cada sujeto, pero reconocida jurídicamente su vulneración, aun en el supuesto de un reclamo singular, el amparo se extiende y beneficia por igual a todos y cada uno de los miembros del grupo social.²³

Mariano H. Novelli sostiene que

El bien colectivo ambiente posee una complejidad que le es propia, ya que presupone un estado de interdependencia entre todos los fenómenos físicos, químicos, biológicos, psicológicos, sociales y culturales. Esto lo convierte en un sistema cuyos elementos se afectan recíprocamente, asignándole al conjunto propiedades diferentes de las de cada unidad, y haciendo que su todo sea más que la suma de sus partes. Es decir que el ambiente está conformado no solo por las partes sino también por sus interrelaciones, lo que le adjudica carácter holístico.²⁴

El ambiente, para Ricardo Lorenzetti es:

... aquel sistema global constituido por elementos naturales, artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natura, que rige y condiciona la existencia y el desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.²⁵

Según Daniel A. Sabsay:

El ambiente es un conjunto de elementos naturales, artificiales o creados por el hombre, físicos, químicos y biológicos que posibilitan la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos.

Un ecosistema es una unidad básica de interacción de organismos vivos entre sí y sobre el ambiente en un determinado espacio. Los recursos naturales son bienes que se encuentran en la naturaleza, que le sirven al hombre y que todavía no han sido objeto de transformación de parte de él. Ellos constituyen elementos esenciales del ambiente y por ende de todo ecosistema. Su regulación jurídica fue realizada en primer término por el derecho de los recursos naturales, el que los ordenó de manera individual en función de los usos de los que podían ser objeto. La aparición posterior del derecho ambiental surgió de la necesidad de conservación del ambiente a fin de evitar su destrucción y como resultado de ella el riesgo de desaparición de una calidad de vida apropiada. Por conservación

23. Arcocha, Carlos y Allende Rubino, Horacio, *Tratado de Derecho Ambiental*, con la colaboración de Mariano Novelli, Rosario, Nova Tesis, 2007, p. 137. Citado por Novelli, Mariano "La Justicia en el Derecho Ambiental", en *Revista de Investigaciones de filosofía Jurídica y Filosofía Social*, N° 32, p. 82, nota al pie 4. Disponible en: <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/centro/article/viewFile/1332/1472> [fecha de consulta: 11/09/2021].

24. Novelli, Mariano, en "La Justicia en el Derecho Ambiental", *op. cit.*

25. Lorenzetti, Ricardo Luis, "La Protección Jurídica del Ambiente", *LL* 1997-E-1463.

entendemos a todas aquellas medidas que resulten necesarias para preservar el ambiente y los recursos naturales.²⁶

Según Eduardo Jiménez:

El ambiente es un bien jurídico, cuya naturaleza (es) esencialmente compleja y de armonización muy costosa, ya que, de uso, se halla potencialmente en conflicto con cualquier otro bien constitucional, ya sea que provenga del constitucionalismo clásico o del constitucionalismo social. No hay duda, por ello, de que su carácter sistemático e integrador obliga a un replanteo completo del molde estatal en que se ubica, impregnando de componentes ambientales a las nuevas políticas sociales y económicas, con el claro objetivo de diseñar un estado social en el que se preserve y promocióne el pluralismo, aunque ambientalmente orientado.²⁷

La irrupción del concepto de “ambiente” como bien jurídico y del derecho al ambiente en el mundo político y jurídico es bastante tardía²⁸ y no fueron pocas las resistencias. Hasta ese momento la regulación en materia de recursos naturales estaba vinculada a su apropiación y explotación como cosas, y en el mejor de los casos había un debate sobre la distribución de la riqueza producto de esa explotación. Se consideraba a estos temas y cuestiones una preocupación de los ecologistas, a quienes se trataba despectivamente como a un grupo de fundamentalistas forajidos que obstruían decisiones gubernamentales de un mundo en constante evolución y desarrollo. También es cierto que ciertas escuelas de la ecología han tenido resistencias a incorporar la dimensión social.²⁹

La historia del “medio ambiente” (así se lo comenzó a llamar) comienza con la toma de conciencia de la transformación de la naturaleza por la “intersección” del ser humano y evoluciona en la inclusión en los tratados y documentos internacionales subrayando los hitos conceptuales de la Conferencia de Estocolmo de 1972, el Informe Brundlandt de 1987 y la Conferencia de Río en 1992.³⁰

26. Sabsay, Daniel, “Constitución y Ambiente en el marco del desarrollo sustentable”, p. 8, Capítulo act. junio de 2003, en Walsh, Juan Rodrigo (dir.), *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Buenos Aires, La Ley, 2000, pp. 67-82. Disponible en: <https://issuu.com/fundacion.farn/docs/art12> [fecha de consulta: 11/09/2021].

27. Jiménez, Eduardo, “El derecho a vivir en un medio ambiente sano en el marco del desarrollo sustentable, estudio introductorio”, en Esain, José Alberto, *Competencias ambientales*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008, pp. 27-28.

28. En Argentina hay coincidencias en la doctrina en señalar el nacimiento del Derecho Ambiental con la causa “Kattan, Alberto c/ PEN”, Juzgado Federal Contencioso Administrativo N° 2, 10/05/1983, donde se cuestiona el accionar del Estado contra el ambiente. Disponible en: <http://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/07/1983-05-10-kattan-.pdf> [fecha de consulta: 11/09/2021].

29. Sobre el origen de la *ecología* como ciencia de la mano de Ernst Haeckel en 1869, su bifurcación en ramas una de las cuales es el *ambientalismo* y su interpelación con la política, las burocracias y la tecnología, ver: Federovisky, Sergio, *El Medio Ambiente no le importa a nadie*, Buenos Aires, Planeta, 2007.

30. Lubertino Beltrán, María José, “Los Principios Ambientales en el Derecho Internacional de América Latina”, ponencia para el V Congreso Argentino de Derecho Ambiental, 1 y 2 de diciembre del 2016, premiada, en *Revista de Derecho Ambiental*, N° 49, enero/marzo 2017, pp. 77-91.

Paralelamente se ha desarrollado el Derecho Ambiental como rama del Derecho y perspectiva transversal que reforma y redefine a las instituciones clásicas. Así se lo ha considerado como un derecho revolucionario –según Pigretti–, contestatario –según Antonio Benjamin–, insurgente, “herético, mutante, decodificante”, en palabras de Ricardo Lorenzetti, según refiere Néstor Cafferata,³¹ sintetizando a diferentes autores.

A su vez, el fenómeno global de la constitucionalización de la cuestión ambiental fue “densificando” y “comprometiendo”, junto con otras prerrogativas de marcado corte social, el constitucionalismo contemporáneo. Así son insoslayables los marcos teóricos que aportan las nuevas constituciones latinoamericanas con su revalorización de los principios ancestrales y todas las derivaciones en materia jurídica que esto supone. Especialmente la Constitución de Ecuador del 2008 “celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte, [...] en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el Buen Vivir (o el pleno vivir), el *sumak kawsay*” y la de Bolivia del 2009 donde “el Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: [...] *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kaki* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaq ñan* (camino o vida noble)”.³²

Aquí el paradigma ambiental, más allá del de la sustentabilidad que se fue construyendo globalmente en las últimas décadas del siglo XX, viene a recoger la cosmovisión de los pueblos originarios y a ratificar a la naturaleza como sujeto y al ser humano como parte de ella. Es interesante ver como en latitudes ajenas a estas tradiciones esta innovación constitucional resulta bien acogida en orden a reforzar una concepción menos antropocéntrica y de limitaciones de los derechos individuales en función del cuidado de los bienes comunes y de nosotros/as mismos/as y las futuras generaciones.

Otro aporte interesante y desde otra perspectiva es la “Carta Encíclica *Laudato si*” que devela el entramado entre el sistema de producción de riqueza, su inequitativa distribución y las inevitables e inescindibles consecuencias sociales y ambientales. En este alegato para salvar el ambiente el Papa advierte el “comportamiento suicida” del sistema que ha convertido el planeta en un “depósito de porquería”. Compartimos su crítica a la “cultura del descarte” de personas y cosas, al “paradigma tecnocrático dominante” y al

31. En su primera clase en la Carrera de Especialización de Derecho Ambiental, en la Facultad de Derecho de la UBA, 2016.

32. Ver: Lubertino Beltrán, María José, “Los Principios Ambientales Ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”, Buenos Aires, 2017, Tesina en la Especialización en Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, UBA (inédita). También Rodríguez, Carlos, “La nueva Constitución de Ecuador ¿la tierra como sujeto de derechos?”, en Cafferata, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I., pp. 202-206.

“antropocentrismo moderno” y la necesidad de una ecología integral frente a una sola y compleja crisis socio-ambiental.³³

Como sintetiza Elena Lucca, puede observarse un proceso a lo largo de la historia de la humanidad con diferentes etapas:

Primero, humanos/natura éramos uno e indivisible. Segundo, el comienzo de la discriminación de los humanos/separados de la natura, con entidad propia. Tercero, el alejamiento de la natura, el desconocimiento, la utilización mercantilista y la significación de “dominación”, como si representara un peligro o significara [...] nuestro “poder”. Cuarto, el momento de volver a reubicarla y sentirnos parte de ella.³⁴

En todas esas etapas la relación cultural/humana con la natura ha cambiado de ubicación [...]. De una simbiosis pasamos a un frente a frente; y de este a un enfrentamiento. La hipótesis que aquí se plantea es la construcción del tiempo del “nosotros” con la natura.³⁵

Nos inspiramos en análisis y reflexiones de Boaventura de Sousa Santos para pensar lo ambiental desde una perspectiva emancipatoria³⁶ de Antonio Herman Benjamin para repensar los principios ambientales desde una perspectiva latinoamericana, de Valeria Berros y Eugenio Raúl Zaffaroni para reconocer a la *naturaleza*, a los animales y a otros seres como sujetos de derechos y de Ricardo Lorenzetti, Néstor Cafferata, José Esain, Gonzalo Sozzo, Aníbal Falbo y Valeria Berros, entre otros/as, para revisar la conceptualización de los principios ambientales y la sistematización de las leyes de presupuestos mínimos en su aplicación al marco urbano.

33. Papa Francisco, Carta Encíclica *Laudato Si'* sobre el cuidado de la casa común, ed. Verbo Divino, 2015.

34. Lucca, Elena, *La Gestión de los Territorios. La cosecha escondida o la percepción ambiental de los espacios*, Buenos Aires, Diseño Editorial, 2016, p. 43.

35. *Ibidem*.

36. De Sousa Santos, Boaventura, *De las dualidades a las ecologías*, La Paz, REMTE (Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía). Disponible en: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/cuaderno%2018.pdf> [fecha de consulta: 12/09/2021]; *Democracia al borde del caos. Ensayo contra la autoflagelación*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores / Siglo XXI Editores, 2014; *Derecho y emancipación*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición, 1ª reimp., 2012, Disponible en: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Derecho%20y%20Emancipaci%C3%B3n.pdf> [fecha de consulta: 12/09/2021]; *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014; *Descolonizar el saber, Reinventar el Poder*, Montevideo, Ediciones Trilce / Extensión Universitaria. Universidad de la República, 2010. Disponible en: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf [fecha de consulta: 12/09/2021]; *Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*, Madrid, Editorial Trotta, 2014; *Revueltas de indignación y otras conversas*, La Paz, OXFAM, CIDES-UMSA, Ministerio de Autonomías, 2015.

III.2. Estado de derecho y Estado Ambiental de Derecho

III.2.1. Estado de derecho

El término “Estado de derecho” tiene su origen en la doctrina alemana del *Rechtsstaat*. El primero que lo utilizó como tal fue Robert von Mohl en su obra “La ciencia política alemana en conformidad con los principios de los Estados de derecho” (en alemán *Die deutsche Polizei-wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*),³⁷ aunque muchos autores ubican el origen del concepto en la obra de Immanuel Kant³⁸ en el sentido de la “juridificación de la política” (“La política sometida y limitada por el derecho”).³⁹ En la tradición anglosajona, el término más equivalente en términos conceptuales es el *rule of law*.

Se suelen contraponer los Estados autocráticos, en los que la autoridad máxima es una sola persona o grupo que tiene el poder total, sin responder de sus actos, a los Estados de derecho, en los que la autoridad máxima está sujeta a leyes y normas escritas, el Estado tiene pluralidad y en general existen mecanismos de alternancia en el poder.

El Estado de Derecho, paradigma en el que se fundan las democracias modernas, supone una sujeción de la actuación del Estado a las normas jurídicas. La constitución, en un Estado democrático de derecho, normalmente obedece al dogma de la separación de funciones, separando al Estado en tres poderes elementales (ejecutivo, legislativo y judicial) que se encargan de ejercer dichas funciones, respetando un entramado complejo de frenos y contrapesos que permite la coexistencia funcional y armónica entre ellos, sin perjuicio de la creación constitucional de otros órganos que ejerzan funciones más específicas.⁴⁰

El Estado de derecho en sentido meramente formal exige en su organización político-social que cualquier poder sea conferido por la ley y ejercido en las formas y procedimientos que ella establece. Esta acepción no excluye a los Estados autoritarios, ya que la anterior condición puede ser satisfecha por sus sistemas jurídicos.

37. Von Mohl, Robert, *Die deutsche Polizei-wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, Tübingen, H. Laupp, 1832. Disponible en: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.b3132508> [fecha de consulta: 12/09/2021].

38. May Cantillano, Hubert, “Aporte de Kant al concepto moderno de ‘Estado de Derecho’”. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/download/13569/12857> [fecha de consulta: 12/09/2021].

39. *Ibidem*, p. 24.

40. Aranda Ortega, Jorge, “El Estado de Derecho Ambiental: Concepto y Perspectivas de Desarrollo en Chile”, en *Justicia Ambiental*, Universidad de Chile, Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2411763>, p. 28 [fecha de consulta: 12/09/2021].

El Estado de derecho en sentido real o material requiere además que “cualquier poder sea limitado por la ley, que condiciona no solo sus formas sino también sus contenidos”.⁴¹ Esta segunda condición según qué contenidos sean señalados como deseables excluiría a los Estados totalitarios.

Los pilares del Estado de derecho moderno son la supremacía de la Constitución, el principio de legalidad y la responsabilidad del Estado por sus actos frente a los/as ciudadanos/as. Uno de los requisitos más importantes tiene que ver con que tanto las normas jurídicas del respectivo Estado como las actuaciones de sus autoridades cuando aplican dichas normas jurídicas, deben respetar, promover y consagrar los derechos humanos.

III.2.2. Debido proceso legal como garantía amplia e innominada

Dentro de las reglas básicas del Estado de derecho la garantía del debido proceso es la que contribuye a asegurar la sujeción del Estado a las normas jurídicas.

Sostiene Cayuso al referirse a nuestro marco constitucional nacional:

Se lo define como garantía innominada porque no aparece configurada en forma expresa, y con tal denominación, en norma alguna del texto constitucional. Se lo construye a partir de la interpretación armónica de varias normas constitucionales –arts. 18, 19 y 28– y sus alcances se perfilan a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.⁴²

La garantía encierra dos aspectos:

El debido proceso adjetivo, que resguarda el principio de legalidad, principio consagrado en forma genérica en la segunda parte del artículo 19 de la Constitución Nacional –la ley como único instrumento idóneo para limitar los derechos– recepcionando el principio de la libertad de la persona humana dentro del sistema (todo lo que no está prohibido por la ley está permitido) y en forma específica por el artículo 18 de la Constitución Nacional –garantías del proceso–. El principio de legalidad hace al procedimiento de creación y aplicación de normas o actos de los poderes públicos.

41. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del pragmatismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, p. 856. Disponible en: <https://clea.edu.mx/biblioteca/files/original/5694a779b4871166coedb73b407c9529.pdf> [fecha de consulta: 12/09/2021]; Ansuátegui, Roig y Francisco, Javier, *Razón y voluntad en el Estado de derecho: Un enfoque filosófico jurídico*, Madrid, Editorial Dykinson, 2014, pp. 110 y ss.

42. Cayuso, Susana, “La aplicación del principio de razonabilidad y las limitaciones a los derechos fundamentales”, en *Pensamiento Constitucional*, año VI, N° 6, en esp. pp. 389/390. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/viewFile/3219/3042> [fecha de consulta: 12/09/2021].

El debido proceso sustantivo, que recepta y resguarda el principio de razonabilidad en orden al contenido de la norma o acto.⁴³ Se encuentra consagrado en el artículo 28 de la Constitución Nacional (“Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”).

Su ubicación constitucional permite sostener que dicha norma está dirigida en forma específica al Poder Legislativo y en forma genérica al resto de los poderes constituidos. En la sección del Poder Ejecutivo se reitera el mandato constituyente en el artículo 99, inciso 2, al indicar que la facultad reglamentaria debe cuidar de no alterar el espíritu consagrado en la ley.⁴⁴

43. Los principios son aquellas líneas directrices que traza nuestra Constitución como “norma jurídica operativa y vigente”, ver: García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981: “El pueblo decide por sí mismo establecer un orden político determinado, definido en su estructura básica y en su función, y, a la vez, participar en el mismo de manera predominante, si no exclusiva, de modo que los ejercientes del poder sean agentes y servidores del pueblo y no sus propietarios”, p. 44. Varias cuestiones se encuentran involucradas en el concepto de control de razonabilidad: “1. La viabilidad de la reglamentación de los derechos consagrados en el texto constitucional argentino. En efecto, la primera parte del artículo 14 de la Constitución Argentina dispone que: ‘Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamente su ejercicio’. De este primer párrafo se extraen, por lo menos, dos principios básicos para el sistema constitucional argentino: los derechos en su ejercicio son relativos y el instrumento de limitación es la ley. Este último reiterado en la segunda parte del artículo 19 de la Constitución Argentina, norma que recepta el principio de legalidad al disponer [...] ‘Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe’. 2. El reconocimiento expreso de la facultad reglamentaria de los poderes públicos. En este sentido, esta cuestión tiene relación directa con el ejercicio del llamado Poder de Policía y con los alcances que el mismo ha tenido, dentro del sistema argentino, en el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Tema este conflictivo en la doctrina nacional [...] 3. Los límites del control jurisdiccional respecto al juzgamiento de los alcances del poder reglamentario en orden a la vigencia de los derechos constitucionales involucrados”. Cayuso, Susana, “La aplicación del principio de razonabilidad y las limitaciones a los derechos fundamentales”, *op. cit.*, pp. 388 y 389: “Toda ley o acto emanado de los poderes públicos podría ser sometido a la revisión del criterio de ponderación y de selección que ha tenido el legislador o autoridad al dictarlo. El criterio de la ponderación parece ligar de un modo proporcional el antecedente fáctico a la consecuencia jurídica. Dicha proporcionalidad parece estar determinada por la relación entre medios y fines y pareciera indicar la necesidad de que exista suficiente justificación en la misma. Justificación razonable”.

44. *Ibidem*, p. 390: “Es interesante en este punto utilizar algunas de las ideas del *common law* como sistema de creación de reglas de derecho (*rule of law*). En efecto, dicho sistema legal parte de la experiencia empírica y, a raíz de ello, verifica supuestos con cierto grado de injusticia que deben ser revertidos. No parte de una declamación dogmática de derechos, de justicia o de injusticia, sino que se trata de acercar al caso concreto la solución que aparezca como más razonable en relación con el plexo jurídico de base y los valores en juego y como único medio posible de aproximarse a un ideal de justicia concreto”.

Según Morello el principio de “razonabilidad” se encuentra en la máxima categoría dentro de los principios procesales,

... es el más caro y orientador, el talón de Aquiles del edificio del Derecho; el punto determinante de las proporciones; el que establece los límites, el punto crucial para llegar “hasta ahí” en las circunstancias del caso o problema de que se trate.⁴⁵

III.2.3. Estado Ambiental de Derecho

Cada vez está cobrando más fuerza a nivel nacional e internacional hablar del Estado ambiental de derecho para reforzar la urgencia, la importancia y la necesidad de considerar el componente ecológico en el Estado de derecho. Prueba de ello son los debates del “II Congreso Interamericano sobre el Estado de Derecho Ambiental”⁴⁶ que abordó los desafíos que enfrentan los países de la región para desarrollar sociedades pacíficas, justas e inclusivas y libres de contaminación en el marco de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la Jornada sobre “Estado de derecho y Justicia ambiental”, en el marco de las sesiones de la Asamblea General de la OEA⁴⁷ o cuando esta organización dedica un programa a desarrollar un portal sobre el Estado de Derecho Ambiental en las Américas⁴⁸ o el VI Congreso de Derecho Ambiental en Buenos Aires.⁴⁹

Entendemos por Estado ambiental de derecho el deber del Estado de sujetarse, en el ejercicio de sus funciones, a las normas y principios del Derecho Ambiental. “Este deber puede ser interpretado desde el texto constitucional, y tiene un rol fundamental en la postmodernidad de la ciencia jurídica, en contextos de vaguedad de los enunciados jurídicos”.⁵⁰

Al referirnos al “Estado ambiental de derecho” estamos hablando de “reconfigurar la gobernabilidad de modo que se pueda lograr armonía entre el sistema económico, social y ambiental”.⁵¹

En la Argentina, en el control de sujeción a las normas ambientales básicas obviamente se deben considerar como estándares mínimos los principios

45. Morello, Augusto, *El proceso civil moderno*, La Plata, Platens, 2001, citado por Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni Editores, 3ª ed. ampl. y act., 2014, T. I, p. 970.

46. Santiago de Chile, 4, 5 y 6 de septiembre de 2017.

47. Junio de 2017.

48. OEA, 12/02/2016, su titular se refiere a ello en la premiación al Dr. Ricardo Lorenzetti.

49. Organizado por la Facultad de Derecho UBA y la Fundación Expoterra, 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2017.

50. Aranda Ortega, Jorge, “El Estado de Derecho Ambiental: Concepto y Perspectivas de Desarrollo en Chile”, *op. cit.*

51. Lorenzetti, Ricardo, en *Clarín*, 27/09/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/catastrofes-ambientales-desafio-mayor_o_BJm-vIuiW.html [fecha de consulta: 12/09/2021].

ambientales contenidos en la Constitución Nacional, los Tratados, la Ley General del Ambiente (N° 26275) y otras normas de presupuestos mínimos.⁵²

La agenda cotidiana es una fiesta de la insignificancia como diría Kundera –dice Ricardo Lorenzetti–, frente a la catástrofe ambiental, que es fruto de la crisis de civilización, del cambio ambiental global tan negado por corporaciones y Gobiernos con poder extremadamente fuertes. Nos convoca como ciudadanos y sus representantes, a la reconfiguración de la gobernabilidad a partir de la construcción de un “Estado ambiental de derecho”.⁵³

III.3. Supremacía constitucional y control de constitucionalidad

Si bien compartimos con la Escuela Crítica del Derecho muchos de sus postulados intentamos analizar la supremacía constitucional haciendo dialogar a diferentes autores para comprender la delimitación de valores, principios y reglas de juego que el Poder Constituyente les establece a los Poderes Constituidos, de manera rígida o más flexible y de manera escueta o extensa según el tipo de Constitución, y a los cuales estos deben ajustarse en su proceder y en el dictado de sus normas.

Partiendo de las categorías gramscianas de poder político, dominio, consenso y hegemonía se explica el significado y la función de la supremacía constitucional en el sistema de control social como forma de consolidación de la “hegemonía cultural”.

La existencia de Constituciones si bien se plantea como un límite al Poder absoluto (anterior) es asimismo un resorte de ese sistema de dominación. Usando categorías de Gramsci podríamos decir que la supremacía constitucional deviene:

- 1) del “consenso” espontáneo que las grandes masas de la población dan a la dirección impuesta a la vida social por el grupo dominante, consenso que históricamente nace del prestigio (y por lo tanto de la confianza) detentada por el grupo dominante y 2) del aparato de coerción estatal que asegura “legalmente” la disciplina de aquellos grupos que no “consienten” ni activa ni pasivamente, pero que está preparado por toda la sociedad en previsión de los momentos de crisis en el comando y en la dirección, casos en los que el consenso espontáneo viene a menos.⁵⁴

52. A este procedimiento de control específico lo denominaremos “Control de Ambientalidad”, ver Capítulo VI, punto 4.

53. Lorenzetti, Ricardo, en *Clarín*, 27/9/2017, *op. cit.*; Daneri, Jorge Oscar, Columna de opinión “Sobre el Estado ambiental de Derecho”. Disponible en: <https://www.diarioelargentino.com.ar/noticias/179542/Sobre-el-%E2%80%9CEstado-ambiental-de-derecho%E2%80%99D> [fecha de consulta: 12/09/2021].

54. Gramsci, Antonio, *Los Intelectuales y la Organización de la Cultura*, México, Juan Pablos Editor SA, T. II, 1975, p. 18.

En este segundo aspecto es donde los imprescindibles mecanismos de control de constitucionalidad vienen a jugar un rol de obturador del sistema, para que nada pueda salirse de los límites.

Si según la doctrina jurídica, como la sintetiza Giuseppe De Vergottini,⁵⁵ por Constitución se entienden aquellos principios que están en el vértice normativo de todo ordenamiento jurídico, podríamos afirmar que la supremacía es su carácter definitorio. Y por tanto hablar de supremacía constitucional es casi tautológico.

La justificación de la supremacía constitucional radica en la voluntad de estabilización de las estructuras (De Vergottini) y cristalización de valores con pretensión de permanencia en el tiempo. En términos de Gramsci, la Constitución es la máxima directriz persuasora y su supremacía es la garantía de estabilidad del sistema de valores y creencias que fundamenta un bloque histórico y organiza el consenso de las masas en la dirección impresa a la vida social por el grupo dominante fundamental.

En la doctrina jurídica, según diferentes autores, la supremacía constitucional implica varias cosas a la vez, que Calógero Pizzolo contribuye a sintetizar y sistematizar:

Función de ordenación. Que las normas constitucionales tienen una “jerarquía superior” a las restantes normas del orden jurídico al que pertenecen. Las normas constitucionales se ubican por definición en la cúspide de la pirámide jurídica. Son las “normas ordenadoras” de todo el sistema.

Función fundacional. Que la Constitución es el “fundamento” y la “base” de todo el ordenamiento jurídico político del Estado (Pacto fundacional). Según Ekdmedjián, la Constitución “formal” es una “superley” que sirve de marco a todas las restantes normas jurídicas positivas.

Función de concordancia. Que todas las normas y actos –tanto estatales como privados– que forman el amplio universo del orden jurídico positivo de un Estado, deben adecuarse a la Constitución en su fondo y en su forma. Esto es: deben ser compatibles con ella tanto formal como materialmente. Según Bidart Campos, la Constitución formal, revestida de súper legalidad, obliga a que las normas y los actos estatales y privados se ajusten a ella. Todo el orden jurídico del Estado debe ser congruente con la Constitución formal. Esta función es la que dota de “validez” a los actos y normas de un orden jurídico. Se exige que la norma sea dictada por el órgano competente y a través de procedimiento establecido (“concordancia formal”) y también que las normas del extra bloque constitucional no pueden suprimir ni alterar *per se* las normas del bloque constitucional.

55. De Vergottini, Giuseppe, “Constitución”, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, ed. en español por José Aricó y Jorge Tula, México, Siglo XXI, 1985, 4ª ed., T. I, pp. 374-388.

En definitiva, sin embargo, serán los/as jueces/zas a través del control de constitucionalidad los/as últimos/as intérpretes del cumplimiento de ese orden de valores y principios, de esa congruencia y armonía como “intelectuales orgánicos del grupo hegemónico”. Esto implica que muchas veces por esta vía se puedan filtrar lentamente algunos cambios, pero también puede ocurrir todo lo contrario.

Múltiples lecturas de diferentes teóricos del Derecho y constitucionalistas (Ronald Dworkin,⁵⁶ Owen Fiss,⁵⁷ Carlos Nino,⁵⁸ John H. Ely,⁵⁹ Bruce Ackerman y Carlos Rosenkratz,⁶⁰ Roberto Gargarella,⁶¹ Jeremy Waldron,⁶² Roberto Saba,⁶³ Carlos Cárcova,⁶⁴ Paula Viturro,⁶⁵ Roberto Mangabeira Unger,⁶⁶ entre otros/as) nos nutren de herramientas para analizar el esquema de control de constitucionalidad⁶⁷ nacional y de la Ciudad, y ver en definitiva

56. Dworkin, Ronald, *El Imperio de la Justicia*, trad. Claudia Ferrari, Barcelona, Gedisa, 2ª reimp., 2005; *Law's Empire*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1986; *Los Derechos en serio* (trad. Marta Guastavino), Barcelona, Ariel, 2010, pp. 146-208.

57. Fiss, Owen, *El derecho como razón pública* (trad. Esteban Restrepo), Madrid-Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2007.

58. Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2012; *La Constitución de la democracia deliberativa* (trad. Roberto Saba), Barcelona, Gedisa, 2003.

59. Ely, John Hart, *Democracia y Desconfianza: una teoría del control constitucional* (trad. Magdalena Holguín), Bogotá, Universidad de los Andes Facultad de Derecho, 1997.

60. Ackerman, Bruce y Rosenkratz, Carlos, “Tres concepciones de democracia constitucional”, Centro de estudios institucionales (mimeo).

61. Gargarella, Roberto, “Democracias en crisis, reformas fallidas”, en *La Nación*, 31/05/2016, p. 23 (Opinión); “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Promesas e interrogantes”, CONICET/CMI. Disponible en: http://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Constitucionalismo_latinoamericano.pdf [fecha de consulta: 12/09/2021]; *La Justicia frente al Gobierno*, Quito, Corte Constitucional para el Período de transición, 2011 (Colección Pensamiento jurídico contemporáneo, N° 3), esp. caps. 5 y 6; “La ‘sala de máquinas’ de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo”, op. cit., Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastián (coords.), *Comentarios a la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: Una mirada igualitaria*, op. cit.; Gargarella, Roberto (comp.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

62. Waldron, Jeremy, “Control de constitucionalidad y legitimidad política”, Conferencia impartida en la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia, Bogotá, 04/08/2017. Disponible en: <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/9023/4777> [fecha de consulta: 12/09/2021].

63. Saba, Roberto, “(Des)igualdad estructural”, en Alegre, Marcelo y Gargarella, Roberto, *El Derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalista igualitario*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012, 2ª ed., pp. 137-171.

64. Cárcova, Carlos, “Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho”, Buenos Aires, 2000 (mimeo).

65. Viturro, Paula, “El carácter político del control de constitucionalidad”, en Courtis, Christian (coord.), *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 2010, pp. 81-108; *Acerca del origen y el fundamento de los sistemas de control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Konrad Adenauer-Stiftung / Ad-Hoc, 2002.

66. Mangabeira Unger, Roberto, *O Direito e o Futuro da Democracia*, San Pablo, Boitempo Editorial, 2004.

67. Ver especialmente: Elfman, Jonás, “La objeción democrática al control judicial de constitucionalidad y su impacto en el diseño y operación de dicha institución”, en Gargarella, Roberto y Guidi,

qué marcos y principios aplica la jurisprudencia de la Ciudad en su control de ambientalidad de las leyes y las políticas públicas, especialmente.

III.4. Federalismo

Para ver las relaciones entre la Ciudad y la Nación resulta imprescindible profundizar en esta materia e indagar qué tipo de federalismo es el nuestro.

Analizaremos el término federalismo según la clasificación de Lucio Levi.⁶⁸ En la primera acepción que nos propone, la forma federal del Estado importa una relación entre el “poder” y el “territorio”, donde el poder se “descentraliza” con base física, geográfica o territorial. El federalismo aparece como opuesto al modelo unitario, que centraliza el poder del Estado. “El federalismo –dice Bidart Campos– significa una combinación de dos fuerzas: la centrípeta y la centrífuga, en cuanto compensa en la unidad de un solo Estado la ‘pluralidad’ y ‘autonomía’ de varios”.⁶⁹

Un Estado federal se compone de muchos estados miembros (en Argentina: provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), organizando una dualidad de poderes: El del Estado federal y el de los Estados locales. Tomaremos en cuenta los diferentes tipos de “relaciones vertebrales” que –según la doctrina– le son propias: a) de “subordinación”, b) de participación o colaboración y c) de coordinación.

Es también interesante imaginar en línea con nuestra perspectiva gramsciana como en la Constitución de los Estados federales diferentes grupos de poder político y económico territorial pactan la constitución de una unidad mayor acordando valores y principios y una organización política comunes que impondrán a sus sociedades, pero se reservan y resguardan su diversidad en algunos aspectos (v. gr. art. 5 CN).

Para llegar a una definición más rigurosa del federalismo es necesario encontrar el conjunto de datos federalistas, conforme el método de las ciencias histórico-sociales y luego organizar los diferentes aspectos identificados.

Sebastián (coords.), *Comentarios a la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: Una mirada Igualitaria*. Buenos Aires, op. cit., T. I, pp. 54-68; Sigal, Martín, “El control judicial del cumplimiento de la Constitución y la ley”, en Gargarella, Roberto (comp.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, op. cit., pp. 302-308, Elías, Sebastián José. “El control judicial de constitucionalidad. Notas para pensar el control de constitucionalidad”, en *Ibidem*, pp. 295-301; Maurino, Gustavo, “El Artículo 28. Hacia una República basada en razones”, en *Ibidem*, pp. 309-315.

68. Levi, Lucio, “Federalismo”, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, op. cit., pp. 679-694.

69. Bidart Campos, Germán, *Manual Elemental de la Constitución Reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1998, p. 173.

Así recorrimos la historia desde la Revolución francesa, rastreando las posturas de Kant y Saint Simon, Cattaneo, Mazzini, Proudhon y las ideas en el seno de las corrientes liberal, democrática y socialista. En general, el federalismo aparece como una forma organizativa que permite superar la anarquía.

El primer ejemplo de pacto federal entre estados soberanos es la creación de los Estados Unidos de América, que introduce un nuevo instrumento político cuyo fin es la paz perpetua, entre otras notas que se aprecian en los textos clásicos de *The Federalist* de Hamilton, Jay y Madison.⁷⁰

Con relación al origen, causas y características del federalismo argentino nada mejor que recurrir a las *Bases* de Alberdi para ver su análisis del proceso de formación del mismo y las tensiones entre los antecedentes unitarios y federales tanto en tiempos coloniales como revolucionarios.⁷¹ Repasamos también su polémica con Sarmiento y tenemos en cuenta el completo e interesante análisis de uruguayo Alberto Demicheli que pasa revista a las diferentes propuestas constitucionales desde la Asamblea del año 1813 hasta la reforma de 1860.⁷²

La mayoría de los autores cree en la multicausalidad de nuestro sistema federal,⁷³ si bien todos coinciden en el ineludible antecedente de los cabildos en la organización española que diera lugar a las ciudades y de allí a las provincias. Desde nuestra perspectiva, el diferente origen fundacional de las primeras ciudades y los intereses económicos contrapuestos entre sus diferentes oligarquías/burguesías locales fueron también determinantes de esas tensiones interprovinciales y con el puerto.

En relación a este tema en la reforma constitucional de 1994 revisamos las opiniones de Antonio María Hernández, una de las plumas principales en la Constituyente en esta materia,⁷⁴ y los ineludibles Germán Bidart Campos⁷⁵

70. Hamilton, Alexander; Jay, John y Madison, James, *The Federalist Papers*, 1787-1788, en Portal American History From Revolution to Reconstruction and beyond. Disponible en: <http://www.let.rug.nl/usa/documents/1786-1800/the-federalist-papers/> [fecha de consulta: 12/09/2021]. Uno de los más interesantes análisis para ver los actores políticos, sus pactos y contradictorias consecuencias jurídicas es el de Gargarella, Roberto, "En nombre de la Constitución. El legado federalista dos siglos después", en Borón, Atilio, *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, op. cit.

71. Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1915. Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/bases-y-puntos-de-partida-para-la-organizacion-politica-de-la-republica-argentina--0/html/f3a8800-82b1-11df-acc7-002185ce6064_8.html#inicio [fecha de consulta: 12/09/2021].

72. Demicheli, Alberto, *Formación Nacional Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1971.

73. Azrak, Damián, "El federalismo en la Constitución Nacional" en Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastián (coords.), *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: una mirada igualitaria*, op. cit., T. I.

74. Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal*, Depalma, 1997 y *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997.

75. Bidart Campos, Germán, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1994; *Manual Elemental de la Constitución Reformada*, op. cit.; *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, T. I, 2000; *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, op. cit.

y Daniel Sabsay.⁷⁶ Como así también las reflexiones sobre el Bloque de constitucionalidad en relación con el sistema federal de Pablo Manili.⁷⁷

III. 5. Ciudad Autónoma. Federalismo ambiental de concertación y concurrencia maximizadora

En este contexto y con este marco teórico vemos en Argentina cómo juegan la supremacía del bloque de constitucionalidad y el federalismo ambiental en la distribución de competencias entre Nación y provincias y Ciudad de Buenos Aires, para contextualizar nuestra Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996 y si las leyes, políticas públicas y fallos en materia ambiental se ajustan a ellas.

La Ciudad no obstante ser capital federal, no es un territorio federalizado totalmente (o si lo fue entre la capitalización y la reforma del 94, dejó de serlo), sino sujeto a jurisdicción federal, únicamente en lo que atañe a los intereses que en él inviste el Estado federal en razón de residir allí el gobierno federal y de estar situada también allí la capital federal.⁷⁸

El Congreso nacional conserva las competencias que taxativamente se reserva a su favor y la Ciudad el resto, asimilable a las provincias.

En nuestra Constitución Nacional ya desde 1853 se establece la supremacía de la Constitución y del conjunto de normas de derecho federal sobre los derechos provinciales, incluso sus propias constituciones.

El federalismo, por su parte, queda garantizado, pero resguardando la preeminencia de los principios, declaraciones y garantías y del sistema representativo republicano que establece la Constitución Nacional.

Con la reforma constitucional de 1994 es fundamental el cambio que se introduce en materia de tratados de Derechos Humanos. El otorgamiento de jerarquía constitucional a los más importantes instrumentos ha sido

76. Sabsay, Daniel, "A 20 años de la reforma constitucional, ¿se han cumplido sus objetivos?", en *Pensar en Derecho*, Buenos Aires, UBA, 2004. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/5/20-anos-de-la-reforma-constitucional-se-han-cumplido-sus-objetivos.pdf> [fecha de consulta: 13/09/2021]; *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, La Ley, 2ª ed., 2011; Sabsay, Daniel y Manili, Pablo, *Constitución de la Nación Argentina y Normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencia*, Buenos Aires, Hammurabi, T. I, 2009; "Situación del Federalismo luego de la Reforma Constitucional", en: *Anuario de Derecho* 4, Buenos Aires, Universidad Austral, 1998, pp. 279-291. Disponible en: https://issuu.com/fundacion.farn/docs/1998_situacion_del_federalismo_lue1 [fecha de consulta: 13/09/2021].

77. Manili, Pablo Luis, *El Bloque de Constitucionalidad. La recepción del derecho Internacional de los derechos Humanos en el Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, La Ley, 2003; Manili, Pablo Luis (coord.) *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Errepar, 2014.

78. Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, op. cit. La aclaración intercalada entre paréntesis me pertenece.

probablemente una de las innovaciones más importantes de la reforma constitucional de 1994, siendo pionera en el mundo, rompió el “corset” del Pacto de Olivos y ha tenido consecuencia inimaginadas por los/as constituyentes en aquel entonces. Resulta trascendental la equiparación de estos instrumentos de DD. HH. con la Constitución Nacional, lo cual no sacrifica su supremacía (puesto que los Tratados alcanzan dicha jerarquía por habilitación de la propia Constitución) sino que la extiende sumando estos relevantes instrumentos internacionales para conformar un verdadero “bloque de constitucionalidad federal”.⁷⁹

Es muy importante tener en cuenta en relación con los Tratados con jerarquía constitucional que la Corte Suprema, en el caso “Arce”, ha dicho que “deben entenderse como formando un bloque único de legalidad cuyo objeto y fin es la protección de los derechos humanos fundamentales de los seres humanos” (Fallos: 320:2145). Esto es: los Tratados entre sí deben ser considerados conjunto. Esto no hace más que recoger principios de Derecho Internacional de los Derechos Humanos ya vigentes, pero resulta relevante en la medida en que son asumidos por la Corte.

Un tópico que fuera otrora controvertido y que es altamente significativo por su permanente evolución es el de las “condiciones de vigencia” de los Tratados con jerarquía constitucional. Cuando hablamos de “en las condiciones de su vigencia” coincidimos con la doctrina que considera la entrada en vigencia para el Derecho Internacional, y no meramente la aprobación legislativa. Esto es: para las Declaraciones cuando se suscriben y para los Tratados con la ratificación de nuestro país o cuando se cumple con la cantidad de países que ratifican que el propio tratado establece para su entrada en vigencia.⁸⁰

En cuanto al debate doctrinario sobre si las reservas y declaraciones interpretativas integran o no las condiciones de su vigencia, nos inclinamos por rechazarlo (en el mismo sentido que Bidart Campos, aunque con otros argumentos). Primero, porque del debate constituyente surge claro que la propuesta de Barra fue rechazada y no hubo consenso, segundo porque la práctica de reservas y declaraciones interpretativas es cada vez menos frecuente y más rechazada a nivel internacional en materia de Derechos Huma-

79. Manili, Pablo Luis, *El Bloque de Constitucionalidad. La recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Constitucional argentino*, op. cit.

80. Ídem, en el mismo sentido.

nos y tercero porque la Corte en sus fallos asumió otro criterio⁸¹ y cuando tuvo oportunidad de aplicar este no lo aplicó.⁸²

Adscribimos a la interpretación de que “en las condiciones de su vigencia” implica que el control de constitucionalidad a la luz de estos Tratados de DD. HH. debe hacerse considerando las recomendaciones generales y particulares y la interpretación de los organismos técnicos y los fallos de los órganos jurisdiccionales de los sistemas de derechos humanos universal e interamericano, encargados de su custodia, respectivamente. Este cuerpo de documentos configura costumbre de Derecho Internacional y es a su vez pauta interpretativa de los Tratados.

Desde antes de la reforma Bidart Campos advertía sobre la necesidad de un federalismo de concertación para el derecho ambiental. Por tanto, celebra esta redacción que si bien no recoge la categoría respeta una “muy especial categoría de competencias concurrentes”.

Las provincias no disponen de competencia normativa sobre los presupuestos mínimos, la que se les reconoce tiene por objeto complementar aquellos. “El Estado federal –agrega Bidart Campos– no puede exceder el campo de los presupuestos mínimos, porque lo máximo para complementarlo corresponde a las provincias”.

En síntesis, el derecho al ambiente integra el plexo de derechos subjetivos que el Congreso tiene facultad de reglamentar, pero según la tesis de Bidart Campos “el derecho emergente de la Constitución federal admite ampliaciones por el derecho provincial, en la medida que este respete la distribución de competencias que aquella establece”.

“Cuidar el ambiente es responsabilidad prioritaria del poder que tiene jurisdicción sobre él”, sostiene Germán Bidart Campos. La regla de la jurisdicción es local (provincial o municipal) pero como los daños ambientales no se detienen localmente, esta interdependencia exige al Estado federal fijar a toda la Nación presupuestos mínimos de protección.

Hay desdoblamiento de competencias legislativas, concurrentes y complementarias, pero sin alterar las jurisdicciones locales, propias de la organización del poder del sistema federal.

81. “Ekmedjian, Miguel c/ Sofovich, Gerardo y otros”, 07/07/1992. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autnoma-buenos-aires-ekmekdjian-miguel-angel-sofovich-gerardo-otros-recurso-hecho-fa92000322-1992-07-07/123456789-223-0002-9ots-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 13/09/2021]; “Giroldi, Horacio David y otro s/ recurso de casación”, causa N° 32/93, 07/04/1995 (“en las condiciones de su vigencia”). Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-giroldi-horacio-david-otro-recurso-casacion-causa-32-93-fa95000086-1995-04-07/123456789-680-0005-9ots-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 13/09/2021].

82. CSJN, Fallos: 328:2056, “Simón”, 2005.

Por otra parte, se reconoce a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales. Si bien “dominio” difiere de “jurisdicción”, esto generará tensiones y traerá aparejadas consecuencias en el plano normativo y su interpretación.

Además, se establece una coordinación de funciones entre Nación y provincias y que lo no expresamente delegado por estas es su competencia remanente.

Por otro lado, la existencia de la Ciudad de Buenos Aires como autónoma, pero sin terminar de estar totalmente asimilada al resto de las provincias genera otras dificultades interpretativas en relación a aquellas normas en las que se menciona a las provincias, pero no a la Ciudad. Sin embargo, en todo lo que refiere a la temática de distribución de competencias en materia ambiental es totalmente asimilable su situación –como bien lo explica Esain–.

Para la difícil tarea de deslindar competencias entre Nación y provincias en materia ambiental y ver cómo juega la supremacía federal de las normas federales o nacionales en relación con las constituciones y leyes provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires en la materia, seguimos especialmente a Esain, que es quien ha abordado la cuestión de manera más exhaustiva.

Si este deslinde de competencias es de por sí complejo, en cualquier caso, particularmente en materia ambiental resulta más difícil por la cantidad de normas en todos los órdenes nacional, provincial y municipales (se calculan más de cinco mil). No hay código de fondo, ni digesto oficial nacional.

La problemática ambiental encaminada al desarrollo sostenible requiere de una articulación particular entre niveles de gobierno. Desde el ámbito nacional resulta dificultoso dar cumplimiento al mandato constitucional derivado del párrafo 3º del artículo 41 –dice Sabsay–. Parece fácil llegar a un planteo teórico de la cuestión, la que luego se verá entorpecida cuando de lo que se trata es de transformar en normas el programa constitucional ¿cuál será la línea divisoria entre las potestades nacionales y las provinciales? este interrogante constituye de alguna manera la pregunta “del millón” en este campo.⁸³

Aunque son varios los autores que hablan del federalismo ambiental, habiendo sido Quiroga Lavié el primero que lo denomina de esa forma (entre otros, Sabsay, López Alfonsín y Hernández), es sin dudas José Alberto Esain quien ha desbrozado analíticamente todos los elementos del sistema y su novedoso funcionamiento.⁸⁴ Para él:

... el federalismo ambiental será un subsistema dentro del esquema general de la materia. Se ubicará en el espacio referido a la institucionalidad para el desarrollo

83. “Constitución y Ambiente”, en Blejmar, Bernardo (comp.), *Liderazgo y desarrollo sustentable*, Buenos Aires, Manantial, 2002, p. 183.

84. Esain, José Alberto, *Competencias Ambientales*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008.

sostenible, en el acápite referido a la descentralización de las funciones estatales para la mejora de la gestión del ambiente.⁸⁵

Dada la forma mixta del Estado federal argentino hay deslinde de competencias entre Nación y provincias en modo vertical (por jerarquía de las normas) y horizontal (por la materia).

De esta forma las Constituciones provinciales, las leyes provinciales y los decretos provinciales sumados a la totalidad de las normas y actos provinciales se subordinan no solo a la Constitución federal y los instrumentos de derechos humanos con jerarquía constitucional (bloque de constitucionalidad) y al resto de los Tratados que tienen jerarquía supralegal, sino además a las leyes del Congreso de la Nación, incluyendo las federales propiamente dichas (art. 75, excepto inc. 12 CN) y las leyes de fondo (códigos o derecho común, inc. 12 art. 75 CN) y a toda norma del Gobierno federal en cuanto tal (arts. 99, inc. 2 y 3 y 76 CN).

Luego aparecen dos espacios de intersección –como los identifica Esain–:

- *el derecho intrafederal*, que generará normas de derecho federal, pues abarca las relaciones entre las provincias con el Estado federal, que incluye: a) La ley convenio de coparticipación (art. 75, inc. 2) y b) Acuerdos entre la Nación y las provincias (convenio interjurisdiccional interno) (art. 125 CN).
- *el derecho interfederal*, entre las provincias o con Estados extranjeros y generalmente referidos a competencias exclusivas provinciales o parcialmente concurrentes. Incluye: a) acuerdos entre provincias (art. 125 CN), b) Acuerdos entre provincias para crear regiones (art. 124 CN) y c) acuerdos internacionales celebrados por provincias (art. 124 CN).

De resultas de la reforma de 1994 la mayoría de los/as constitucionalistas celebran la revalorización y profundización del federalismo.

En materia ambiental se habla particularmente de un federalismo de concertación donde la regla es la descentralización a la gestión local de la sostenibilidad, que –como dice Esain– “se nutrirá de las ideas o axiomas: pensar global actuar local, subsidiariedad, gestión complementaria, concertación y optimización en la protección”.⁸⁶

En cuanto a la competencia para legislar la reforma del 94 “ha sido un viraje en la forma de dividir el poder vertical en nuestro Estado”,⁸⁷ adoptándose un sistema federal de leyes marco, general y otras sectoriales, que establecerán mínimos comunes a todas las provincias, las que a su vez podrán dictar normas complementarias generales y o sectoriales. Veremos cómo la fuente del tercer párrafo del artículo 41 proviene del derecho español donde se regla

85. *Ibidem*.

86. Esain, José Alberto, *Competencias Ambientales*, op. cit.

87. *Ibidem*.

de manera similar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en relación con la protección del ambiente.

Se entiende por *presupuestos mínimos*, conforme lo 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 (art. 6 Ley General del Ambiente, Ley N° 25675).

En Argentina, a diferencia de otros países (por ej. Francia) las leyes tienen todas la misma jerarquía, sin embargo la Ley General del Ambiente es ordenadora de las restantes y se ubica en la centralidad del sistema, tanto horizontalmente en relación a las otras leyes de presupuestos mínimos especiales o a las leyes de presupuestos de gestión ambiental y verticalmente con relación a otras leyes ambientales nacionales, y obviamente, y aquí sí por supremacía federal, por sobre las Constituciones provinciales y leyes provinciales. La Ley General del Ambiente es reglamentaria del artículo 41 CN, ley marco sujeta a desarrollo de leyes sectoriales, operativa, de orden público, está sujeta a leyes complementarias que pueden subir el techo, pero no bajar el piso y es supletoria y pauta interpretativa de leyes especiales anteriores y posteriores, siempre que estas no se opongan a sus principios.

Si bien la reforma constitucional fue en 1994 y hubo rápidamente una oleada de reformas provinciales para adecuar sus contenidos a la misma, el Estado Nacional no reglamentó hasta el 2002 este artículo 41. Fue recién entonces cuando comenzó a sancionar las leyes de presupuestos mínimos. Estas se autodenominan como tales, pero algunas son más completas o abarcativas que otras. Hay temas donde faltan leyes de presupuestos mínimos o en otros casos aborden temas que podrían estar integrados en otra más general.

Con sus tensiones y conflictos, con sus vacíos y omisiones, con sus marchas y contramarchas, se va sedimentando progresiva e irreversiblemente el sistema de concertación federal ambiental con una complementariedad provincial maximizadora.

A partir de este marco teórico analizamos la Constitución de la Ciudad y las normas, políticas y jurisprudencia derivadas de ella a la luz del bloque de constitucionalidad emanado de la reforma de 1994 y luego de la sanción de las leyes de presupuestos mínimos.

III.6. Mal desarrollo, ciudad global y extractivismo urbano

Seguimos a Maristella Svampa y Enrique Viale en el análisis de las características mismas del modelo de desarrollo argentino, los modelos que el

capitalismo ha adoptado en nuestro país y que están conduciendo a lo que los autores denominan “maldesarrollo” presentando en común una matriz extractiva, “a la vez que alimentan una dinámica de despojo o desposesión de bienes naturales, de territorios y, por ende, de derechos individuales y colectivos”. Así, en la megaminería, el fracking, el modelo sojero, y el “extractivismo urbano” se pone de manifiesto el rol protagónico que las corporaciones económicas y los grandes propietarios cumplen en la definición de lo que es legítimo e ilegítimo, de lo que es posible realizar y lo que no lo es, de lo justo y de lo injusto en lo que concierne a proyectos urbanos, actividades económicas, estilos de vida e identidades colectivas.

Extractivismo. El extractivismo⁸⁸ es una potente categoría que signa los debates sobre la realidad latinoamericana producidos al calor de conflictos socio-ambientales emergentes con la profundización de la matriz extractiva de la economía de la región. “Designa el proceso de sobreexplotación de recursos o bienes naturales no renovables o agotables y la expansión de las fronteras de producción hacia territorios antes considerados improductivos”.⁸⁹

La sobreexplotación y la exportación de materias primas a gran escala son unos de los rasgos fundamentales.

88. Ver: Gudynas, Eduardo, “Los derechos de la Naturaleza en serio”, en Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (eds.), *La Naturaleza con derechos. De la filosofía a la práctica*, Quito, Abya-Yala, 2011, pp. 239 y ss.; “Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo”, en Wanderley, Fernanda, *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina*, La Paz, Oxfam y CIDES-UMSA, 2011, pp. 379-410; “Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Vivir Bien”, en Farah, Iyonna y Vasapolo, Luciano (coords.), *Vivir Bien: ¿Paradigma no Capitalista?*, La Paz, Plural, Oxfam y CIDES-UMSA, *Sapienza Università di Roma*, 2011; “Desarrollo, extractivismo y Buen Vivir. Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa”, en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Más allá del desarrollo*, Quito, Fundación Rosa Luxemburgo, 2012 y Buenos Aires, América Libre-Fundación Rosa Luxemburgo, 2012; Svampa, Maristella y Viale, Enrique, *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2014, disponible en: <http://enriqueviale.blogspot.com.ar/2017/05/pdf-libro-mal-desarrollo-la-argentina.html?m=1> [fecha de consulta: 13/09/2021]; Acosta, Alberto, *Bitácora Constituyente ¡Todo para la Patria, nada para nosotros!*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2008 y mis apuntes de su exposición en el “Primer Seminario sobre Extractivismo Urbano”, organizado por la Fundación Rosa Luxemburgo y el Centro de Estudios y Acción por la Igualdad (CEAPI), Buenos Aires, 29 y 30 de junio de 2016; Ryder López, Roberto, “Choque de modelos: Buen Vivir o extractivismo”, disponible en: <https://elordenmundial.com/choque-de-modelos-buen-vivir-o-extractivismo/> [fecha de consulta: 13/09/2021].

89. “Nuestros países latinoamericanos han sido históricamente productores de naturaleza, pero en los últimos 15 años y a raíz del aumento del precio de los *commodities*, la mayor parte de los países, amparándose en el lenguaje de las ventajas comparativas, aceptaron de manera pasiva esta nueva división del trabajo internacional, exportando a gran escala a través de la introducción de nuevos grandes emprendimientos: sean de minería, mega represas, petróleo, la expansión de la explotación hidrocarburífera en los no convencionales y el modelo de los agronegocios a gran escala en todos nuestros países”, Maristella Svampa, en el reportaje realizado por Valeria Garay “A mayor extractivismo, menor democracia”, 19/09/2015. Disponible en: <http://www.agenciacta.org/spip.php?article17253> [fecha de consulta: 13/09/2021].

Ciudad Global. En este contexto, además, Buenos Aires encuadra en lo que Saskia Sassen denomina una “ciudad global”:

Las grandes ciudades de todo el mundo son el ámbito en el que una multiplicidad de procesos de mundialización cobra formas concretas, y localizadas, y en eso consiste en gran medida la mundialización. Por una parte, concentran una participación desproporcionada del poder de las grandes empresas y son uno de los emplazamientos fundamentales para la valorización excesiva de su economía; por otra, concentran una participación desproporcionada de los desfavorecidos y son uno de los emplazamientos fundamentales para su desvalorización [...]. Esa presencia conjunta queda resaltada aún más por la intensificación de la distancia entre las dos [...]. Esas presencias conjuntas han hecho de las ciudades un ámbito disputado. Además, [...] hay muchas menos probabilidades de que la vinculación de las personas con el territorio, tal como está constituida en las ciudades globales, cuente con la mediación del Estado nacional o la “cultura nacional” [...]. Ese desamarre en el proceso de formación de identidad engendra nuevas concepciones de la comunidad de pertenencia y de derecho.

Extractivismo urbano o urbanismo neoliberal⁹⁰ son:

... aquellas formas de articulación pública-privada no formalizada, pero con efectos reales, en los que convergen la liberalización de los mercados del suelo, la concentración del capital inmobiliario con gran capacidad de gestión financiera, obviamente el beneplácito de los gobiernos locales y la irrupción de inversiones para el desarrollo de megaproyectos con alto impacto territorial.

En cuanto al extractivismo urbano debe considerarse que el proceso de reestructuración capitalista neoliberal supuso cambios en el modo de regulación del Estado, y del paradigma del desarrollo, y estuvo acompañado por profundas transformaciones tecnológicas. El carácter distintivo de este proceso es su inestabilidad –como efecto de la financiarización– y la acelerada reconfiguración territorial depredatoria, en un contexto inédito a nivel planetario de cambio climático, redefinición de la matriz energética y crisis alimentaria.

En palabras del abogado ambientalista Enrique Viale, extractivismo urbano porque:

... las problemáticas son muy similares: la especulación inmobiliaria provoca desplazamiento, daños ambientales, y desafía la naturaleza en el marco de una degradación institucional y social. Las características comunes se nutren de la misma lógica extractivista, provocando acumulación y reconfiguración negativa.

90. Patricia Pintos (investigadora, geógrafa) lo llama así, según Viale, en entrevista radial en Radio comunitaria de Esquel, Kalewche FM, sobre las consecuencias del extractivismo urbano o urbanismo neoliberal, realizada el 18/08/2015. Disponible en: <http://www.kalewchefm.org/columnistas/enrique-viale/2835-las-consecuencias-del-extractivismo-urbano-o-urbanismo-neoliberal> [fecha de consulta: 13/09/2021].

Viale compara la actual especulación inmobiliaria y la gentrificación urbana con los *commodities*—que son producto de la extensión del monocultivo de soja, por ejemplo—ya que tienen dinámicas similares: convierten el valor de uso en valor de cambio, generando la proliferación de viviendas ociosas y desocupadas como modelo de planificación urbana. La contracara necesaria de este proceso se expresa en el aumento de los desalojos, la desigualdad en la concentración de la propiedad del suelo urbano y la exclusión y privatización de espacios públicos, entre otros impactos.

El impacto directo que esta dinámica tiene sobre las ciudades se evidencia en el proceso creciente de especulación inmobiliaria, sobreexplotación de suelo urbano, fragmentación de morfologías urbanas y estilos de vida, colapso de infraestructura y crecimiento del hábitat precario, la pérdida de calidad de vida urbana, y en una mayor exposición a desastres ambientales, como lo explica Pablo Ciccolella.

Así, en la Ciudad de Buenos Aires se produce la proliferación de nuevos productos del mercado inmobiliario, signada por procesos de sobredensificación y la sobreexpansión urbana que marcan las dinámicas de valorización excluyente en la región—como lo desarrolla Eduardo Reese del CELS—. Es decir, cuando se logra cambiar usos del suelo “estirando la ciudad” a través de la expansión de urbanizaciones privadas y semi privadas, o cuando se transforman las densidades de áreas urbanas, a partir de la construcción de desarrollos inmobiliarios de largo alcance—megatorres de más de 30 pisos con comodidades—se corren también las curvas de precio de suelo, y los precios internos de la ciudad.

El concepto de extractivismo urbano está en la antítesis de la construcción del derecho a la ciudad de Henri Lefebvre, entendido no solo como derecho al espacio físico, sino como concepto guía frente a la necesidad de repensar a todo el conjunto social. Desde esta perspectiva, el derecho a la ciudad es una idea revolucionaria.

El derecho a la ciudad no es solo la demanda de acceso a los derechos ya existentes, sino que también implica la necesidad de transformación del espacio urbano y las relaciones sociales que lo integran. Es el derecho a un hábitat saludable, armónico, no violento, donde se recuperen las solidaridades entre prójimos.

Tratamos de reflejar en relación con estos temas los más actuales de los debates de urbanistas, investigadores/as, arquitectos/as, activistas y juristas que, desde la resistencia a este modelo y desde sus prácticas de defensa del ambiente, de lo colectivo, del derecho a la ciudad para todo/as, están reflexionando y elaborando teoría; entre otros/as, de la geógrafa Patricia Pintos, que habla de “urbanismo escenográfico” y banalización del paisaje natural, cultural e histórico, la geógrafa Gabriela Merlinsky con su “cartografía” del

conflicto urbano,⁹¹ Jimena Navatta del CEAPI, la arquitecta Guadalupe Grano Realini, el investigador Maximiliano Duarte del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad de Río de Janeiro, la escritora y activista Gabriela Massuh, el periodista Sergio Kiernan, Carla Rodríguez del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), Carina López Monja del Frente Popular Darío Santillán, Horacio Ávila de Proyecto 7, Gigí Krein de Tierra para Vivir, la abogada María Victoria Ricciardi, la investigadora Mercedes Di Virgilio y Ana María Vásquez Duplat con sus aportaciones desde una perspectiva de género y una visión feminista del cuidado de la vida y los bienes comunes.

III.7. Buen Vivir

Son los principios de las culturas ancestrales de armonía con la naturaleza y convivencia entre seres que nos permiten alcanzar el Vivir Bien: integralidad⁹² y garantía de regeneración de la madre tierra, equidad intra e intergeneracional, no mercantilización de la naturaleza e interculturalidad entre otros.⁹³

Vivir Bien o Buen Vivir es la vida en plenitud, es saber vivir en armonía y equilibrio, en armonía con los ciclos de la madre tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia. Y ese justamente es el camino y el horizonte de la comunidad; implica primero saber vivir y luego convivir. No se puede Vivir Bien si los demás viven mal, o si se daña la madre naturaleza. Vivir Bien significa comprender que el deterioro de una especie es el deterioro del conjunto.

Alberto Acosta dice que al hablar de

Buen Vivir o *sumak kawsay* (en kichwa), como se dice en Ecuador, o de Vivir Bien o *sumak kawasay* (en kichwa) o *suma qamaña* (en aymara), como se acostumbra a decir en Bolivia, pensamos en plural. Es decir, nos imaginamos buenos convivires.⁹⁴

91. Merlinsky, Gabriela (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, Fundación CICCUS, 2013 y *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS-CLACSO, 2016.

92. Como la compleja interrelación, interdependencia y la funcionalidad de todos los componentes de la Madre Tierra (art 2, inc. 3 del proyecto de Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra del Parlato). Aunque ya en los Fundamentos de la Declaración de Río de 1992 se hablaba de “reconociendo la naturaleza integral e interdependientes de la tierra nuestro hogar”. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> [fecha de consulta: 13/09/2021].

93. “Todo el pueblo latinoamericano y caribeño, al formar parte de la comunidad de seres que componen la madre tierra, promoverá, defenderá y cumplirá los derechos establecidos en la presente Ley Marco, de forma compatible con sus derechos individuales y colectivos” (art. 6 del Proyecto de Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra del Parlato).

94. “Alberto Acosta: ‘El desarrollo es un espejismo’”, reportaje de Kathrin Hartman a Alberto Acosta, 29/5/2017. Disponible en: <http://www.rebellion.org/alberto-acosta-el-desarrollo-es-un-espejismo/>

En Ecuador se ha traducido como “Buen vivir”, aunque expertos en lengua quechua coinciden en señalar que la traducción más precisa sería “la vida en plenitud o la vida en esplendor, expresa lo supremo, la vida en el sistema comunitario”.⁹⁵ En Bolivia la palabra original en aymara es *suma qamaña*, que se ha traducido como “Vivir bien”.

El Buen Vivir –según Alberto Acosta– sintetiza vivencias más que conceptos o teorías. Se nutre de los valores, de las experiencias y sobre todo de las múltiples prácticas existentes en comunidades indígenas [...]. En la medida que recoge la continuidad de la vida en armonía de los seres humanos viviendo en comunidad y de estos viviendo en armonía con la Naturaleza, posiblemente desde hace cientos de años, nos ofrece una serie de lecciones de cómo se podrían imaginar otros mundos en donde quepan todos los mundos, siempre asegurando la justicia social y la justicia ecológica [...]. Esas utopías andinas y amazónicas, emparentadas con otras formas similares de vida a lo largo y ancho del planeta, se plasman –de diversas maneras– en su discurso, en sus proyectos políticos y en sobre todo en prácticas sociales y culturales, inclusive económicas [...]. Estas cosmovisiones, atadas a territorios específicos, plantean opciones diferentes a la cosmovisión occidental al surgir de raíces comunitarias no capitalistas, armónicamente relacionadas con la Naturaleza. Desde esa lectura, el Buen Vivir plantea una transformación de alcance civilizatorio al superar las visiones antropocéntricas para abrir las posibilidades a aproximaciones sociobiocéntricas, aunque en realidad se trata de una trama de relaciones armoniosas vacías de todo centro; comunitaria, no solo individualista; sustentada en la pluralidad y la diversidad, no unidimensional, ni monocultural.⁹⁶

Según Luis Macas:

... hay que transformar fundamentalmente las viejas estructuras del Estado y la institucionalidad vigentes y construir una nueva, pero hecha con nuestras manos, con las manos del pueblo. No se trata, de una propuesta para indígenas, sino para la humanidad, es más, consideramos que es una construcción de una opción de vida para todas y todos.⁹⁷

Para David Choquehuanca:

El Buen Vivir es buscar la vida en comunidad, donde todos los integrantes se preocupan por todos. Lo más importante es la vida en un sentido amplio, no el individuo ni la propiedad. Tal cosmovisión en búsqueda de la armonía exige, como es obvio, la renuncia a todo tipo de acumulación.⁹⁸

95. Macas, Luis, “Sumak Kawsay”. Disponible en: <https://decrecimientoybuenvivir.files.wordpress.com/2011/01/sumak-kawsay-luis-macas.pdf> [fecha de consulta: 13/09/2021].

96. “Alberto Acosta: ‘El desarrollo...’”, *op. cit.*

97. Macas, Luis, “Sumak Kawsay”, *op. cit.*

98. Entrevista en Radio Universidad de Chile al canciller de Bolivia David Choquehuanca, 31/10/2015. Disponible en: <http://radio.uchile.cl/2015/10/31/el-buen-vivir-segun-el-canciller-de-bolivia-david-choquehuanca/> [fecha de consulta: 13/09/2021].

La socióloga Guadalupe Rivadeneira señala que

... el concepto de Sumak kawsay ha sido vivido “desde siempre” y aparece recién sistematizado y conceptualizado en 1994 por los kichwas amazónicos de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) que entienden su chacra como la expresión del Sumak Kawsay. [...] En la cosmovisión andina la lógica es la paridad (todo dos), la complementariedad y la aceptación de la diversidad, que entiende al ser en su relacionalidad, donde los individuos se entienden como rizomas y trata del equilibrio entre diferentes (Lajo, 2005) [...]. Para la lógica andina, el sentir es “otra” forma de conocer al mundo y a partir del sentir conjuntamente con el pensar se estructura el “Illanar” o equilibrio entre el sentir y el pensar, propuesto por Javier Lajo (2005, 2012), es decir se considera al ser en su integralidad, también propuesto por Guerrero (2007) en el “Corazonar” o ponerle corazón a la razón.⁹⁹

En idioma maya-quiché, *Kaslamal pa ri Utzil* es “Vivir en el Bien”:

Utzil es el bien en todos los órdenes y las dimensiones de la existencia. Implica un código de ética basado en el equilibrio para garantizar la coexistencia armónica entre todas las formas de vida del planeta, donde la diversidad cultural debe ser el espejo de la diversidad natural.¹⁰⁰

Para los mayas:

La tierra no nos pertenece. Somos parte de ella y de los equilibrios que hacen posible la vida en su seno. La madre tierra nos da las energías. Vivimos en ella y a ella le damos vida. Tomamos de ella lo que necesitamos se lo devolvemos con sabiduría para que el calor del fuego de la vida no se apague, para que el reloj anual de las aguas mantenga puntualmente nuestros ciclos estacionales, para que la fuerza de los vientos ayude a los insectos y a los pájaros a llevar el polen...¹⁰¹

Los principios para vivir bien o vivir en plenitud, en este contexto, no deben entenderse como normas individuales sino siempre como principios en una relación de comunidad.

Hay una gran concordancia entre los pueblos que, cualitativamente, prima por sobre la división territorial de los países y esto tiene dos consecuencias: primero, los Estados Nación son plurinacionales y no homogéneos;

99. Rivadeneira, Guadalupe, “Sumak Kawsay en Sumpa-Santa Elena”, Ecuador, 01/12/2013, disponible en: <https://lalineadefuego.info/2013/09/20/el-sumak-kawsay-en-sumpa-santa-elena-por-guadalupe-rivadeneira-nunez/> [fecha de consulta: 13/09/2021]; Lajo, Javier, “Illanar: Facultad Andina que supera al ‘razonar’”, disponible en: <http://www.scribd.com/doc/109719134/Illanar-superior-Al-Razonar> [fecha de consulta: 13/09/2021]; “¿Qué dice el Sumaj Kawsay?”, en *Chaski Runasimi Noti Quechua*, disponible en: <http://chaski-runasimi.blogspot.com/2007/08/qu-dice-el-sumaj-kawsay.html> [fecha de consulta: 13/09/2021]; *Qhapaq Ñan, La Ruta Inka de la Sabiduría*, Quito, Ecuador, Abya Yala, 2005; Guerrero, Patricio, *Corazonar. Una antropología comprometida con la vida*, Asunción, Ed. FONDEC, 2007.

100. Menchú Tum, Rigoberta, *Hacia una cultura de la Paz*, Buenos Aires, Lumen, 2002, p. 7.

101. *Ibidem*, p. 8.

y, segundo, se promueve la unidad de los pueblos de la región, lo que da sustento a la política latinoamericanista.

Los principios del derecho de los pueblos originarios (del Buen Vivir, Sumak Kawsay, Suma Qamaña, Armonía con la Naturaleza) expresamente reconocidos en varias Constituciones y documentos de Latinoamérica no solo son aplicables en esos países o a las propias comunidades, sino que en materia ambiental informan, iluminan y son derecho vigente en toda la región dado que dichos pueblos tradicionalmente la habitan, más allá de las actuales fronteras políticas. No hay verdadero reconocimiento a los pueblos originarios si sus principios no son acogidos.¹⁰²

Todas las Constituciones en Latinoamérica reconocen el derecho al ambiente con mayor o menor profundidad y extensión.¹⁰³ Algunas incorporan expresamente varios principios ambientales con rango constitucional, aunque en otros casos estos están consagrados en sus leyes generales del ambiente o códigos ambientales.¹⁰⁴ Si bien son particularmente las nuevas Constituciones de Bolivia (2009)¹⁰⁵ y Ecuador (2008)¹⁰⁶ las más avanzadas por su reconocimiento

102. Ver mi tesina para la especialización en Derecho Ambiental, UBA: "Los Principios Ambientales Ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino", Buenos Aires, septiembre 2017 (inédita).

103. En diferente medida las Constituciones de Guatemala (1985, reformada en 1993), Costa Rica (1949, con 18 reformas hasta 2015), República Dominicana (2015), Panamá (1972, con varias reformas hasta 2004), Cuba (1976, con las reformas de 1992 y 2002), Colombia (1991), Perú (1993, con reformas hasta 2015), Paraguay (1992) y Uruguay (1967, con reformas hasta 2004) receptan los diversos principios ambientales. En su extensísima Constitución, Brasil (1988) atribuyó, en forma inédita para su época, al derecho al ambiente el estatus de derecho fundamental del individuo y de la colectividad, consagrando la protección ambiental y expresamente la diversidad e integridad del patrimonio genético como uno de los objetivos fundamentales del Estado brasileño (art. 225 y arts. 5, § 2, Capítulo VI). Aparecen en el art. 225 los principios de corresponsabilidad Estado, colectividad, prevención, equidad intergeneracional, precautorio (incs. 4, 5 y 7) y responsabilidad del generador. México (1917, con reformas hasta 2016) consagra el derecho al ambiente (art. 4) pero no prevé principios, dejándolos para leyes derivadas. Aun las Constituciones más rezagadas de El Salvador, Honduras y Chile reconocen el derecho al ambiente y sus principios básicos.

104. FARN, "Procesos constitucionales y protección ambiental en Latinoamérica", en Simposio de jueces y fiscales de América Latina, Aplicación y cumplimiento de la norma ambiental, 23 y 24 de septiembre de 2003, Buenos Aires, 2003, p. 141; López Ramos, Neófito, "Resúmenes de sentencia ambiental pronunciadas por órganos judiciales de países de América Latina", PNUMA, serie de documentos sobre derecho ambiental 11, 2003.

105. La Constitución de Bolivia (2008, y ya en la de 2004) plantea criterios refundacionales ambientales, multiculturales y pluriétnicos, reconoce a la madre tierra y asume los principios del Buen Vivir. En forma expresa encontramos los principios de vivir bien, vida armoniosa, vida buena, tierra sin mal (art. 8.I), sustentabilidad intergeneracional e inter-seres vivos ("desarrollo normal y permanente" art. 33) y corresponsabilidad Estado-ciudadanía (derecho individual y colectivo, art. 34).

106. Es la Constitución de Ecuador la más detallista y exhaustiva (2008, con su antecedente de 1998). En la línea del ecocentrismo propone una nueva forma de convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la *naturaleza*, a la que reconoce como sujeto, para alcanzar el Buen Vivir. En el art. 11 consagra la operatividad de los derechos constitucionales y de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales (inc. 3), *in dubio* pro vigencia de derechos (inc. 5),

de la naturaleza como sujeto y los principios del Buen Vivir, también son importantes las perspectivas de la Constitución de Nicaragua (2014)¹⁰⁷ y la pionera Constitución de Venezuela (1999).¹⁰⁸ Las tres primeras se inscriben manifiesta y expresamente en el nuevo paradigma de la ecología profunda.

Lo que caracteriza a las reformas legislativas del buen vivir/vivir bien es, por un lado, la impugnación del concepto de desarrollo promovido por la ideología neoliberal y, por el otro lado, el reconocimiento de un conjunto de derechos fundamentales que no han sido plasmados en otras constituciones modernas y cuyo objeto es, en términos occidentales, la protección de los “bienes comunes”¹⁰⁹ tanto “naturales” como “culturales”.¹¹⁰

Casi todas las Constituciones de América latina, algunas antes, otras más tarde, incorporan el reconocimiento de la preexistencia y los derechos de los pueblos originarios,¹¹¹ con mayor o menor extensión –salvo el caso de Uruguay y Chile– lo que se subsana por su firma y ratificación del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración sobre Pueblos Indígenas de Naciones Unidas. Es por esta vía que entendemos que los principios del Buen Vivir son derecho

inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, interdependencia e igual jerarquía de derechos (inc. 6), compatibilidad con otros derechos (inc. 7), progresividad e inconstitucionalidad acciones u omisiones regresivas (inc. 8). Dedica el Capítulo II del Tít. II a los Derechos del Buen Vivir (Sección I Agua y alimentación y Sección II Ambiente Sano) y todo el Título VII al Régimen del Buen Vivir.

107. La Constitución de Nicaragua (2014 con sus reformas incorporadas) reconoce como sujeto de derecho a la madre tierra –bien común supremo y universal– y reivindica como principios la equidad, redistribución de la riqueza, dignidad humana, solidaridad (art. 5), producción y consumo sustentables, la equidad social en la humanidad, consumo responsable y solidario, Buen Vivir comunitario y asume y hace suyo el texto íntegro de la Declaración Universal del Bien Común de la Tierra y de la Humanidad.

108. La Constitución de Venezuela (1999) refunda la República multiétnica y pluricultural y consagra “para esta y las futuras generaciones [...] el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad...” (Preámbulo) y en materia ambiental expresamente los principios de sustentabilidad (art. 112) y equidad intra e intergeneracional (art. 127).

109. Belotti, Francesca, “Entre bien común y Buen Vivir. Afinidades a distancia”, en Íconos, Revista de Ciencias Sociales, N° 48, Quito, 2014, citada por Franco, Dabel Leandro y Balaudo, Cinthia Giuliana, “La Emergencia del Principio de Desmercantilización en América Latina”, Ponencia para el V Congreso Argentino de Derecho Ambiental, 1 y 2 de diciembre del 2016, en Cafferata, Néstor (dir.), *Revista de Derecho Ambiental* N° 49, enero/marzo 2017, p. 16.

110. Franco, Dabel Leandro y Balaudo, Cinthia Giuliana, “La Emergencia del Principio de Desmercantilización en América Latina”, *op. cit.*

111. Ver Martínez Cobo, José, “Estudio del problema de la discriminación en contra de las poblaciones indígenas”, Documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1986/7 y Add. 1-4. Además, ver la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Pueblo Saramaka vs. Surinam”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones, 28/11/2007, Serie C, N° 172. Para la recepción del Derecho Indígena y el reconocimiento de Pueblos Originarios en las Constituciones Latinoamericanas, ver: Aguilar, Gonzalo; Lafosse, Sandra; Rojas, Hugo y Steward, Rebecca, “The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America”, publicado en *Pace International Law Review online Companion*, vol. 2, N° 2, septiembre de 2010, pp. 44-104.

vigente en toda la región y deben ser principios a tener en cuenta en la interpretación de otras normas en todos los casos, aunque no estén expresamente reconocidos en las Constituciones.¹¹²

Además, varios países han sancionado leyes en la materia desagregando principios y reglas del Buen Vivir, siendo las leyes de Bolivia las más detallistas y con los más altos estándares.¹¹³

Como suele decir Alberto Acosta, si bien la filosofía del Buen Vivir no se puede transpolar de cualquier modo, uno de los mayores desafíos es pensarla o repensarla para la dinámica de las ciudades, sin que caiga en un slogan vacío de contenido –agrego yo–.

III.8. Bienes comunes o colectivos

Son aquellos que son de cualquier persona pero que no son propiedad exclusiva de ninguna en particular, “bienes que no pertenecen al Estado ni a los particulares en forma exclusiva, y que no son susceptibles de ser divididos en partes”.¹¹⁴

Aun sin adentrarnos en las concepciones de los pueblos originarios en materia de propiedad comunitaria, en el mundo occidental hay conceptos de larga data de lo que son los bienes comunitarios. De hecho, una larga tradición sostiene que los bienes del Estado no le pertenecen en propiedad sino en carácter de representante del pueblo que ejerce un dominio eminente soberano.¹¹⁵ Paul Samuelson define los bienes públicos como aquellos bienes que

112. Ver mi tesina para la especialización en Derecho Ambiental, UBA: “Los Principios Ambientales Ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”, *op. cit.*

113. Ver Leyes N° 71 y N° 300 de Bolivia. Haremos un análisis más exhaustivo de las mismas y de sus principios ambientales en el Capítulo VI, punto 3.

114. Lorenzetti, Ricardo, “El paradigma ambiental”, en *Revista Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, 2006, pp. 213-228, citado por Salerno, Ana, “Bienes colectivos, áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva Yasuní-Itt de Ecuador” en Cafferata, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana, (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2015, p. 539.

115. Ver los Fundamentos del Proyecto de Ley 795-S-2017: “... en el caso del dominio público se trata de bienes que están afectados al uso público directa o indirectamente y en esto hay casi unanimidad en la doctrina nacional y extranjera”. La caracterización de imprescriptibilidad e inalienabilidad son, como decía Marienhoff, “medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes dominiales a efectos de que ellos cumplan el ‘fin’ que produjo su afectación. Tal protección no solo va dirigida contra hechos o actos ilegítimos procedentes de los administrados o particulares, sino también contra actos inconsultos provenientes de los propios funcionarios públicos” (Marienhoff, Miguel, *Tratado del Dominio Público*, Buenos Aires, TEA, 1960, p. 231). “La inalienabilidad e imprescriptibilidad significa que esos bienes están sustraídos al comercio jurídico privado, siendo a todas luces indisponibles [...] hay consenso generalizado que en definitiva todos los bienes del Estado pertenecen al dominio público, aunque algunos autores, suman otra categoría más a las dos mencionadas y hablan de ‘patrimonio indisponible’ [...]. Es el despilfarro y la disipación del

no es viable ni deseable racionar su uso y cuyo uso o consumo individual no impide el uso o consumo de otros.¹¹⁶

La paradoja de los comunes o *Tragedy of the commons* es un dilema descrito por el ecologista Garrett Hardin en 1968 según el cual varios individuos, motivados solo por el interés personal y actuando independiente pero racionalmente, terminan por destruir un recurso compartido limitado (el común) aunque a ninguno/a de ellos/as, ya sea como individuos o en conjunto, les convenga que tal destrucción suceda.¹¹⁷

Para superar la dicotomía que asigna a los bienes privados al ámbito del mercado y los bienes colectivos al monopolio del Estado, Elinor Ostrom recurre a los bienes comunes mediante el examen de la naturaleza y las formas en las que se dan directamente en la realidad. Ella evidencia que existe una forma colectiva de uso y explotación sustentable de los bienes comunales. Muestra que las formas de explotación comunal pueden proporcionar mecanismos de autogobierno que garantizan equidad en el acceso, un control radicalmente democrático, a la vez que proporcionan protección y vitalidad al recurso compartido.

La tesis fundamental de su obra se puede sintetizar en que no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un “recurso de uso común” que los propios implicados. Pero para ello existen condiciones de posibilidad: disponer de los

dominio público lo que debe impedirse o dificultarse, mediante formalidades útiles y controles serios, adaptados a las circunstancias particulares” (Barckhausen, H., “Etude sur la théorie générale du domaine public” en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, París, 1903, p. 44). “La tesis del dominio del pueblo era común entre los romanos, sosteniendo Gayo que las cosas públicas eran aquellas pertenecientes a la comunidad política y se referían al total de los bienes del Estado, sin que hubiera distinción alguna entre cosas públicas o privadas, como las que efectúa el Código Civil. Para Gayo, las cosas públicas eran aquellas que no pertenecían a los hombres en particular, sino al conjunto de ellos considerado como comunidad política: Solo las cosas pertenecientes a los hombres individualmente considerados constituían las cosas privadas. (cfme. Saleilles, Raymond, *Le domaine public à Rome et son application en matière artistique*, París, 1889, pp. 5-6). Ranelletti sostuvo que “Por consecuencia el derecho del Estado sobre el dominio público es un derecho de soberanía, no un derecho de propiedad; estas cosas a nadie pertenecen, porque son de todos los integrantes que constituyen el Estado”. Ihering negó categóricamente que al Estado le pertenezcan los bienes públicos, considerando que “el pueblo es el sujeto de esa masa de bienes” y de tal manera planteó que los derechos de posesión son inherentes al pueblo y no al estado que es un simple administrador de esos bienes (cfme. Von Ihering, Rudolf, Posesión, “Théorie simplifiée et mise à la portée de tout le monde”, en *Ouvres Choiesies*, París, 1893, T. II, p. 178). Bielsa también sostuvo la tesis de que el pueblo es el titular del dominio público, y en el prólogo que escribiera a un libro de Marienhoff, indicó que “A nuestro juicio el fundamento de ese derecho colectivo originario es el propio régimen del dominio público, anterior al Estado mismo”, citados en la Denuncia Penal presentada por Fernando Solanas por la desafectación de las tierras públicas de la llamada “Isla Demarchi”.

116. Samuelson, Paul, “The Pure Theory of Public Expenditure”, en *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, N° 4, nov. de 1954, pp. 387-389. Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0034-6535%28195411%2936%3A4%3C387%3ATPTOPE%3E2.o.CO%3B2-A> [fecha de consulta: 17/09/2021].

117. Garrett Hardin, James, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, vol. 162, N° 3859, 13/12/1968, pp. 1243-1248. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/hardin-tragedia.htm> [fecha de consulta: 14/09/2021].

medios e incentivos para hacerlo, la existencia de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación, y un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios.¹¹⁸

Por lo tanto, ante la posibilidad de la sobreexplotación la opción de Ostrom es

... incrementar las capacidades de los participantes para cambiar las reglas coercitivas del juego a fin de alcanzar resultados distintos a las despiadadas tragedias.¹¹⁹ Es importante enfatizar que muchas de estas variables son fuertemente afectadas por el tipo de régimen político más grande en que los usuarios están inmersos. Los regímenes políticos más grandes pueden facilitar la autoorganización local mediante la provisión de información precisa acerca de los sistemas de recursos naturales, proporcionando foros en los cuales los participantes pueden comprometerse en procesos de descubrimiento y resolución de conflictos, así como mecanismos para apoyar esfuerzos locales de monitoreo y aplicación de sanciones. Los beneficios percibidos de la organización son mayores cuando los usuarios tienen información precisa acerca de las amenazas que enfrenta un recurso [...]. Si las autoridades locales no son reconocidas formalmente por los regímenes más grandes, es difícil para los usuarios establecer un conjunto de reglas aplicable.¹²⁰

Según Lorenzetti y Cafferatta, los bienes comunes se caracterizan por la indivisibilidad de sus beneficios, el uso común sustentable, la no exclusión de beneficiarios/as, la ubicación en la esfera social o supraindividual, entre otras.¹²¹

En estos casos, cuando hay una afectación o lesión a bienes comunes se habla de daño colectivo o afectación al interés colectivo:

Hay casos en los cuales ciertas actividades producen lesiones o amenazas para los intereses de una colectividad, aunque los intereses individuales de los miembros de ese grupo no estén directamente afectados [...] hay casos en que el interés es a la vez propio y ajeno, –propio pues el individuo es miembro de la colectividad amenazada o lesionada, pero en cierto modo también es ajeno, pues la esfera privada de ese individuo en muchos casos, no se ve alterada– y se afirma también que estos intereses no son de ningún individuo sino de todos a título social...¹²²

118. Ramis Olivos, Álvaro, “El concepto de bienes comunes en la obra de Elinor Ostrom”, en *Ecología Política*, p. 116. Disponible en: http://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/wp-content/uploads/2015/12/045_Ramis_2013.pdf [fecha de consulta: 14/09/2021].

119. *Ibidem*, p. 119.

120. Ostrom, Elinor, “Reformulando los bienes comunes”, p. 51. Disponible en: <https://nocionescomunes.files.wordpress.com/2013/02/ostrom-reformulando-los-bienes-comunes.pdf> [fecha de consulta: 14/09/2021].

121. Salerno, Ana, “Bienes colectivos, áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva Yasuní-Itt de Ecuador”, en Cafferatta, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2015.

122. Bujosa Vadell, Lorenzo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, JM Bosch Editor, 1995, p. 127. Ver también: “Caracterización de los derechos de incidencia colectiva”, en

III.9. Derecho a la ciudad y movimientos sociales urbanos

El término aparece por primera vez en 1968 cuando el francés Henri Lefebvre escribió su libro *El derecho a la ciudad*¹²³ tomando en cuenta el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países capitalistas, con la conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. Como contrapropuesta a ese fenómeno, construye una propuesta política que parte de la ciudad para reivindicar la posibilidad de que sus habitantes vuelvan a adueñarse de ella. Frente a los efectos causados por el neoliberalismo, como la privatización de los espacios urbanos, el uso mercantil de la ciudad, la predominancia de industrias y espacios mercantiles, se propone una nueva perspectiva política denominada “derecho a la ciudad”.

David Harvey, por su parte, entiende el derecho a la ciudad no ya solamente en tanto acceso a la estructura de oportunidades que posibilita, sino como un derecho humano más, como un derecho colectivo, como “poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización”.¹²⁴

Harvey sugiere que el rediseño de París que hizo Haussmann o el de New York de la mano de Robert Moses, por ejemplo, y el actual crecimiento explosivo de las ciudades son respuestas a una crisis sistémica de acumulación, y formula un llamado a democratizar el poder de configurar la experiencia urbana.¹²⁵

El derecho a la ciudad es entonces restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad del Buen Vivir para todos/as, y hacer de la ciudad “el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva”.

La ciudad, como la analiza Jordi Borja¹²⁶ entre otros/as, es ante todo espacio público, un espacio político, donde es posible la expresión de voluntades colectivas, es espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. “Derecho a la ciudad y espacio público democrático son dos caras de la misma moneda”. “La crisis del espacio público es resultado de las actuales pautas ur-

Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, pp. 165-197.

123. Lefebvre, Henri, *El Derecho a la Ciudad*, Madrid, Ediciones Península, 4ª ed., 1978, disponible en: https://monoskop.org/images/3/3c/Lefebvre_Henri_El_derecho_a_la_ciudad.pdf [fecha de consulta: 14/09/2021]; y *La Revolución Urbana*, Madrid, Editorial Alianza, 1970, disponible en: <https://es.scribd.com/doc/282144953/Henri-Lefebvre-Revolucion-Urbana-1970-pdf> [fecha de consulta: 13/09/2021].

124. Harvey, David, *Le Capitalisme contre le Droit à la Ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, París, Editions Amsterdam, 2011, p. 8; *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Edición Siglo XXI, 3ª ed., 1985.

125. Harvey, David, “The Right to the City”, en *New Left Review*, 53, sep.-oct. 2008. Disponible en: <https://newleftreview.org/11/53/david-harvey-the-right-to-the-city> [fecha de consulta: 14/09/2021].

126. Borja, Jordi, “Espacio Público y derecho a la Ciudad”, Barcelona, 2012. Disponible en: https://debatsreballsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio_publico_derecho_ciudad_jordiborja.pdf [fecha de consulta: 14/09/2021].

banizadoras, extensivas, difusas, excluyentes y privatizadoras”. El derecho a la ciudad es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos.

La reivindicación de la posibilidad necesaria de crear otra ciudad, se basa en los derechos humanos, y más precisamente en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). El fenómeno de la ciudad está analizado y pensado a través de los conceptos de ciudadanía y espacio público.

El derecho a la ciudad no es un derecho más, es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente. Por eso el derecho a la ciudad se basa en una dinámica de proceso y de conquista, en el cual los movimientos sociales son el motor para lograr el cumplimiento del derecho a la ciudad.

Un paso fundamental en la construcción del derecho a la ciudad –de la teoría a la acción– fue la elaboración participativa de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, por la sociedad civil global, articulada entre otras por Habitat International Coalition (HIC).¹²⁷

En forma paralela a las iniciativas de la sociedad civil, algunos gobiernos, tanto a nivel regional como nacional y local, han venido generando instrumentos jurídicos que buscan normar los derechos humanos en el contexto urbano. Destacan, entre los más avanzados a nivel internacional, la Carta Europea de

127. Un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, construyeron una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades. El proceso de esta iniciativa se inició en las actividades preparatorias de la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente que bajo el título “Cumbre de la Tierra” se realizó en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. El Foro Nacional por la Reforma Urbana (FNUR) de Brasil, la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) y el Frente Continental de Organizaciones Comunes (FCOC) conjuntaron esfuerzos para redactar y suscribir en esa ocasión el Tratado sobre Urbanización “Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables”. Como parte del proceso preparatorio de la Cumbre de la Tierra, HIC organizó ese mismo año, en Túnez, el Foro Internacional sobre Medio Ambiente, Pobreza y Derecho a la Ciudad. En octubre de 1995, el encuentro “Hacia la Ciudad de la Solidaridad y la Ciudadanía” convocado por UNESCO abrió la participación de este organismo en el tema de los derechos urbanos. Ese mismo año las organizaciones brasileñas promovían la Carta de Derechos Humanos en la Ciudad, antecedente civil del Estatuto de la Ciudad que promulgaría años más tarde el gobierno de Brasil (1^{er} Foro Nacional de Reforma Urbana, FNUR: Articulando la sociedad civil en Brasil). Otro hito importante en el camino que condujo hacia la iniciativa de formular una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad lo constituyó la Primera Asamblea Mundial de Pobladores, realizada en México en el año 2000, en la que participaron alrededor de 300 delegados de organizaciones y movimientos sociales de 35 países. Bajo el lema “Repensando la ciudad desde la gente”, el texto más avanzado de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que hemos detectado es el que se aprueba en 2004 en Quito, Ecuador (ver en el Capítulo IV, el punto 1.3.5 de Iniciativas y Consensos de Sociedad Civil Global). Ver más información y bibliografía en: “Urban Policies and the Right to the City” en el sitio de la Habitat International Coalition (Global network for the right to habitat and social justice), disponible en: <http://www.hic-gs.org/articles.php?pid=1686> [fecha de consulta: 14/09/2021].

Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada por más de 400 ciudades,¹²⁸ el Estatuto de la Ciudad de Brasil¹²⁹ –Ley N° 10257, sancionada en julio de 2001–; y, a escala local, la Carta de Montreal¹³⁰ y la Carta de la Ciudad de México¹³¹ por el Derecho a la Ciudad. Cabe destacar también la inclusión del derecho a la ciudad en las constituciones de Ecuador y de Bolivia. Desde 2006 se comenzó la elaboración¹³² de una Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, que se aprobó en 2011 en Florencia.¹³³

Paralelamente desde el Foro Urbano Mundial de Naciones Unidas en Estambul (1996) pudo recogerse el concepto integrador de “derecho a la ciudad”. En 2010 se realizó el Foro Urbano Mundial de Naciones Unidas en Río de Janeiro con el lema “El Derecho a la Ciudad: Uniendo lo urbano dividido”. Resultó fundamental su reconocimiento a nivel regional en la *Declaración de Toluca*, en abril de 2016, en el marco de la Reunión Preparatoria regional de Hábitat III y finalmente en la *Nueva Agenda Urbana*, aprobada en la Conferencia Mundial de Hábitat III, en Quito en octubre de 2016.¹³⁴

De estos documentos surge que el “derecho a la ciudad” es:

- el derecho a un hábitat que facilite el tejido de las relaciones sociales;
- el derecho a sentirse parte de la ciudad (sentido de cohesión social y construcción colectiva);
- el derecho a vivir dignamente en la ciudad;

128. Adoptada en Saint Denis, 2000. Es el resultado del trabajo preparatorio iniciado en Barcelona en 1998 en el marco de la Conferencia “Ciudades por los Derechos Humanos”. Desde entonces, se celebra una conferencia europea cada dos años para compartir los avances realizados por las ciudades signatarias: 2002, Venecia (Italia); 2004, Núremberg (Alemania); 2006, Lyon (Francia); 2008, Ginebra (Suiza); 2010, Tuzla (Bosnia-Herzegovina); 2012, Saint-Denis (Francia).

129. Disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes/Estatuto%20de%20la%20Ciudad_Brasil.pdf [fecha de consulta: 14/09/2021].

130. La “Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal” fue adoptada por el Consejo Municipal de la Ville de Montréal el 20 de junio de 2005. Entró en vigor el primero de enero de 2006. El proyecto de la Carta de Montreal fue elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Democracia constituido luego de la Cumbre de Montreal. Disponible en: <https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CARTA-DE-DERECHO-Y-RESPONSABILIDADES.PDF> [fecha de consulta: 14/09/2021].

131. De julio de 2010, disponible en: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA_CIUDAD_2011-muestra.pdf [fecha de consulta: 14/09/2021].

132. Bajo el liderazgo político de las ciudades de Barcelona y Nantes, y sobre la base de la Carta Europea.

133. Fue aprobada por el Consejo Mundial de la CGLU, con la participación de 400 alcaldes/sas de todo el mundo. Esta Carta es superadora de la europea y también toma elementos de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, propuesta por los movimientos sociales reunidos en Porto Alegre (Brasil) en el I Foro Social Mundial (2001), no solo por su alcance global sino porque todos los derechos humanos mencionados en el documento se acompañan de un plan de acción que sirve de referencia para que los gobiernos locales den pasos concretos en su implementación. Disponible en: <https://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial> [fecha de consulta: 14/09/2021].

134. Ver en el Capítulo IV el punto 1.3.3. “Otros documentos internacionales (soft law)”.

- el derecho a la convivencia;
- el derecho al gobierno de la ciudad;
- el derecho a la igualdad de derechos.

Así, las políticas públicas urbanas resultan un poderoso factor de regulación tanto de los procesos de segregación residencial como del derecho a la ciudad.

De Monte, Galicer y Mekler dicen:

La mayor parte de las ciudades expresan espacialmente las desigualdades socioeconómicas de las poblaciones que las habitan [...]. Habitar, en las ciudades capitalistas, refiere al acceso de un conjunto de bienes y servicios re-mercantilizados sujetos a una progresiva valorización del suelo, lo que deriva en que su posesión y uso sea exclusivo (excluyente). El suelo aumenta su importancia estratégica para las nuevas formas de reproducción del capital y también se ha multiplicado la población que demanda tal bien, que es físicamente irreproducible.

La localización residencial es, entonces, un aspecto fundamental en relación a la estructura de oportunidades, en la medida en que los beneficios que otorga la ciudad en términos de entorno, usos y movilidad están desigualmente distribuidos en el espacio urbano. Es así que concebimos el derecho a la ciudad –o derecho al espacio urbano– como el derecho al acceso a aquella estructura de oportunidades asociadas a la vida en la ciudad...¹³⁵

- Movimientos Sociales Urbanos¹³⁶

El concepto “movimientos sociales urbanos” (MSU) fue acuñado por Manuel Castells en *La Cuestión Urbana* en 1977, tomando como caso paradigmático

135. De Monte, Agostina; Galicer, Yamila y Mekler, Lara, “La Judicialización de demandas en villas de la ciudad. Análisis de los procesos socio-políticos de los conflictos. Informe de investigación de la judicialización de demandas en la Villa 31” (Paper aportado por ACIJ, estudio del 2006 al 2013), pp. 4 y 5. “... en virtud de su desigual distribución en el espacio, la restricción del derecho a la ciudad se correlaciona fuertemente con el deterioro de las condiciones de vida [...] las ciudades se presentan como espacios en los que pueden observarse el reconocimiento desigual de los derechos entre los diferentes sectores socioeconómicos, por más que normativamente hayan sido asignados para todos los ciudadanos. Una de las razones es que la organización, ocupación y desarrollo urbano han seguido predominantemente la lógica mercantil. Al primar la valorización del capital, como inversión inmobiliaria, y el consecuente incremento del valor del suelo, los grupos sociales se apropian desigualmente del espacio [...]. La situación de las villas es quizás el mejor ejemplo de la negación estatal al acceso a la estructura de oportunidades de la ciudad...”, *ibidem*, pp. 5 y 6. De acuerdo a Cravino (2000) –citado por De Monte, Galicer y Mekler en *op. cit.*, p. 6– las villas son ocupaciones (de distintos momentos y por lo general con poca organización previa colectiva) de tierra urbana vacante que conforman tramas irregulares en las cercanías de puntos clave de la ciudad. Presentan una alta densidad poblacional con gente de bajos recursos que no han podido acceder a una vivienda a través del mercado legal y, por ello, han construido sus viviendas con materiales de desecho o económicos. Por lo general suelen ser estigmatizados por el conjunto de la sociedad.

136. Martí I Costa, Marc y Bonet I Martí, Jordi, “Los Movimientos Urbanos: de la Identidad a la Glocalidad”, en *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, N° 270, Barcelona, 01/08/2008. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-121.htm> [fecha de consulta: 14/09/2021].

las movilizaciones ciudadanas de Chile que facilitaron el acceso de Allende al poder. Esto le permitió describir el desarrollo de las luchas urbanas en torno a la provisión y al acceso a los bienes públicos (consumo colectivo). Para Castells estas luchas expresaban contradicciones estructurales y eran capaces de provocar cambios radicales en la medida en que partidos políticos de izquierda y sindicatos se unieran a ellos. Años más tarde, en *La ciudad y las masas*, Castells desarrolló más extensamente el concepto de MSU. Abordó diferentes casos, pero el paradigmático era el movimiento vecinal de Madrid durante el final del franquismo. Allí definió a los MSU como “acciones colectivas conscientemente determinadas a transformar los intereses y valores sociales de una ciudad históricamente determinada”.¹³⁷ Para él, la ciudad, al igual que la sociedad, era un producto social de intereses y valores en pugna. La transformación de la ciudad obedecía tanto a la acción de los intereses dominantes como a la resistencia y el desafío que oponían las bases populares a esa dominación.¹³⁸

Muchos movimientos urbanos fueron experimentando cambios sustantivos en la construcción de una agenda movilizadora. La articulación de actores, sus acciones y los marcos interpretativos que les dan sentido

... pasaron de un modelo de movilización liderado por agrupaciones vecinales, centrado en el fortalecimiento de la comunidad local y articulado en torno a la esfera del consumo colectivo, a nuevas formas de movilización multidimensionales que adoptan composiciones más heterogéneas y que a menudo trascienden el particularismo local.¹³⁹

Así, varios autores producen una revisión crítica de la teoría de los movimientos sociales urbanos de Castells, tomando como caso de estudio privilegiado la evolución de la protesta en Barcelona, incorporando la hipótesis de

137. Castells, Manuel, *La ciudad y las masas*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, pp. 20-21.

138. Martínez López, Miguel, “Los movimientos sociales urbanos. Un análisis de la obra de Manuel Castells”, en *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época, N° 34, enero-abril 2003, pp. 81-106. Disponible en: <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/download/285/297> [fecha de consulta: 14/09/2021].

139. Así lo analizan Martí I Costa, Marc y Bonet I Martí, Jordi, “Los Movimientos Urbanos de la Identidad a la Glocalidad”, *op. cit.*, referido a los movimientos urbanos de Europa Occidental, citando en su apoyo a Hamel, Swyngedouw y Mayer. Ver: Swyngedouw, Erik, “Neither Global nor Local: ‘Glocalization’ and the Politics of Scale”, en Cox, *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, New York/London, Guilford/Longman, 1997, pp. 137-166 y “¿Globalisation as a ‘glocalization’? Networks, territories and rescaling”, en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, N° 1, 2004, pp. 25-48. Dice Erik Swyngedouw en el segundo trabajo citado, refiriéndose a la Globalización: “The political economy of capitalism is, as alluded to above, a process of continuous transformation of its temporal and spatial horizons. The molecular strategies of capital as mobilised by a myriad of atomistic actors produce rhizomatic geographical mappings that consist of complex combinations and layers of nodes and linkages, which are interconnected in proliferating networks and flows of money, information, commodities and people. The flows that shape and define these networks are of course local...” p. 31. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0955757042000203632?needAccess=true> [fecha de consulta: 14/09/2021].

la *glocalización*,¹⁴⁰ la heterogeneidad de tipologías de la movilización, así como su capacidad de hibridación con otros movimientos sociales.

Según Neil Brenner¹⁴¹ pueden identificarse tres tendencias en la investigación urbana vinculadas al proceso de globalización:

- a) la escala urbana como la localización de nodos estratégicos de los flujos globales;
- b) lo urbano como producto de una densa red multiescalar que conecta unas localizaciones a la vez que desconecta otras, en una intensificación de la competitividad, la cooperación y la coordinación inter e intraurbana, lo que configura geometrías policéntricas variables;
- c) la creciente importancia de nuevas formas de gobernanza supra y subestatal en el modo de acumulación flexible del capitalismo global.

Estas aproximaciones focalizan lo urbano en el proceso de reterritorialización,¹⁴² donde la globalización se constituye como un proceso de cambio de las escalas geográficas anteriores dónde predominaba la escala estatal.

En ese contexto, según Martí y Bonet¹⁴³ cada vez es más necesario “diferenciar entre MU progresistas (aquellos que priorizan la ciudad como valor de uso y la igualdad de derechos y posibilidades) y los MU conservadores (que priorizan el valor de cambio y defienden la preservación de un sistema de privilegios)”. Sin embargo hay denominadores comunes, como apunta Susan Fainstein: “Whether on the left or the right of the political spectrum, however, they typically share the aim of grassroots empowerment. They are, as Tilly emphasizes when speaking about trust networks, quintessentially bottom-up endeavors”.¹⁴⁴

La referencia de Castells a los movimientos urbanos como “utopías reactivas” y de Harvey al “particularismo militante”, apuntan un mismo problema, concluyen Martí y Bonet:

... la dificultad de los MU de trascender los conflictos locales para involucrarse en la política en mayúsculas, es decir, para pensar y practicar formas alternativas de

140. Brenner, Neil, “Globalisation as Reterritorialisation: The Re-escalating of Urban Governance in the European Union”, en *Urban Studies*, 1999, vol. 36, N° 3, pp. 431-451. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.483.2958&rep=rep1&type=pdf> [fecha de consulta: 14/09/2021].

141. Citado por Martí I Costa, Marc y Bonet I Martí, Jordi, “Los Movimientos Urbanos de la Identidad a la Glocalidad”, *op. cit.*

142. Brenner, Neil, “Globalisation as Reterritorialisation: The Re-escalating of Urban Governance in the European Union”, *op. cit.*

143. Martí I Costa, Marc y Bonet I Martí, Jordi, “Los Movimientos Urbanos: de la Identidad a la Glocalidad”, *op. cit.*

144. Fainstein, Susan, “Spotlight: Urban social movements, citizen participation, and trust networks”, en Hanagan, Michel y Tilly, Charles (eds.), *Contention and Trust in Cities and States*, Springer Science+Business Media BV, 2011.

estar en y organizar la sociedad, la dificultad de pasar de espacios de resistencia a espacios de esperanza.¹⁴⁵

Autores como Lefebvre, Harvey, Brenner o Swyngedouw apuntan que un camino a profundizar para superar estas limitaciones es una política escalar o “glocal”, donde se tejan solidaridades interescales: “identity, difference and place and loyalty are central in any emancipatory project, but solidarity, inter-place bounding and collective resistance demand decidedly scaled politics”.¹⁴⁶ En muchas experiencias urbanas latinoamericanas y europeas se están tejiendo esas alianzas y urdiendo esas tramas “glocales”.

III.10. Ambiente urbano, patrimonio y paisaje

- Ambiente urbano

La caracterización del ambiente urbano difiere según sea la concepción que se asuma en cuanto al ambiente y particularmente al vínculo entre naturaleza y Ciudad, similar a la relación entre naturaleza y Cultura. Puede plantearse como contraposición, conflicto, negación la una de la otra, superación o evolución (como “civilización o barbarie”) o como interacción, complementariedad y equilibrio.

La primera dificultad radica en definir qué es una ciudad.¹⁴⁷ En general la mayoría acepta que es un lugar donde gran número de gente vive y trabaja y que son centros de gobierno, comercio y transporte, pero cómo definir los límites geográficos de una ciudad es un tema en debate. Un tipo de definición, a veces referida como la “ciudad propiamente dicha”, describe una ciudad de acuerdo con un límite administrativo. Un segundo enfoque, habla de “aglomerado urbano”, y considera la extensión del área urbana contigua, o área urbanizada, para delinear los límites de la ciudad. Un tercer concepto de la ciudad, el “metropolitano”, define sus límites de acuerdo con el grado de interconexión económica y social de las áreas cercanas, identificadas por el comercio interconectado o patrones de viaje.

Lo que resulta insoslayable es que en el mundo en 2016 se calculaba que el 54,5% de la población mundial vivía en ciudades y para 2030, el porcentaje

145. Martí I Costa, Marc y Bonet I Martí, Jordi, “Los Movimientos Urbanos: de la Identidad a la Glocalidad”, *op. cit.*

146. Swyngedouw, Erik, “¿Globalisation as a ‘glocalization’? Networks, territories and rescaling”, *op. cit.*

147. ONU, “The World’s Cities in 2016”. Disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf [fecha de consulta: 14/09/2021]. Hasta el momento, no existen criterios internacionales estandarizados para determinar los límites de una ciudad y a menudo múltiples definiciones de límites diferentes están disponibles para cualquier ciudad dada.

aumentará hasta el 60% y al menos uno de cada tres habitantes vivirá en urbes con más de medio millón de habitantes.¹⁴⁸ También es un dato verificado que 45 ciudades en 2016 tenían entre 5 y 10 millones de habitantes y que para esa fecha ya había 31 “megaciudades” (de más de 10 millones de habitantes) –24 de ellas localizadas en el Sur global–,¹⁴⁹ y que se espera que sean 41 en el 2030. Esas grandes ciudades crecen en número y se expanden en superficie.¹⁵⁰

También está científicamente reconocido que la mayoría de la ciudades del mundo son vulnerables al menos a un tipo de desastre natural, y que alrededor del 15 por ciento de las ciudades –la mayoría ubicadas a lo largo de las costas– están en alto riesgo de exposición a dos o más tipos de desastres naturales; 27 ciudades, incluyendo las megaciudades de Tokio, Osaka y Manila, con alto riesgo de exposición a tres o más tipos de desastres,¹⁵¹ con los consiguientes riesgos en términos de mortalidad y pérdidas económicas.

Los principales problemas ambientales de las áreas urbanas derivan de la concentración demográfica en un espacio limitado. La cantidad de insumos (“recursos naturales”) que esa población consume es enormemente superior al que la ciudad produce o genera. Los sistemas urbanos importan grandes cantidades de “recursos” que se extraen en otras regiones y los transforman en bienes y servicios o los restituyen en forma de residuos y emisiones. Así, los problemas ambientales de las ciudades afectan al propio entorno urbano, pero también a las regiones de las cuales extraen “recursos” y a las que llegan los efectos de su contaminación.¹⁵² Así se pueden agrupar los problemas en tres grupos: 1) los derivados del elevado consumo de recursos naturales y territoriales (elevado uso del suelo con destrucción de humedales, franjas costeras, cauces fluviales, deforestación, pérdida de vegetación y hábitats de especies faunísticas y vegetales; desestructuración de los ecosistemas y creación de desequilibrios naturales; elevada demanda energética, agravada cuando se trata de recursos fósiles no renovables; elevado consumo de agua, agotando la del subsuelo, rompiendo el ciclo natural de las superficiales y contaminándolas), 2) contaminación atmosférica, acústica, lumínica, visual y electromagnética con valores más altos que en otros

148. *Ibidem*.

149. Buenos Aires es una de estas *megaciudades*, la N° 13 del mundo en 2016. Según ONU con 15.334.000 habitantes (2016), estimándose que seremos 16.956.000 para el 2030. Encabezan la lista de megaciudades: Tokio, Delhi, Shanghai, Bombay, San Pablo, Beijing, Ciudad de México, Osaka, El Cairo, Nueva York-Newark, Dhaka (Bangladesh) y Karachi (Pakistán). ONU, “The World’s Cities in 2016”, *op. cit.*, p. 7.

150. *Ibidem*, p. 2.

151. *Ibidem*, p. 8.

152. Ver: Ambrosio González, Marina, “Ciudades y Medio Ambiente”, Universidad Autónoma de Madrid, 2007. Disponible en: https://www.ign.es/espmap/fichas_espacios_bach/pdf/Ciudad%20Ficha_06.pdf [fecha de consulta: 14/09/2021].

lugares, y 3) excesiva generación de residuos y sus concentración o disposición con la consecuente contaminación en el entorno de las ciudades.

En el ámbito académico ha crecido el interés en los problemas del ambiente urbano en los últimos años y desde diferentes disciplinas,¹⁵³ sin embargo, muchas veces los gobiernos nacionales no los asumen como objeto de sus políticas públicas.¹⁵⁴ Otra batalla, no menor, se libra en el terreno del urbanismo, que lenta pero irreversiblemente se va ambientalizando.

- Patrimonio

Aunque no todo patrimonio es urbano –ni siquiera todos los bienes culturales están en las ciudades–, al hablar de lo urbano no puede soslayarse el tema del patrimonio. En las ciudades hay patrimonio natural, cultural, histórico, arquitectónico y urbanístico. Por otro lado, el ambiente es “patrimonio común”.

El patrimonio es una “construcción ideológica, social y cultura. Cada sociedad decide qué bienes y valores forman parte de él”. El patrimonio cultural “como construcción social se cimenta en la identidad de un pueblo, unido a la transmisión generacional de pautas de conducta y prácticas sociales. Es dinámico, muta, se recrea, se transforma”.¹⁵⁵

Si bien el elemento más visible e históricamente reconocido del patrimonio cultural es el elemento tangible o material (bienes inmuebles como monumen-

153. Ver: Svampa, Maristella y Viale, Enrique, “Las formas del urbanismo neoliberal”, en *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, op. cit.; “Buenos Aires Viceversa”, *Revista Voces en el Fénix*, N° 47, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1f4ERzvfthOQM9SNOWlVWRig5kaNgYZ6yD/view> [fecha de consulta 15/09/2021]; Carré, Marie-Noëlle y otras, “Analizando el conflicto en torno a la recolección y transporte de residuos en la Ciudad de Buenos Aires”, en Merlinsky, Gabriela (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, Fundación CICCUS, 2013, pp. 119-141; Aizcobe, Matías y otros/as, “‘Moros en la costa’: Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011)”, en *Ibidem*, pp. 173-199; Beltramino, Tamara, “La inundación de la ciudad de Santa Fe y el entramado de una arena posdesastre (2003-2007)”, en *Ibidem*, 2016, pp. 57-80; Fernández Bouzo, Soledad, “¿Festivalización de la cuestión ambiental? Narrativas del cine en torno a la modernización ecológica y la justicia ambiental en Buenos Aires”, en *Ibidem*, pp. 169-196; y Fernández, Leonardo, “Disciplinar la sociedad a través de la ciudad. Urbanismo y ecología en Buenos Aires y su región durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983)”, en *Ibidem*, pp. 227-255; Scheibler, Guillermo (coord.) y otros, *Cuestiones de Derecho Urbano*, Buenos Aires, Asociación de Derecho Administrativo de la CABA, 2017.

154. Un ejemplo de ello es el primer “Informe del Estado del Ambiente 2016” presentado por el Ministerio de Ambiente de la Nación, que en casi 500 páginas no menciona al “ambiente urbano” y los problemas de las ciudades aun cuando la Argentina es uno de los países más urbanizados del mundo, junto con Singapur, Israel, Japón y Bélgica (Fuente: Banco Mundial, 2020. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS> [fecha de consulta: 15/09/2021]). En 2011 el 92% de nuestra población vivía en ciudades, ver: “En Argentina el 92% de la gente ya vive en ciudades”, en *Clarín*, 28/10/2011. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/Argentina-gente-vive-ciudades_o_BipzsUo3wQL.html [fecha de consulta: 15/09/2021].

155. Martínez Preciado, Natalia Paola, “Defensa del Patrimonio Cultural, histórico y social”, en Cafferatta, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana, (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, op. cit., pp. 360-361.

tos, edificios, lugares arqueológicos, conjuntos históricos, elementos “naturales” como lagos, grutas, árboles, montañas que encarnan tradiciones y bienes muebles sean obras de arte, objetos de valor o interés arqueológico o de la vida cotidiana, ya tiene reconocimiento universal el patrimonio intangible (creaciones de la mente como teorías científicas, literatura, música, religión o ritos y patrones de comportamiento y culturales, como historia oral y técnicas).¹⁵⁶

El concepto ha evolucionado a lo largo del tiempo. Lo definitorio del “patrimonio común” es hoy su valor identitario preservado por la memoria popular. Son prácticas, representaciones, técnicas y conocimientos que dan a la comunidad, a un grupo o a individuos sensación de pertenencia, identidad y continuidad. Lo determinante es su carácter simbólico, su capacidad para representar simbólicamente una identidad.¹⁵⁷ Así es que representa un interés colectivo su preservación como riqueza de orden natural y cultural. En la noción de patrimonio hay una integración de saberes ancestrales, es decir de conocimientos tradicionales, transmitidos o intercambiados a lo largo del tiempo, colectivos e individuales, que se integran para dar vida a una cosmovisión ético-filosófica.¹⁵⁸

Desde la antropología social se plantea que los procesos de patrimonialización obedecen a dos construcciones sociales distintas pero complementarias y sucesivas:¹⁵⁹ la *sacralización de la externalidad cultural*, mediante la cual toda sociedad define un modelo cultural ideal y sacraliza todo lo que encaja en ese patrón y otra, la *patrimonialización* propiamente dicha, o valorización o puesta en valor o activación. En este sentido, Natalia Martínez Preciado¹⁶⁰ subraya la moda de la

156. Prott, Lybdek, “Normas Internacionales sobre patrimonio cultural”; UNESCO, Patrimonio Mundial, disponible en: <https://es.unesco.org/themes/patrimonio-mundial> [fecha de consulta: 15/09/2021]; ICOMOS Internacional, Consejo de Monumentos y Sitios, <https://www.icomos.org/fr/> [fecha de consulta: 15/09/2021]; ver también: Sozzo, Gonzalo, “Pasado, presente y futuro del principio de orden público referido a los bienes colectivos (del orden público al principio cosmopolita en el Derecho Privado)”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, N° 3, Santa Fe, 2007, pp. 349-417, disponible en: https://www.academia.edu/6493624/PASADO_PRESENTE_Y_FUTURO_DEL_PRINCIPIO_DE_ORDEN_PUBLICO_REFERIDO_A_LOS_BIENES_COLECTIVOS [fecha de consulta: 15/09/2021]; “El arca cultural: entre lo público y lo privado, un proyecto democratizador de la propiedad privada (el caso de la tutela del patrimonio cultural en la pcia. de Santa Fe, Rep. Arg.)”, en Sozzo, Gonzalo (dir.), *La protección del patrimonio cultural. Estudios socio-jurídicos para su construcción*, Santa Fe, UNL, 2009.

157. Entrevista a Mónica Capano del 09/12/2017 y Prats, Llorenç, “Concepto y gestión del patrimonio local”, en *Cuadernos de antropología social*, N° 21, Buenos Aires, enero/julio 2005. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2005000100002 [fecha de consulta: 15/09/2021].

158. Agosto, Patricia, “Saberes ancestrales y biodiversidad. Destrucción, negación y disputa”, 25/08/2013. Disponible en: <http://culturasindigenasypropiedadindustrial.blogspot.com.ar/2013/08/patricia-agosto-saberes-ancestrales-y.html> [fecha de consulta: 15/09/2021].

159. Ver: Prats, Llorenç, “Concepto y gestión del patrimonio local”, en *Cuadernos de antropología social*, N° 21, Buenos Aires, enero/julio 2005, *op. cit.*

160. Martínez Preciado, Natalia Paola, “Defensa del Patrimonio Cultural, histórico y social”, *op. cit.*, pp. 363-364.

utilización de la “puesta en valor” por parte de los poderes políticos para en realidad intervenir sobre los bienes patrimoniales, a diferencia de la “puesta en valor” como la valoración comunitaria o conciencia colectiva de valor de esos bienes.

A lo largo de la historia, la conciencia para la protección del patrimonio surgió incluso antes que la del ambiente. Primero, frente a los peligros de destrucción por guerras, luego para la conservación en tiempos de paz o la devolución de los bienes “pillados” con motivo de las guerras y contra el “tráfico”. Se fueron acordando tratados internacionales,¹⁶¹ incluso antes que normas internas. Hasta hoy es alta la potencia del Derecho Internacional Público en la materia para las más nuevas circunstancias de desastres naturales y terrorismo. Obviamente la evolución del paradigma de la “monumentalización” a la de la protección de los bienes culturales inmateriales ha sido larga y todavía hay ámbitos donde es resistida.¹⁶²

Más allá de sus especificidades, tanto a nivel internacional, en los documentos de derecho internacional sobre ambiente,¹⁶³ como en el ámbito nacional la propia Constitución (“preservación del patrimonio natural y cultural”, art. 41) y la Ley General del Ambiente (art. 2, inc. a) incluyen al patrimonio dentro del “ambiente”.¹⁶⁴ También lo hace la Constitución de la Ciudad (Cap. IV).

Un dato característico en el que existe consenso extendido es que para su reconocimiento jurídico como “patrimonio” debe existir alguna declaración previa que lo consagre como tal (sea de orden internacional, nacional o local).

161. Ver en el Capítulo IV, punto 1.3.1.9. sobre los Tratados en materia de patrimonio ratificados por Argentina.

162. Sozzo, Gonzalo, (dir.), *La protección del patrimonio cultural. Estudios sociojurídicos para su construcción*, Santa Fe, UNL, 2009.

163. A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972), en Estocolmo, en un contexto de crisis de valores de la “sociedad de consumo”, reconoció que “el hombre es obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente”, explicitando los dos aspectos del medio humano: natural y cultural. Nace el “paradigma ambiental”, incluyendo el reconocimiento de su dimensión cultural, posibilitando nuevas interpretaciones sobre el patrimonio cultural.

164. Cafferatta, Néstor, “La defensa del patrimonio histórico-cultural. El Monumento nacional a la Bandera y la protección del ambiente”, en Cafferatta, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I, pp. 12-18; Rodríguez, Carlos, “La protección del patrimonio cultural inmaterial”, en *Ibidem*, pp. 52-62; Sozzo, Gonzalo, “El derecho fundamental al patrimonio cultural en estado gaseoso (la narrativa de los casos jurisprudenciales como solvente)”, en *Ibidem*, pp. 63-91. En diferentes fallos la jurisprudencia ha considerado que el “patrimonio” integra el “ambiente” y otorga protección al patrimonio histórico cultural, ver fallos: “Daniel Olivieri - Acción popular (ley 10.000) vs. Municipalidad de Rosario” (Cám. Apel. Civ. y Com. Rosario, 31/03/2004 en JA 2004-III-306), protección de intereses difusos en torno al Monumento a la Bandera; “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ GCBA y otros s/demandas contra la auto. administrativa (demolición Casa Millán)” (Juzg. CAyT N° 2, CABA, 27/11/2006, Sala II CAyT, 14/08/2008 y TSJ del 16/03/2011); “Vaggione, Rafael c. Prov. de Córdoba” (CCivComCordoba, 5ª Nom), 12/08/1994; “Antrito Enrique vs. Municipalidad de Villa La Angostura” TSJ Neuquén, 1999, que habla sobre el impacto ambiental sobre el paisaje.

Sin embargo, puede haber excepciones, cuando hay una protección cautelar porque está en debate la posibilidad de ser declarado como tal o cuando por su manifiesto e indiscutible reconocimiento social nunca se lo declaró por dar por sobreentendida su intangibilidad.¹⁶⁵

En la doctrina, aun quienes sostienen la autonomía del derecho ambiental y el derecho cultural y patrimonial, deben reconocer su intersección en muchos temas, como indiscutiblemente deben hacerlo en relación a los “paisajes culturales” y los “trayectos” y que ambas disciplinas comparten conceptos (salvaguarda, conservación, protección) y principios –aunque a veces su invocación no haya sido igualmente frecuente en todos los casos o su aplicación no haya sido simétrica–.¹⁶⁶ En la Argentina los principios de la Ley General del Ambiente expresamente son aplicables en materia de defensa del patrimonio. Además, por otro lado, toda la normativa y principios de los derechos humanos abarca ambas esferas. Son indudablemente también derechos de incidencia colectiva.

- Paisaje

Según Michel Prieur:

El paisaje es la ilustración perfecta de la unión en torno de un patrimonio a la vez natural y cultural. De allí que la noción de patrimonio común aparezca como transambiental, es decir, como aplicable a casi todos los elementos del medio ambiente, sean naturales o culturales.¹⁶⁷

El paisaje es un componente del ambiente. Constituye parte del patrimonio colectivo, independientemente de su valor y localización. Es “cualquier parte del territorio, tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”.¹⁶⁸ Es una calidad a encontrar.

Por ello se impone una política pública del paisaje –dice Cafferata–¹⁶⁹ y cita a Prieur: “... formular principios generales, estrategias y orientación. Bajo

165. “... custodiar dichos valores es imprescindible que basta recordar para comprender acabadamente su importancia, que la Ciudad de Buenos Aires, casi se quedó sin el edificio de su Cabildo por razones de su modernización urbanística, a la que le debemos tener ahora la miniatura que nos dejó muy significativo al adorno de plástico de una torta de boda o de cumpleaños”, Bidart Campos, Germán, “Patrimonio histórico-cultural, acción de amparo, intereses difusos, legitimación procesal”, en *ED* 161-577.

166. Clase de Gonzalo Sozzo del 23/09/2016 en la Carrera de Especialización de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la UBA.

167. Prieur, Michel, “La noción de Patrimonio Común”, *JA*, 23/12/1998, N° 6121, p. 12.

168. Consejo de Europa. Convenio Europeo del Paisaje. “Disposiciones generales”, Florencia, 20 de diciembre del 2000. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/090471228005d489_tcm30-421583.pdf [fecha de consulta: 15/09/2021].

169. Cafferata, Néstor, “La defensa del patrimonio histórico-cultural. El Monumento nacional a la Bandera y la protección del ambiente”, *op. cit.*, p. 17.

la triada de *protección, gestión, ordenación*, integrarlo en el principio de otras políticas, v. gr. de obras públicas y particulares...”¹⁷⁰

Navarro Bello define al paisaje como una “relación dialéctica entre habitantes y lugar”, es decir, “una construcción simbólica, económica y ecológica, en la cual no se puede intervenir sin tomar en cuenta la relación entre los componentes que le dan coherencia”.¹⁷¹

“El paisaje es fundamentalmente información que el hombre recibe de su entorno. El reconocimiento de las cualidades estéticas y emocionales de un paisaje está ligado al conocimiento que poseemos de él”.¹⁷²

Son pocas las notas de doctrina sobre el paisaje¹⁷³ pero en todas ellas hay consenso en considerar como impacto negativo al ambiente la intrusión producida por volumen de los edificios torres y de obras de infraestructura que originan una “rotura brusca del equilibrio natural de su armonía estética”: Cuando el paisaje se transforma en agresivo e inarmónico, llevando al espíritu del espectador la inquietud de violación consumada en la madre naturaleza.

Desde la geografía se ha trabajado mucho en la “ecología del paisaje” y lentamente el urbanismo la va integrando. La prestigiosa red global ICOMOS de expertos independientes para la protección de patrimonio reconoce como categorías el paisaje cultural y los jardines históricos. En el encuentro sobre paisajes culturales en la Argentina en 2007¹⁷⁴ se habló de los paisajes urbanos como patrimonio cultural y se trató a los paisajes como potenciales integradores del patrimonio fragmentado. En el derecho argentino existen numerosas disposiciones que se refieren al paisaje a través de nociones como patrimonio cultural, pluralidad cultural, valores colectivos, e indudablemente, le resultan aplicables

170. Prieur, Michel, “Convención Europea del Paisaje”, su disertación en el Primer Congreso Internacional de Derecho Ambiental, el Calafate, 22 y 23 de abril de 2004.

171. Navarro Bello, Galit, “Una aproximación al paisaje como patrimonio cultural, identidad y constructo mental de una sociedad. Apuntes para la búsqueda de invariables que determinen la patrimonialidad de un paisaje”, *Revista Electrónica DUSP. Diseño Urbano y Paisaje*, vol. I, N° 1, Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje, Universidad Central de Chile, Santiago, Chile, 2004. Disponible en: <http://dup.ucentral.cl/pdf/6.pdf> [fecha de consulta: 15/09/2021].

172. “La interpretación de un paisaje depende también de la percepción del entorno según culturas y civilizaciones. El hábito de la interpretación del entorno percibido lleva a una conciencia de nuestro medio, que puede estar muy debilitada en las civilizaciones urbanas modernas en comparación con las culturas rurales, agrícolas, recolectoras o cazadoras”, González Bernaldes, Fernando, *Ecología y Paisaje*, Prefacio.

173. Cafferatta, Néstor, “En defensa del paisaje”, en Cafferatta, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I, pp. 3-11.

174. Rosario, 20 y 21 de abril de 2007, Organizado por ICOMOS Argentina y Departamento de Arqueología, Universidad Nacional de Rosario. Dentro de los paisajes urbanos se narran casos de paisajes portuarios, industriales y ferroviarios; en particular, de la Ciudad de Buenos Aires se refieren a las Barrancas de Belgrano y la recuperación de colores en las fachadas de las casas de La Boca. Ver: <https://icomospaisajes culturalesargentina.wordpress.com/historia/>

las normas de la Ley General del Ambiente. También hay jurisprudencia que refiere a paisaje¹⁷⁵ y un proyecto de ley en Santa Fe para darle marco normativo específico, que retoma lineamientos del Convenio Europeo del Paisaje.¹⁷⁶

El problema escasamente abordado radica en el paisaje cotidiano, aquel que no ha sido declarado como patrimonialmente valioso de manera expresa pero que hace parte de la cotidianidad de quienes eligen o viven en un barrio, su fisonomía, su tranquilidad, su estilo de viviendas, su vegetación o arbolado. También en los entornos de los bienes patrimonialmente valiosos, lo que también es expresado como la necesidad de una zona de amortiguación con relación al patrimonio o a las reservas ecológicas.

III.11. Participación ciudadana¹⁷⁷

Las teorías sobre la participación ciudadana hunden sus raíces en los debates sobre la democracia misma, la política y las relaciones entre Estado y sociedad. Desde las posturas antagónicas de Hobbes (del “poder delegado absoluto”) que se refleja en el pensamiento alberdiano del artículo 22 de nuestra Constitución

175. TSJ Neuquén, “Antrito Enrique vs. Municipalidad de Villa La Angostura”, 1999, que habla sobre el impacto ambiental sobre el paisaje. “Nadie se halla en mejor situación que quien reclama la aprobación de un proyecto de urbanización para probar que con el mismo no provocará un severo impacto ambiental. El estatus actual del derecho de dominio puede definirse como un espacio de libre disponibilidad en un marco de fuertes restricciones de orden público o una isla de facultades legítimas acotada en un mar de severos condicionamientos a su ejercicio. Una persona tiene derecho de edificar en su terreno de la manera que mejor satisfaga sus gustos y preferencias, pero no tiene de introducir volúmenes desproporcionados que afecte el paisaje que rompa la armonía del conjunto, que alteren el estilo urbanístico o el patrimonio histórico de la zona”, “Sociedad de Fomento de Cariló c/ Municipalidad de Pinamar” (SCBA, La Plata, 29/05/2002). Frente a la inactividad de esta en la implementación de las Leyes N° 11723 –sobre conservación y protección del medio ambiente– y N° 12099 –que declara de interés provincial el paisaje protegido y el desarrollo ecoturístico del Parque Cariló–, en razón de ello dispuso la reglamentación de ambas normas en un término no superior a los sesenta días corridos, con costas a la demandada.

176. Florencia, 20/10/2000, en el marco del Consejo de Europa. Disponible en: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0670786.pdf> [fecha de consulta: 15/09/2021]. Es importante porque a los efectos de determinar la “calidad paisajística” para un paisaje específico, la formulación corresponde a las autoridades públicas competentes, pero esta debe expresar “las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno” (art. 1, inc. c) y avanza en materia de “protección y gestión de paisajes” y “ordenación paisajística”. “Se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados” (art. 2).

177. Observatorio Internacional de democracia participativa www.oidp.net/es [fecha de consulta: 15/09/2021]; ADEME (Francia) <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/participation-citoyenne-planification-et-amenagement-urbain-durables-8621.pdf> [fecha de consulta: 15/09/2021]. Aportes de entrevista a Ricardo Romero (político, asesor constituyente de la Ciudad, experto en participación ciudadana), del 08/12/2017 y, especialmente para participación en temas urbanos, de intercambios vía mail de octubre 2017 a enero de 2018 con el Dr. Patrice Melé, doctor en geografía, Universidad París III y profesor e investigador en temas de planeación y urbanismo, Universidad de Tours.

Nacional y Locke (del “doble pacto” que da lugar al derecho a la rebelión) que recepta nuestra Carta Magna en el derecho a la resistencia a la arbitrariedad del artículo 36 y sucesivos, hasta las tensiones entre la visión de Rousseau de la *voluntad general*¹⁷⁸ y la de Tocqueville de democratizar el poder político.¹⁷⁹

Lo cierto es que del debate entre federalistas y antifederalistas, liberales y republicanos, lo que predominó fue la desconfianza al debate colectivo y las decisiones mayoritarias,¹⁸⁰ en aquel contexto de modelo de deliberación elitista conservador donde el pueblo era visto como una “turba indisciplinada”, “continua amenaza a la ley, al ‘gobierno ordenado’ y a los derechos de propiedad”.¹⁸¹

En el siglo XX, Macpherson¹⁸² es ya un clásico al explicar la evolución ideológica desde el siglo XVIII de diferentes modelos de democracia: democracia como protección (de la propiedad, del libre mercado y a los individuos de la “tiranía de los gobiernos mediante gobiernos representativos”), la democracia como desarrollo (desde mediados del siglo XIX), la democracia como “modelo elitista pluralista de equilibrio” y donde la política es un “mercado oligopólico”, estadio en el que él se situaba y en el que aún nos encontramos, aunque hoy en situación más crítica, y su propuesta –deseo– de modelo ideal de la democracia como participación.

Habermas¹⁸³ compara las concepciones liberal y republicana del proceso democrático, mostrando que la política es la primera para hacer valer los intereses privados frente al aparato estatal (*paradigma del mercado*), y en la segunda

178. Son intereses particulares que se unen en un pacto conducente al bien común. Presupone una actitud deliberada de la mente: “En cuanto tal, no está sometida a las divagaciones, dudas y debilidades que afectan al comportamiento de los individuos, ya que, en palabras de Rousseau, la voluntad general es siempre constante, incorruptible y pura. Cuando es menos que esto, deja de ser la voluntad general”, Grimsley, Ronald, *La filosofía de Rousseau*, Madrid, Editorial Alianza, 1977. Esta confusión generalmente ocurre, según Rousseau, ya que se engaña al pueblo y es entonces que parece que quiere lo que está mal. Es aquí cuando se forma asociaciones parciales dentro de la sociedad en sí. Por tanto, estas voluntades de las distintas asociaciones se hacen general respecto a sus miembros y particular respecto a la sociedad y/o el Estado.

179. De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.

180. Salvo en el caso de las Constituciones “radicales” norteamericanas, apenas después de la Declaración de Independencia: 9 de las 18 primeras Constituciones prohibían el veto; preveían Consejos populares para evaluar el funcionamiento constitucional (ejemplo Vermont y Pennsylvania), elección popular para cargos públicos y revocatoria para legisladores, ver Gargarella, Roberto, “En nombre de la Constitución. El legado federalista dos siglos después”, en: Borón, Atilio, *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, op. cit., notas 22 y 23.

181. Dahl, Robert, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Buenos Aires, FCE, 2003.

182. Macpherson, Crawford Brough, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial. Disponible en: http://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad3/CB-Macpherson.pdf [fecha de consulta: 15/09/2021].

183. Habermas, Jürgen, “Tres Modelos de Democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, Conferencia pronunciada en el Departament de Filosofia de la Universitat de València (16/10/1991). Disponible en: <http://www.alcoberro.info/V1/habermas7.pdf> [fecha de consulta: 15/09/2021].

como elemento constitutivo del proceso social (*paradigma del diálogo*). Promueve una democracia deliberativa, convirtiendo el “concepto procedimental de la política deliberativa en el núcleo normativo de una teoría de la democracia”.

Para catalogar el grado o nivel de participación se han formulado diversas tipologías. Así, entre otros, Sarah White habla de participación: 1) nominal, 2) instrumental, 3) representativa y 4) transformativa. Dependiendo de quién participe y en qué proceso, cada una de esas formas de participación tiene un significado, sentido o función diferentes para quienes están arriba/adentro (los/as que buscan o deben garantizar la participación de otros/as) o de los que están abajo/afuera (los/as que buscan participar).¹⁸⁴

Entre otras conclusiones, sostiene que

1) La participación debe considerarse como un proceso político; 2) si bien tiene el potencial para cambiar los patrones de dominio, también puede ser el medio a través del cual se afianzan y reproducen las relaciones de poder existentes;¹⁸⁵ 3) la forma y la función de la propia participación se convierten en elementos centrales de la lucha. Fundamentalmente, la ausencia de conflicto en muchos programas supuestamente “participativos” es algo que debe levantar sospechas.¹⁸⁶

Una participación ciudadana eficaz es aquella que abre canales de información, comunicación y diálogos, incide en la toma de decisiones, produce cambios ideológicos y actitudinales en la percepción y actuación de los involucrados para transformar prácticas culturales, generando nuevos aprendizajes frente a los procesos de discusión, concertación y toma de decisiones, articulando todas las fuerzas de las comunidades.¹⁸⁷

Los mecanismos de participación semidirecta o directa han sido planteados como instrumentos correctivos de los déficits de la democracia representativa,¹⁸⁸

184. White, Sarah, “Depoliticising development: the uses and abuses of participation”, en *Development, NGOs, and Civil Society*, pp. 142-155, 1996. Disponible en: <http://www.rrojasdatabank.info/eade142-155.pdf> [fecha de consulta: 15/09/2021]. Ver también: Institute of Development Studies (Instituto de Estudios sobre Desarrollo), *Reseña bibliográfica sobre participación activa y defensa e investigación en materia de derechos humanos*, UK, IDS, mayo de 2010. Disponible en: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/SpanishReseabibliograficasobreparticipacinactivaydefensaeninvestigacionenmateriadederechoshumanos.pdf> [fecha de consulta: 15/09/2021].

185. White, Sarah, “Depoliticising development: the uses and abuses of participation” p. 154, *op. cit.*

186. *Ibidem*, p. 155.

187. Sharry, Sandra, “Participación ciudadana en la gestión ambiental. El caso de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LBN)”, en Cafferata, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana, (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, *op. cit.*, pp. 613-628, esp. p. 625 y cita en nota 14, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Colombia, “Experiencias significativas de participación ciudadana y conocimiento tradicional en la gestión ambiental”, 2012.

188. “Los que defendemos formas robustas y exigentes de la democracia lo hacemos porque creemos que garantizan mejor que ningún otro esquema institucional alternativo la toma de decisiones imparciales y porque respetan más las demandas de sociedades pluriculturales como las nuestras”, dice Roberto Gargarella en “Reivindicación de los plebiscitos”, *Diario El país*, 9/02/2017.

y si bien muchos/as hablan de ellos como formas de democracia participativa, y lo son de alguna forma, no dejan de ser procedimientos esporádicos y acotados.

Algunos/as impugnan aún hoy la necesidad de estos procesos participativos. Las razones alegadas son muy diferentes, incluyendo referencias a la supuesta irracionalidad de las mayorías; al papel manipulador de los medios de comunicación o a la impermisibilidad de decidir democráticamente en torno a temas vinculados con derechos fundamentales. Coincidimos con Gargarella en que “este tipo de críticas ayudan a reforzar el elitismo que viene corroyendo las bases de los sistemas institucionales de nuestros países”.¹⁸⁹

Durante los últimos 30 años la democracia participativa ha experimentado un crecimiento importante, al decir de Bruno Kaufman: “La tendencia global es clara: los instrumentos de la democracia directa se han convertido en parte esencial de la democracia representativa moderna”.

Hay diversas definiciones y concepciones de “democracia directa”: las “minimalistas” que consideran tal exclusivamente al referendo, o sea, la consulta popular promovida por los/as ciudadanos/as con el objetivo de aprobar o vetar una ley; otras que incluyen a todos los mecanismos de participación ciudadana que implican el voto (con la excepción de las elecciones), es decir, consultas populares en sus diversas formas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato). Y otras, más abarcativas, que incluyen a la iniciativa legislativa (el derecho de los/as ciudadanos/as a proponer leyes al Congreso), y las “maximalistas” que entienden que democracia directa también comprende la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo, planeamiento participativo) y en el control de la política (como Defensoría del Pueblo, Observatorios y Auditorías Ciudadanas).

Las investigaciones de Font, Lissidini, Welp y Zocato, entre otros/as,¹⁹⁰ comparan las experiencias europeas, en Estados Unidos y en Latinoamérica, y defienden el uso de estos procedimientos frente a sus detractores.

Los países latinoamericanos muestran ciertos patrones históricos comunes y también profundas diferencias. Junto a la consolidación de la democracia o al menos de ciertos elementos indispensables como elecciones libres

Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/02/09/opinion/1486644995_314713.html [fecha de consulta: 15/09/2021].

189. *Ibidem*.

190. Font, Joan, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, Universidad Autónoma de Madrid, disponible en: <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/fontdecisiones.pdf> [fecha de consulta: 15/09/2021]; Welp, Yanina, “Brechas digitales y políticas: ¿democracia electrónica en América Latina?”, en *Center for Research on Direct Democracy. Universidad de Zurich*, Suiza, 2010, disponible en: https://yaninawelp.files.wordpress.com/2009/10/welp_flasco_may2010.pdf [fecha de consulta: 15/09/2021]; Massurger, Nina y Welp, Yanina, “Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador”, en Méndez, Fernando y Wheatley, Jonathan (eds.), *Constitution-Making and Popular Participation*, UK, Ashgate, 2013.

y justas, libertad de expresión y garantía de derechos fundamentales, se observa la inestabilidad institucional en que están inmersos muchos países de la región. Las protestas populares han conducido al fin anticipado de gobiernos electos en numerosas ocasiones.¹⁹¹

En estos procesos, como los vividos en las asambleas constituyentes tanto en Venezuela (1999) y Ecuador (2008) como en Bolivia (2009), se generó una tensión no resuelta entre la legalidad –referida a procedimientos– y la legitimidad –basada en el apoyo ciudadano–.¹⁹²

Sin embargo, el uso de los instrumentos de democracia semidirecta o participativa es aún modesto en la región, comparado con Europa y Estados Unidos.

Hace dos décadas Font,¹⁹³ al clasificar los mecanismos de participación ciudadana en consultivos,¹⁹⁴ deliberativos¹⁹⁵ y resolutivos o de democracia directa,¹⁹⁶ entre otros, comparaba las experiencias ya extendidas a niveles locales de consejos consultivos territoriales y temáticos (ejemplo: Juventud, Vivienda, Niñez...) en España, Italia, Francia, Alemania, Noruega, Suecia y Gran Bretaña. Sintetizaba los más variados procesos deliberativos sin representatividad en círculos de estudio (en Suecia, Gran Bretaña y EE. UU., generalmente alrededor de sindicatos, iglesias o asociaciones), fórums temáticos (especialmente en EE. UU. y vía algunas de sus fundaciones en Europa del Este (Rusia, Hungría), América Latina (Colombia, Argentina, Chile) y Oriente Medio (Líbano)), visiones de la comunidad ("Future Search, Community Visioning, European Awareness Scenario Workshops, Open Space", con reuniones intermitentes de un par de días) y las conferencias de consenso (Dinamarca y Gran Bretaña). Procesos deliberativos con representatividad como encuestas deliberativas (EE. UU. y Gran Bretaña), jurados ciudadanos (en EE. UU. impulsada por la sociedad civil desde hace 45 años con escaso vínculo gubernamental; en Alemania, Cataluña y Gran Bretaña para la planificación urbana; excepcionalmente en Israel, Suiza y Nueva Zelanda) y paneles ciudadanos. Los procesos de democracia directa: elección directa del jefe del ejecutivo (o de otros cargos públicos), elecciones primarias (EE. UU.,

191. Welp, Yanina, "Brechas digitales y políticas: ¿democracia electrónica en América Latina?", *op. cit.*

192. Massurger, Nina y Welp, Yanina, "Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador", *op. cit.*

193. Font, Joan, "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", *op. cit.*

194. Suponen una participación constante de colectivos más conscientes, participativos y cobran grados de organización más estables.

195. Los mecanismos de democracia deliberativa intentan superar los problemas de información y debate, como a componentes imprescindibles de cualquier proceso decisorio. Algunos de estos mecanismos suponen bastante complejidad organizativa, por eso, a pesar de su extensión creciente, suponen todavía una parte limitada de los mecanismos en funcionamiento.

196. Pretenden extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos/as.

algunos partidos europeos, México, Argentina) o destitución o revocatoria (en municipios de EE. UU.), ayudan a “democratizar la política” y referéndums (uso abundante en niveles locales en EE. UU. y Suiza), asambleas (muy pocas experiencias en comunidades o ciudades pequeñas; en algunos municipios de Nueva Inglaterra; con menores atribuciones en Gran Bretaña) y “teledemocracia” (ya desde hace veinte años en la gestión de Ámsterdam o Berlín y favoreciendo redes ciudadanas en EE. UU.).

Merece especial atención el caso de Islandia y su “Revolución naranja” donde el pueblo finalmente votó dos plebiscitos (uno en 2010 y otro en 2011) en contra del pago de la deuda a los bancos con dinero del presupuesto nacional y la redacción de su nueva Constitución (se habla de “wikiconstitución” por el rol participativo que le dieron a la ciudadanía a través de las redes sociales).

Hay experiencias que incorporan la participación a una planificación más concreta, como es la de la elaboración de los presupuestos municipales. Esto se ha hecho en Nueva Zelanda, donde la planificación anual se convirtió en eje central de participación ciudadana en el gobierno local, pero aparentemente terminó siendo ritualizado y con escasa participación. En cambio, el modelo de “presupuestos participativos” de Porto Alegre¹⁹⁷ y cuya metodología utilizan hoy ya muchas ciudades brasileñas, latinoamericanas y hasta europeas¹⁹⁸ ha mostrado mejores resultados.

En nuestra región, la mayoría de las consultas o audiencias públicas se refieren cada vez más a casos ambientales, por explotación minera, instalaciones hidroeléctricas, explotaciones petroleras o tala de bosques, entre otras. Todavía es pronto para hacer una evaluación del uso e impacto de este mecanismo, pero es probable que vayan en aumento dado el aumento de las políticas extractivas, la creciente conciencia ambiental ciudadana y las exigencias crecientes de los organismos internacionales.

Desde la óptica ambiental, el Principio 10 de la Declaración de Río¹⁹⁹ dispone:

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 deber 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.

197. Tarso, Genro, *El presupuesto participativo y la democracia. Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*, trad. de Adrián Scalise, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

198. Allegretti, Giovanni y Herzberg, Carsten, “El ‘retorno de las carabelas’: los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo”, Transnational Institute (TNI), 2007.

199. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992. Disponible en: http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_S.PDF [fecha de consulta: 15/09/2021].

Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Imprimirá un nuevo impulso en la región a la participación ciudadana el flamante tratado en la materia.²⁰⁰

Las constituciones más modernas contienen instrumentos y herramientas institucionales y jurídicas para la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales. La participación ciudadana es eje de la gestión ambiental.²⁰¹ Un avance importantísimo e innovador para nuestra región es que acaba de firmarse el primer acuerdo regional vinculante en materia del Principio 10.²⁰²

En Argentina, desde 1994, la Constitución Nacional reconoce dos procedimientos de estas características: la iniciativa popular y la consulta popular, reglamentadas en 1996 y en 2001, respectivamente.

Si bien estos mecanismos deberían funcionar como válvulas de descompresión de los errores y fallas del sistema de representación, cuando este desoye requerimientos ciudadanos o tiene dudas y evitarían males mayores en el quiebre de confianza entre representados/as y representantes, hay demasiadas barreras que hacen que la herramienta no sea tan democrática como debería y que su uso fuera excepcional.

Por otra parte, la Constitución no contempla el veto popular (es decir, los/as ciudadanos/as no pueden convocar a un referendo o plebiscito para proponer una reforma o intentar derogar una ley), tampoco se contempla la revocatoria de mandato a nivel nacional.

Más allá de estas herramientas nacionales, existen otras incluidas en constituciones provinciales y municipales, como la revocatoria de mandato, audiencias públicas o presupuesto participativo o planeamiento estratégico participativo, que tampoco son de utilización frecuente ni sencilla entre la ciudadanía, que por lo general las desconoce.²⁰³ O que se comenzaron a utilizar

200. 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, adoptado en la órbita de CEPAL en Escazú, Costa Rica. Entró en vigencia el 22 de abril de 2021. Al 31 de octubre del 2022 tiene 24 firmas y 13 Estados partes.

201. Sharry, Sandra, "Participación ciudadana en la gestión ambiental. El caso de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LBN)", *op. cit.*, esp. pp. 615-617.

202. En América Latina y el Caribe, hasta el 22/11/2021, 24 países aprobaron 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. Aprobado en San José de Costa Rica, CEPAL, el 04/03/2018. Entró en vigencia el 22 de abril de 2021. Al 31 de octubre del 2022 tiene 24 firmas y 13 Estados partes.

203. Ver el análisis de estos mecanismos de democracia semidirecta y participativa en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el Capítulo V, punto 4.

y dependiendo del gobierno de turno lentamente se van esterilizando o solo usando como un trámite formal sin tomar en consideración lo que los/as participantes han planteado, lo cual de manera creciente desmoviliza y genera en muchos casos escepticismo.

- Democracia Digital

En orden a mejorar o subsanar los déficit de la democracia representativa, no podemos dejar de mencionar la llamada democracia electrónica o democracia digital o ciberdemocracia (en inglés como *e-democracy*), que si bien no es un mecanismo institucional en sí mismo, es el uso de las TIC (informática, Internet y telecomunicaciones) para crear espacios de diálogo y reflexión social, acceso a información de sujetos políticos, ejercicio de los derechos de participación/políticos y mejora de los procesos electorales en la relación entre ciudadanos/as, partidos políticos, gobiernos y organismos del Estado.

Es la democracia que usa las nuevas tecnologías de la información y los medios alternativos de comunicación para satisfacer sus necesidades en beneficio de todos/as y para mejorar procesos dentro de una democracia representativa. Es un desarrollo político que aún está en sus comienzos, y es tema de muchos debates y actividad dentro de gobiernos, grupos cívicos y sociedades alrededor del mundo.

Cuando el término fue acuñado en el seno de los movimientos cívicos de Minnesota (Estados Unidos), el vocablo predominante era el de “teledemocracia”. Esta fue definida por el cientista político Ted Becker en 1981 como una combinación de elementos de la democracia electrónica con algunos de “democracia deliberativa”, ambos formulados casi al mismo tiempo.

Tomaremos en cuenta las recomendaciones del grupo de trabajo del área de conocimiento *e-democracy* de IT4ALL, liderado por la CALRE (Conférence des Assemblées Législatives Régionales d’Europe) en Europa, esenciales para la *e-democracy*, que deberían tomarse en cuenta para la democracia participativa en general y no solo cuando se usan tecnologías. Veremos los problemas, dificultades y dudas que acarrea y también las reflexiones teóricas actuales sobre las experiencias concretas.

Se habla de democracia de código abierto, de democracia líquida –democracia directa delegativa revocable– y de *crowdsourcing* de nuevas leyes y textos constitucionales y hay muchas experiencias en países europeos y niveles locales (otro caso interesante en Estonia). Hay varios partidos tratando de desarrollar *softwares* para la transparencia, la participación ciudadana y política (*software Feedback Liquid* o el *Wasazil* del Partido Pirata de Islandia). La idea central es que las reglas básicas del juego no puedan modificarse sin el consentimiento expreso de una gran mayoría. Y que en las cuestiones locales o diarias se pueda

auscultar de manera permanente. Se trata de que la participación en una democracia sea gratificante sin ocupar mucho tiempo de cada persona.²⁰⁴

De todas formas, estos mecanismos deben siempre combinarse con los presenciales directos, que en muchos casos resultan irremplazables.²⁰⁵

- La judicialización como mecanismo de participación

La noción de judicialización alude justamente al incremento de la actividad judicial en la vida política y social de la población y describe el proceso por el cual diversos actores políticos y sociales consideran ventajoso recurrir a la justicia para hacer valer sus intereses (Sieder *et al.*, 2008 y Smulovitz, 2008). Dicha noción indica como los tribunales se consagran como campos de lucha que complementan las instancias tradicionales de negociación y acción de los sectores populares, constituyéndose así en canales novedosos para las iniciativas sociales.²⁰⁶

Hay actores sociales que solo logran entrar en la conversación y demandas que logran ser “problematizadas” vía tribunales.

Cuando se produce una ruptura del orden a partir de la cual los sujetos que no son contados como parte logran hacerse contar como seres parlantes e instituyen una comunidad por el hecho de poner en común la distorsión. Es decir, que ciertos grupos, fracciones de clase u organizaciones de la sociedad civil logran incorporar dicho reclamo en la arena política, lo hacen visible. El Estado ya no puede hacer caso omiso del mismo y debe tomar posición respecto de la cuestión problematizada.²⁰⁷

En este sentido, se observa una creciente utilización de la vía judicial como campo de disputa y eventual forma de resolución de los conflictos entre el Estado y la sociedad.²⁰⁸ Es frecuente el uso de la judicialización como forma de participación ciudadana por parte de las ONG en defensa de intereses colectivos y

204. Ver Entrevista a Gunnar Grimsson de *Citizen Foundation* de Islandia en *elDiario.es*, 20/5/2013. Disponible en: https://www.eldiario.es/tecnologia/diario-turing/gunnar-grimsson-tecnologia-fomentar-actitudes_1_5681745.html [fecha de consulta: 15/09/2021].

205. Ver web “BA elige”, cuestionado judicialmente por los/as vecinos/as como una forma de falsificación de la participación, (Capítulo XI, punto 5.1). Disponible en: <https://baelige.buenosaires.gob.ar/> [fecha de consulta: 15/09/2021].

206. De Monte, Agostina; Galicer, Yamila y Mekler, Lara, “La Judicialización de demandas en villas de la ciudad. Análisis de los procesos socio-políticos de los conflictos. Informe de investigación de la judicialización de demandas en la Villa 31”, Paper aportado por ACIJ, estudio del 2006 al 2013, p. 7.

207. *Ibidem*.

208. Para una reflexión sobre si es legítimo que los tribunales resuelvan conflictos colectivos o estructurales de impacto político y el debate sobre “judicialización de la política”, ver: Maurino, Gustavo, “Los procesos colectivos”, en Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastián (coords.), *Comentarios a la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: Una mirada igualitaria*, Buenos Aires, *op. cit.*, T. II, pp. 871-893. Cuestión sobre la que volveremos en distintos aspectos al hablar del amparo colectivo, en el punto 2.1.2 del Capítulo IV, en el Capítulo VII sobre “El rol y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, en el Capítulo X, punto 3 sobre el Poder Judicial de la Ciudad y en el Capítulo XI sobre “La participación ciudadana en defensa del ambiente en la Ciudad”, 1996-2017.

bienes comunes o en otros casos de litigio estratégico en materia de derechos humanos.²⁰⁹ Así, los diferentes poderes que conforman el Estado van fijando posiciones o involucrándose a través de iniciativas, respuestas u omisiones, a través de las cuales se va conformando la política pública.²¹⁰

Dice Joan Font:

... no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales. Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numerosos posibles y que salgan de la experiencia más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisiones final es una cuadratura del círculo quizás excesiva. Incluso mecanismos que cuentan con más ventajas que inconvenientes, como los presupuestos participativos o los jurados ciudadanos, tienen problemas indudables. Sin embargo, ser conscientes de la amplia gama de posibilidades existentes, de que a partir de estas ideas casi todo puede ser inventado y de cuáles son los déficits que deberemos afrontar según cual haya sido nuestra elección supone ya un gran paso adelante.²¹¹

No se puede responder a nuevos fenómenos con mecanismos o instrumentos obsoletos. Si esto es verdad en general, mucho más lo es en materia ambiental donde la dinámica del problema está en constante cambio y donde el sistema normativo requiere una armonización permanente de valores.

209. Analizamos el uso hecho por las ONG y ciudadanos/as en defensa del ambiente y el patrimonio en el Capítulo XI, apartado 3.2 sobre “La judicialización de casos como activismo ciudadano”.

210. Ver Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Documento Cedes / G. E. Clacso* N° 4, Buenos Aires, 1976.

211. Font, Joan, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, *op. cit.*, p. 9.

Primera Parte: El marco del Estado Ambiental de Derecho en Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires

*Como siempre, habrá que seguir estando armados teóricamente frente a quienes,
por comodidad intelectual, conservadurismo o mera conveniencia,
sigan en la práctica de invocar los mejores ideales públicos,
para la satisfacción de los peores y más personales intereses.**

* Gargarella, Roberto, *La justicia frente al gobierno*, Quito, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012, p. 21.

IV. El Derecho al ambiente en la reforma constitucional de 1994²¹²

IV.1. El artículo 41 y su interpretación armónica con el “bloque de constitucionalidad”. Integración maximizadora

Nuestra Constitución a partir de la reforma de 1994 consagra un concepto de ambiente amplio e integral que no se limita a los aspectos naturales, sino que incluye aspectos sociales. No solo asegura la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos naturales sino también de los culturales,²¹³ de sus relaciones entre sí, y atiende a su

212. Bidart Campos, Germán, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1994; *Manual Elemental de la Constitución Reformada*, T. I, Buenos Aires, Ediar, 1998; *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. I, Buenos Aires, Ediar, 2000; *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. III; *Derecho Internacional de los derechos Humanos y la Reforma de la Constitución de 1994*, Buenos Aires, Ediar, 1995; *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. VI; y *La Reforma Constitucional de 1994*, Buenos Aires, Ediar, 1995. Cafferata, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I a IV; *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario. Derecho Ambiental*, T. I y II, vol. A y B, Buenos Aires, La Ley, 2012; Cafferata, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, op. cit. Convención Nacional Constituyente de 1994, *Diario de Sesiones*, disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm> [fecha de consulta: 15/09/2021]; Ekmejdjian, Miguel Ángel, *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995, T. III; Esain, José Alberto, “El concepto de medio ambiente”, en Herrera, Amancay (coord.), *Ambiente sustentable II Obra colectiva del bicentenario*, Orientación Gráfica Editora, Buenos Aires, 2010, T. I, pp. 65-96. Disponible en: AmbitoJuridico.com.br. <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/derecho-ambiental/el-concepto-de-medio-ambiente/> [fecha de consulta: 15/11/2021]; Saulino, Florencia, “Las generaciones futuras y los derechos ambientales”, en Gargarella, Roberto (comp.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, op. cit.; Jiménez, Eduardo, “El derecho a vivir en un medio ambiente sano en el marco del desarrollo sustentable, estudio introductorio”, en Esain, José Alberto, *Competencias ambientales*, op. cit., pp. 27-28; López Alfonsín, Marcelo, *Derecho Ambiental*, Buenos Aires, Astrea, 1ª ed., 2012; Lorenzetti, Ricardo “La Protección Jurídica del Ambiente”, LL 1997-E-1463; Menéndez, Augusto Juan, *La Constitución Nacional y el Medio Ambiente. El art. 41 de la CN*, prólogo de Edgardo Díaz Araujo, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo, 2000; Pizzolo, Calógero, *Constitución Nacional. Comentada y anotada con los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional y la jurisprudencia de los órganos de control internacional*, Mendoza, Ediciones de Cuyo, 2004; Quiroga Lavié, Humberto, *Visita guiada a la Constitución Nacional*, Buenos Aires, Zavallia, 1995; Rosatti, Horacio y AA. VV., *La Reforma de la Constitución*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni Editores, 1994; Sabsay, Daniel, “A 20 años de la reforma constitucional, ¿se han cumplido sus objetivos?”, en *Pensar en Derecho*. Buenos Aires, UBA, 2004, disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/5/20-anos-de-la-reformaconstitucional-se-han-cumplido-sus-objetivos.pdf> [fecha de consulta: 15/09/2021]; “Constitución y Ambiente en el marco del desarrollo sustentable”, Capítulo act. en junio de 2003 de Walsh, Juan Rodrigo (ed.), *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, La Ley, 2000, pp. 67-82, disponible en: <https://issuu.com/fundacion.farn/docs/art12> [fecha de consulta: 15/09/2021]; *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, op. cit.; Sabsay, Daniel y Manili, Pablo, *Constitución de la Nación Argentina y Normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencia*, op. cit.

213. En el mismo sentido: Martínez Preciado, Natalia Paola, “Defensa del Patrimonio Cultural, histórico y social”, op. cit., p. 376. Esta norma del art. 41 en lo que respecta a patrimonio tiene antecedente en la Constitución de 1949, art. 37, del Capítulo III; punto 7 del IV: “Las riquezas

funcionamiento como sistema armónico para todos los/as habitantes y para las generaciones futuras. Lo reconoce como un derecho-deber, con la obligación de no dañar, prevenir y eventual y prioritariamente de recomponer.²¹⁴

IV.1.1. La supremacía de la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos²¹⁵

La Constitución Nacional reafirma su supremacía al autoerigirse en la norma rígidamente modificable que atribuye, reparte o distribuye las competencias legislativas entre la Nación y las provincias y la Ciudad, de manera expresa o implícita en función de la reserva de las provincias (arts. 31, 27, 28, 5, 30 y 36).

La norma del artículo 41 de la Constitución Nacional se convierte entonces en el piso de protección del derecho al ambiente que consagra de manera novedosa el *federalismo de concertación*²¹⁶ del que ya hablaba Bidart Campos aun antes de la reforma y que debe interpretarse considerando las normas de los artículos 124 (dominio originario de las provincias sobre sus recursos naturales), 121 (competencia remanente provincial de lo no expresamente delegado) y 129 (asimilación de la Ciudad de Buenos Aires a las provincias).²¹⁷

artísticas e históricas, así como el paisaje natural, cualquiera que sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado, que puede decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de los tesoros artísticos. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica que asegure su custodia y atienda a su conservación". Asimismo, el art. 38, al consagrar la "función social de la propiedad privada" "sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común"; y los arts. 39 y 40, al poner "el capital", "la organización de la riqueza y su explotación" "al servicio del bienestar social", "el bienestar del pueblo" y sin contrariar "los fines de beneficio común del pueblo argentino", anticipan las ideas de restricciones al dominio que se imponen para garantizar el disfrute de los bienes comunes o los derechos de incidencia colectiva.

214. Art. 41: "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 complementirlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos".

215. Ver: Hitters, Juan Carlos, *Reforma de la Constitución Argentina de 1994 y los Tratados sobre Derechos Humanos a 20 años de su vigencia (vista por un Convencional Constituyente)*, UNLP, 2014. Disponible en: http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20141108_03.pdf [fecha de consulta: 15/09/2021]; Manili, Pablo, *El Bloque de Constitucionalidad. La recepción del derecho Internacional de los derechos Humanos en el Derecho Constitucional Argentino*, op. cit.

216. Ver en este mismo Capítulo IV, el punto 1.4. Federalismo Ambiental.

217. Asimismo, hay una serie de normas de la CN que se refieren a *temas conexos o colindantes* al Derecho al Ambiente (como los denomina José Esain), que si bien exceden el objeto de este trabajo no pueden dejar de mencionarse porque pueden dar lugar a un panorama normativo más complejo:

La Constitución Nacional es suprema al autoerigirse a sí misma en tal y a su vez al equiparar a determinados instrumentos de Derechos Humanos a su jerarquía (art. 75, inc. 22). Así determina que ese *bloque de constitucionalidad* es norma subordinante de los ordenamientos derivados de ella (nacional o provincial).²¹⁸ Sin embargo, permítasenos agregar que, aunque organiza y distribuye, no subordina en aquellas competencias no delegadas por las provincias.

IV.1.2. Instrumentos de Derechos Humanos jerarquizados constitucionalmente y otros tratados

La aparición de los Tratados de Derechos Humanos ha producido una revolución que si bien no fue inmediata es creciente, progresiva y va sedimentando en todo el mundo. Los organismos técnicos encargados de su aplicación han ido cobrando autoridad y vigor y en la medida en que más órdenes jurídicos nacionales reconocen la suprallegalidad de sus normas e incluso, como en el caso argentino, los equiparan a una jerarquía constitucional estos cambios se acrecientan. A esto hay que sumar la activa participación de la sociedad civil a nivel local e internacional haciendo uso de las herramientas que estos sistemas de protección de derechos brindan.

En este sentido, uno de los tópicos más importantes de la Reforma Constitucional de 1994 fue la jerarquización de varios de los más relevantes Tratados de Derechos Humanos con rango constitucional²¹⁹ —a los que luego se agregaron otros por vía legislativa, conforme el mecanismo previsto en el inc. 22, art. 75—,²²⁰ cuyos efectos inmediatos ya se han hecho sentir en la jurisprudencia de estas últimas dos décadas pero que tienen aún proyecciones futuras inimaginables.

Códigos de fondo (art 75, inc. 12), por ej. Código Civil y Código de Minería; Pueblos indígenas (art. 75, inc. 15); Ríos, navegación, comercio interprovincial (art. 75, inc. 10), Comercio internacional e interprovincial (art. 75, inc. 13), Establecimiento de utilidad nacional (art. 75, inc. 30), Uso y enajenación de tierras de propiedad nacional (art. 75, inc. 5), ver Esain, José Alberto, *Competencias Ambientales*, op. cit. 218. Ídem.

219. Que dan sustento a la defensa del derecho al ambiente y al patrimonio con rango constitucional: Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8, 25 y 28, que si bien no tienen referencia expresa al ambiente se citan en su defensa en el marco de una interpretación armónica e integrada con el conjunto de textos constitucionales y convencionales), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. XXVII y XXVIII), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 1, 2, 5, 6, 7 y 17) y su Protocolo Facultativo, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 1, 2, 3, 4, 5, 11, 12 y 25), Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1, 2, 4, 5, 25, 26 y 32), Convención de los Derechos del Niño/a, la Convención sobre eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención sobre toda forma de discriminación racial, en la medida en que alguno de estos colectivos esté afectado, lo cual es bastante frecuente.

220. De los tratados elevados con rango constitucional posteriormente a la reforma de 1994, la Convención de los derechos de las personas con discapacidad puede invocarse para defender el derecho al ambiente en la medida que haya personas de ese colectivo involucradas.

Una pieza clave de nuestro derecho constitucional vigente es la comprensión y aplicación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos “en las condiciones de su vigencia” en la interpretación de nuestra Corte Suprema como conforme a las pautas interpretativas y criterios de los organismos internacionales encargados de su aplicación en ámbito internacional.²²¹ Aún son escasas las citas y argumentos jurisprudenciales y doctrinarios, echando mano de estos antecedentes, que permiten una interpretación progresiva, dinámica e integradora muy rica y de límites insospechados, que significa en materia de derechos humanos en general y de ambiente en particular una permanente puerta abierta de nuestro texto constitucional a la vida misma, considerando la universalidad de estos derechos y en particular la problemática del ambiente como tema común de la humanidad.

Es muy importante tener en cuenta en relación con los tratados con jerarquía constitucional que la Corte Suprema ha dicho que “deben entenderse como formando un bloque único de legalidad cuyo objeto y fin es la protección de los derechos humanos fundamentales de los seres humanos” (caso “Arce”, CSJN: Fallos: 320:2145). Esto es: los tratados entre sí deben ser considerados conjunto. Esto no hace más que recoger principios de Derecho internacional de los derechos humanos ya vigentes, pero resulta relevante en la medida en que son asumidos por la Corte.

Un tópico que fuera otrora controvertido y que es altamente significativo por su permanente evolución es el de las “condiciones de vigencia” de los tratados con jerarquía constitucional. Cuando hablamos de “en las condiciones de su vigencia” coincidimos con la doctrina que considera la entrada en vigencia para el Derecho Internacional, y no meramente la aprobación legislativa. Esto es: para las declaraciones cuando se suscriben y para los tratados con la ratificación de nuestro país o cuando se cumple con la cantidad de países que ratifican que el propio tratado establece para su entrada en vigencia.²²²

En cuanto al debate doctrinario sobre si las reservas y declaraciones interpretativas integran o no las condiciones de su vigencia, nos inclinamos por rechazarlo (en el mismo sentido Bidart Campos, aunque con otros argumen-

221. Si bien los oscuros motivos que llevaron a algún constituyente a incluir la frase apuntaban a que se consideraran las reservas y declaraciones interpretativas formuladas al momento de la ratificación, como modo de bloquear el debate sobre la legalización del aborto, vía Convención de Derechos del Niño/a, lo cierto es que la Corte Suprema de Justicia de la nación dijo que no se refiere al modo en que tales tratados fueron ratificados, sino a la forma como rigen en el ámbito internacional, considerando su efectiva aplicación por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación (Ver: “Ekmedjian, Miguel c/ Sofovich, Gerardo” sobre primacía tratados, interpretación conforme Corte IDH, *op. cit.*; “Girolodi, Horacio David y otro s/ recurso de casación”, sobre aplicación de los Tratados en las condiciones de su vigencia, *op. cit.*

222. En el mismo sentido: Manili Pablo, *El Bloque de Constitucionalidad. La recepción del derecho Internacional de los derechos Humanos en el Derecho Constitucional Argentino*, *op. cit.*

tos). Primero, porque del debate constituyente surge claro que la propuesta de Barra fue rechazada y no hubo consenso, segundo porque la práctica de reservas y declaraciones interpretativas es cada vez menos frecuente y más rechazada a nivel internacional en materia de Derechos Humanos y tercero porque la Corte en sus fallos asumió otro criterio²²³ y cuando tuvo oportunidad de aplicar este no lo aplicó.²²⁴

Adscribimos a la interpretación de que “en las condiciones de su vigencia” implica que el control de constitucionalidad a la luz de estos tratados de DD. HH. debe hacerse considerando las recomendaciones generales y particulares y la interpretación de los organismos técnicos y los fallos de los órganos jurisdiccionales de los sistemas de Derechos Humanos universal e interamericano, encargados de su custodia, respectivamente. Este cuerpo de documentos configura costumbre de Derecho internacional y es a su vez pauta interpretativa de los tratados.

Así, principios fundamentales de los Derechos Humanos como la universalidad, indivisibilidad e interdependencia²²⁵ son pauta interpretativa señera que resuelve tensiones y dilemas entre los derechos consagrados constitucionalmente en 1853, 1994 y/o entre los propios Tratados de Derechos Humanos.²²⁶

223. “Ekmedjian, Miguel c/ Sofovich, Gerardo y otros”, *op. cit.*, “Giroldi, Horacio David y otro s/ recurso de casación”, *op. cit.*

224. Ver caso “Simón”, CSJN, Fallos: 328:2056, 2005.

225. Principio 5 de la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos, 1993. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf [fecha de consulta: 15/09/2021].

226. Otros principios de Derecho Internacional que son pauta interpretativa de nuestra Constitución y de los Tratados Internacionales de DDHH en materia ambiental: Resolución N° 16/11 del Consejo de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente” de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentado en su Informe al Consejo de Derechos Humanos en 2011; todas las recomendaciones y opiniones consultivas generales y las particulares (aun cuando hayan sido efectuadas a otros países, si los extremos del caso son asimilables) del Comité de Derechos Humanos, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los fallos no solo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al PSJCR, sino también los de la Corte IDH, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en su aplicación e interpretación de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en lo que refiera a casos similares; toda recomendación referente a ambiente del resto de los organismos técnicos encargados de la aplicación de otros tratados (CEDAW, CDN, CT, CG o CDR); particularmente en lo que puede ser de aplicación para la Ciudad de Buenos Aires, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) se ha referido a temas ambientales en sus Observaciones Generales: OG N° 4 “El derecho a una vivienda adecuada”, de 1991; OG N° 12, “El derecho a una alimentación adecuada” (art. 11 PIDESC) de 1999, OG N° 14. “El derecho al disfrute de más alto nivel posible de salud” (art. 12 PIDESC); OG N° 15, “El derecho al agua” (arts. 11 y 12 PIDESC) y OG N° 21. “El derecho de toda persona a participar en la vida cultural”, de 2009.

En particular ha sido un cambio sustantivo que tanto en el sistema europeo²²⁷ como en el interamericano sus respectivas Cortes regionales de Derechos Humanos en un desarrollo progresivo hayan elaborado la jurisprudencia del *control de convencionalidad*²²⁸ sobre los actos de los tres poderes de los Estados, que debe efectuarse en el ámbito doméstico y en el internacional para verificar si se han violado tratados sobre Derechos Humanos. A tal punto que han condenado a varios países, entre ellos al nuestro, por infringir este postulado.

Debemos subrayar que la intervención de los organismos internacionales de los derechos humanos es subsidiaria por lo que la obligación primaria de los/as jueces/zas en todos los niveles de la Administración de Justicia²²⁹ es efectuar ellos mismos esta *revisión de convencionalidad* (control primario)²³⁰ y en su caso descartar o inaplicar las normas internas que infrinjan los pactos internacionales. Y esta tarea no solamente deben llevarla a cabo los/as jueces/zas sino

227. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, órgano del Consejo de Europa, en aplicación del Convenio europeo de derechos humanos, practica por sí mismo *control de convencionalidad*, incluso sobre constituciones locales, inaplicando las opuestas al Convenio. Algunas veces el control de convencionalidad se realiza para contrarrestar la acción de los Estados, y en otras, para atacar la omisión del legislador nacional, en ambos supuestos contra el Convenio. Por ejemplo, sobre el contralor por convencionalidad de constituciones, los casos “Partie communiste unifié de Turquie”, del 20/11/1998, y “Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres”, 28/10/1999, citado por Sudre, Frédéric, *Droit européen et international des droits de l’homme*, 8ª ed., París, Presses Universitaires de France, 8ª ed., 2006, pp. 191-192.

228. Desde años atrás existía el control de convencionalidad (aunque no se le llamase así) realizado por la misma Corte Interamericana de Derechos. En el caso “La última tentación de Cristo”, por ejemplo, reputó violatoria del Pacto a una cláusula de la Constitución de Chile en materia de censura televisiva y exigió su reforma, cosa que finalmente ocurrió. En “Boyce c. Barbados”, la Corte entendió que también infringía el Pacto una regla constitucional de este país, que impedía el control judicial de las normas anteriores a la Constitución de 1996. En la jurisprudencia de la Corte Interamericana (Corte IDH), ha surgido el concepto *control de convencionalidad* para denominar a la herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia; ver: Corte IDH. Control de Convencionalidad, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf> [fecha de consulta: 15/09/2021]; caso: “Almonacid Arellano vs. Chile”, 26/09/2006; caso “Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú”, 24/11/2006; “Heliodoro Portugal vs. Panamá”, 12/08/2008, párr. 1806; “Radilla Pacheco vs. México”, 23/11/2009, párr. 3397; “Fernández Ortega y otros vs. México”, 30/08/2010, párr. 2368; “Rosendo Cantú y otra vs. México”, 31/08/2010, párr. 2199; “Liakat Ali Alibux Vs. Surinam”, 30/01/2014, párr. 151.

229. Corte IDH, caso “Cabrera García y Montiel Flores vs. México”, 26/11/2010. En el mismo sentido: “Liakat Ali Alibux Vs. Surinam”, 30/11/2014, párr. 151; “Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana”, 28/08/2014, párr. 311.

230. El *control de convencionalidad* que debe efectuarse conforme todos los tratados en materia de derechos humanos, no solo la CADH según la Corte IDH, caso “Gudiel Álvarez y otros (‘Diario Militar’) Vs. Guatemala”, 20/11/2012. Debe considerarse no solo el texto de los tratados sino también las opiniones consultivas de los organismos encargados de su aplicación, según la Corte IDH, cfme. Opinión Consultiva sobre Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva OC-21/14, 19/08/2014.

también los Poderes Ejecutivos y a la par los propios Legislativos,²³¹ que tienen el deber de no dictar preceptos violatorios de los Tratados. Esto será *control de constitucionalidad* en la medida en que se trate de tratados de derechos humanos jerarquizados con ese rango o *control de convencionalidad* genérico en el caso del resto de los tratados. Nuestra Corte Suprema en los casos “Mazzeo” y “Videla y Massera”,²³² ha consentido explícitamente la tesis fijada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de control de convencionalidad. Tal doctrina se ha empleado para inaplicar normas nacionales, algunas de ellas muy importantes y con gran repercusión pública, opuestas al Pacto de San José de Costa Rica, y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, e incluso para modelar la vigencia de normas constitucionales. Lo resuelto por la CSJN en la causa “Fontevicchia y otros c/ República Argentina”,²³³ si bien es un precedente negativo e implica un retroceso en el reconocimiento de la autoridad de la Corte IDH que resquebraja la eficacia directa de sus sentencias cuando invalidan decisiones judiciales nacionales, no obsta al funcionamiento de la doble vía del control de convencionalidad.

231. Corte IDH, caso “Gelman vs. Uruguay”, 24/02/2011; caso de “Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana”, *op. cit.*; caso “Rochac Hernández y otros vs. El Salvador”, 14/10/2014.

232. CSJN, Fallos: 330:3248, “Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ recurso de casación e inconstitucionalidad”, 13/07/2007. La Corte enfatizó que “la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe guiarse por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)” que importa “una insoslayable pauta de interpretación para los poderes constituidos argentinos en el ámbito de su competencia y, en consecuencia, también para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a los efectos de resguardar las obligaciones asumidas por el Estado argentino en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos” (consid. 20). Y en el caso CSJN, Fallos: 333:1657, “Videla, Jorge Rafael y Massera, Emilio Eduardo s/ recurso de casación”, 31/08/2010, consid. 8.

233. La Corte desestimó la presentación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto por la cual se solicitaba que, como consecuencia del fallo de la Corte IDH en la causa “Fontevicchia y otros c/ República Argentina”, se dejara sin efecto una sentencia firme de la Corte Suprema (voto mayoría: Dres. Lorenzetti, Highton de Nolasco y Rosenkrantz y el voto propio del juez Rosatti y disidencia del Dr. Maqueda. El voto conjunto consideró que no correspondía hacer lugar a lo solicitado en tanto ello supondría transformar a la Corte IDH en una “cuarta instancia” revisora de los fallos dictados por los tribunales nacionales, en contravención de la estructura del sistema interamericano de derechos humanos y de los principios de derecho público de la Constitución Nacional. Entendieron que el texto de la Convención no atribuye facultades a la Corte Interamericana para ordenar la revocación de sentencias nacionales (art. 63.1, CADH). Consideraron que revocar su propia sentencia firme –en razón de lo ordenado en la decisión “Fontevicchia” de la Corte IDH– implicaría privarla de su carácter de órgano supremo del Poder Judicial argentino y sustituirla por un tribunal internacional, en violación a los arts. 27 y 108 CN. La CSJN tuvo por cumplida la publicación exigida en la sentencia interamericana y consideró que la reparación económica ordenada en favor de los peticionantes se encontraba fuera del alcance de las actuaciones y no resultaba necesaria la intervención judicial. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-24822-La-Corte-sostuvo-que-la-Corte-Interamericana-de-Derechos-Humanos-no-puede-revocar-sentencias-del-M-ximo-Tribunal-argentino.html> [fecha de consulta: 16/09/2021].

IV.1.3. La cuestión ambiental en los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos por Argentina²³⁴

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos se encuentra indisolublemente ligado al ambiente: el ambiente sano constituye no solo un derecho fundamental, sino también el contexto, el espacio vital, donde se pueden realizar todos los derechos de las personas. Latinoamérica es una de las regiones del mundo con más extendido y mayor nivel de ratificación de tratados en materia de derechos humanos.²³⁵ Argentina, Uruguay, Paraguay, Ecuador y Bolivia somos en la región los países que tenemos ratificados todos los Tratados en materia de derechos humanos de ONU y OEA vigentes.²³⁶ Las propias Constituciones de los países consagran con rango constitucional²³⁷ o supralegal los tratados de derechos humanos en general o a los más importantes o así los ha consagrado la jurisprudencia.

IV.1.3.1. Instrumentos de Derechos Humanos y otros tratados²³⁸

Relevamos los tratados generales que aluden o son aplicables en defensa del Derecho al Ambiente en busca de sus principios. Incluimos aquí las declaraciones que son expresamente mencionadas en Constitución, a las que se les reconocen fuerza vinculante. Al no existir tratados genéricos en materia ambiental, no entramos en el análisis de tratados ambientales de tópicos específicos.

234. Ver también: Nonna, Silvia, “Panorama general e introductorio sobre Derecho Ambiental en Argentina. Evolución del derecho ambiental en el marco del Desarrollo Sostenible”, Buenos Aires, Derecho Abierto UBATIC, 2013. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?list=PLUloWyggRWowMwy7hg586o_KdaXUFRRtG&v=F8hRp_oXDhM [fecha de consulta: 16/09/2021].

235. En este sentido es significativo el contraste con Estados Unidos y Canadá, que también integran la OEA pero no son parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

236. Chile ha suscrito y ratificado todos, con excepción del Protocolo de San Salvador, que solo lo ha firmado. Fuente: CIDH Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/spanish/Basicos4a.htm> [fecha de consulta: 16/09/2021].

237. La CSJN de Argentina ha dicho que “deben entenderse como formando un bloque único de legalidad cuyo objeto y fin es la protección de los derechos humanos fundamentales de los seres humanos” (caso “Arce, Jorge”, Fallos: 320:2145, de 1997). Esto es: los tratados entre sí deben ser considerados conjunto. Esto no hace más que recoger principios de Derecho internacional de los derechos humanos ya vigentes, pero resulta relevante en la medida en que son asumidos por la Corte. Criterio similar adoptan la mayoría de los países de la región.

238. Nos referimos acá a los tratados suscritos por Estados nacionales. Ya hemos mencionado en el Capítulo III, punto 9 al hablar del Derecho a la Ciudad los acuerdos firmados a nivel regional y global por las propias ciudades. Para ver los tratados en materia ambiental sin rango constitucional, pero también normativa supralegal sobre nuestro orden local de la Ciudad y otros principios de Derecho Internacional aplicables: Lubertino Beltrán, María José, “Supremacía constitucional y Federalismo Ambiental Orden de prelación de las normas ambientales”, Buenos Aires, 2016 (para Doctorado UBA, inédito), en puntos V y VI.

Obviamente, al listado de tratados que incluimos en este acápite hay que agregar la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de los Derechos del Niño/a,²³⁹ la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación y otras formas conexas de Intolerancia, Convención Interamericana para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, en la medida en que alguna persona o colectivo de los allí referidos se encuentre privado/a o con alguna afectación de su derecho al ambiente.

También revisamos todas las normas de *soft law* generales o más relevantes vinculadas a la materia ambiental, que son muchas, en el punto 1.3.3. de este capítulo.

IV.1.3.1.1. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (DUDH)²⁴⁰

Son las normas de los artículos 1 (fraternidad), 2 (no discriminación), 8 (acceso a la Justicia), 25 (nivel de vida adecuado, salud, bienestar, alimentación, vivienda) y 28 las que si bien no tienen referencia expresa al ambiente se citan en su defensa en el marco de una interpretación armónica e integrada con el conjunto de normas constitucionales y convencionales.

IV.1.3.1.2. DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE (DADDH)²⁴¹

Las normas de los artículos XVII y XVIII son las que si bien no tienen referencia expresa al ambiente se citan en su defensa en el marco de una interpretación armónica e integrada.

239. Menciona expresamente al ambiente en el art. 24 que refiere a salud, incs. c. y e. al hablar de saneamiento ambiental y prevención de accidentes y en el art. 29 al hablar de la educación en el respeto a medio ambiente natural.

240. Adoptada por la ONU (Res. N° 217), compuesta entonces por 58 Estados, el 10/12/1948 (solo la votaron 48 a favor, según René Cassin, uno de sus redactores).

241. Aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá en 1948. En relación a ella la Corte IDH ha dicho en su O.C. 10 de 1989, luego de aclarar que no es un Tratado: "... no es a la luz de lo que en 1948 se estimó que era [...] la significación de la Declaración Americana como la cuestión del status jurídico debe ser analizada, sino que es preciso determinarlo en el momento actual, ante lo que es hoy el sistema interamericano,..." (párr. 37) y "Para los estados miembros de la OEA, la Declaración es el texto que determina cuáles son los derechos humanos a que se refiere la Carta. Es decir, para estos Estados [...] constituye [...] una fuente de obligaciones internacionales" (párr. 45).

IV.1.3.1.3. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (PIDCP)²⁴²

Las normas de los artículos 1, 2, 5, 6, 7 y 17 son las que aun sin referencia expresa al ambiente se citan en su defensa. Que además cobra mayor fuerza con su Protocolo Facultativo, que también tiene rango constitucional.²⁴³

IV.1.3.1.4. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (PIDESC)²⁴⁴

Las normas de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 11, 12 y 25 son las que se citan en defensa del ambiente. Es fundamental el artículo 2-1 que impone a los Estados “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Esta cláusula de progresividad se opone en forma correlativa a la adopción de medidas regresivas, está implícita en resto de los tratados en materia de derechos humanos²⁴⁵ y crea un nuevo *control de razonabilidad estricto*.²⁴⁶ El

242. Adoptado por la ONU el 16/12/1966, con entrada en vigor el 23/03/1976. Todos los países latinoamericanos lo tienen ratificado, menos Antigua y Barbuda, Saint Kitts y Nevis, y Cuba que solo lo ha firmado y Santa Lucía que recién lo ha firmado en 2011. No hay información sobre Aruba, Curaçao y Saint Marteen (ex Antillas holandesas) que desde 2010 están en proceso de descolonización y antes su situación era informada por Países Bajos. Sin embargo, podemos decir que las normas tienen vigencia universal y regional y sus estándares deben ser alcanzados por todos los países. Aunque hay menos países comprometidos con los mecanismos de defensa de esos derechos o la eliminación de la pena de muerte que se incorporaron a través de los protocolos facultativos. No han ratificado ninguno de los dos protocolos facultativos: Bahamas, Cuba, Belize, Haití, Dominica, Trinidad y Tobago, Grenada y Jamaica, a los que obviamente hay que agregar aquellos países que no ratificaron el Pacto. Además, no ratificaron aún el Segundo Protocolo adicional al Pacto: Perú, Suriname, Guyana, República Dominicana, Guatemala ni Barbados.

243. En el punto 2.2. de este Capítulo analizamos las herramientas de defensa del ambiente en el Derecho Internacional y allí volveremos sobre él.

244. Adoptado por la ONU el 16/12/1966. La casi totalidad de los países de Latinoamérica han ratificado también este Pacto, con excepción de Antigua y Barbuda, Dominica, Islas Cook, Saint Kitts y Nevis, Cuba y Santa Lucía que no lo han suscripto. Falta también la ratificación de São Tomé y Príncipe, lo cual no obsta a su contundente vigencia a nivel universal y regional.

245. Ver: Cook, Rebeca, *Derechos Humanos de las Mujeres*, Bogotá, Profamilia, 1997. Contiene mucha información sobre la aplicación transversal de los tratados y principios de Derecho Internacional de los Derechos Humanos que puede ser útil para trasladarla al Derecho Ambiental.

246. Ver Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta, 2002, pp. 92-116, “La obligación de no regresividad agrega a las limitaciones vinculadas con criterios de evolución temporal o histórica: aun siendo racional, la legislación no puede empeorar la situación de la reglamentación del derecho vigente, desde el punto de vista del alcance y amplitud”, “... una norma (que) reglamenta o implementa un derecho social es regresiva respecto de otra [...] cuando el grado de efectividad del derecho social reglamentado por la norma impugnada resulte menor al que había alcanzado en el derecho interno antes de la sanción de esta norma. Esto es, cuando la norma impugnada limite, restrinja o reduzca la extensión o el sentido de un derecho social o le imponga condiciones que con anterioridad no debía sortearse...”. Dado el criterio escrutinio estricto, rige la doctrina de la inversión de la carga de la prueba y en caso de duda, el juez deberá inclinarse por la inconstitucionalidad; siendo este estándar asimilable al de las denominadas por la doctrina norteamericana “categorías sospechadas”.

artículo 11-1 reconoce el “derecho de toda persona a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Hay una mención expresa al “medio ambiente” en el inciso 2.b del artículo 12 relativo al derecho a la salud (“El mejoramiento en todos sus aspectos [...] del medio ambiente”).

En materia de protección del patrimonio, el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) alude a la “participación en la vida cultural” y a la “conservación, desarrollo y difusión de [...] la cultura”, lo que lo incluye.

IV.1.3.1.5. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (PSJCR O CADH)²⁴⁷

Las normas de los artículos 1, 2, 4, 5, 25, 26 (principio de progresividad)²⁴⁸ y 32 son las que, aún sin referencia expresa al ambiente, se citan en su defensa en el marco de una interpretación armónica e integrada con el conjunto de textos constitucionales y convencionales. En este sentido es muy importante la Opinión Consultiva de la Corte IDH 23/17 sobre Ambiente y Derechos Humanos²⁴⁹ solicitada por Colombia que analizaremos en el punto 1.3.2. de este capítulo.

IV.1.3.1.6. PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”²⁵⁰

Le da una fuerza contundente en la región al reconocimiento del derecho al ambiente, sus principios y los instrumentos para su defensa en el plano nacional e internacional,²⁵¹ aunque aún no tenga jerarquía constitucional. Reviste también particular importancia en la defensa del derecho al patrimonio su

247. Adoptada en la ciudad de Costa Rica el 22/11/1969, que entró en vigor el 17/07/1978. Tiene plena vigencia regional, estando suscrita y ratificada por todos los países, salvo Bahamas, Belize, Guyana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas. Son graves y de lamentar las denuncias del Pacto de Venezuela y Trinidad y Tobago.

248. El art. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuanto establece el compromiso de adoptar providencias, especialmente económicas y técnicas, “para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura [...] en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios”.

249. Corte IDH, OC 23/17 del 15/11/2017. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf [fecha de consulta: 16/09/2021].

250. Adoptado por la Organización de los Estados Americanos en la ciudad de San Salvador el 17/11/1988, entrada en vigor: 16/11/1999. Todos los Estados partes del Pacto de San José de Costa Rica lo han ratificado también, con excepción de Chile, Haití, Venezuela y República Dominicana que solo lo firmaron y está pendiente de ratificación. En Argentina aprobado por Ley N° 24658.

251. Es importante considerar las normas de los arts. 1 “Obligación de Adoptar Medidas [...] a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos”, 2 “Obligación de adoptar disposiciones de Derecho Interno”, 3 “no discriminación”, 4 “no admisión de restricciones”, 5 “alcance de las restricciones”, y particularmente la inclusión expresa del derecho al ambiente en el art. 11.

artículo 14 que refiere al derecho a “participar en la vida cultural y artística de la comunidad” y alude además a la “conservación, desarrollo y difusión de [...] la cultura y el arte”.

IV.1.3.1.7. ACUERDO MARCO SOBRE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR²⁵²

Es fundamental y vinculante para todos los Estados partes de MERCOSUR –en nuestro caso con carácter supralegal– porque convierte para ellos en derecho obligatorio y vinculante los Principios de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y se comprometen a instrumentar la aplicación de aquellos que no hayan sido objeto de tratados internacionales (arts. 1 y 2). En el artículo 3 se consagran expresamente los principios de progresividad/gradualidad, flexibilidad y equilibrio (inc. a);²⁵³ gobernanza (perspectiva ambiental transectorial, inc. b) desarrollo sustentable y cooperación (inc. c); prevención (inc. d); participación (inc. e); responsabilidad/internalización de costos (inc. f).

IV.1.3.1.8. PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES²⁵⁴

Aunque aún no goza de jerarquía constitucional, la tiene supralegal²⁵⁵ y dota de mayor eficacia y herramientas al Pacto del Sistema Internacional de mayor pertinencia en la materia.

IV. 1.3.1.9. PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL

Pasamos revista a los más importantes tratados en materia de patrimonio de carácter genérico,²⁵⁶ sin entrar en temas específicos, ratificados por Argentina. Son normas con jerarquía infraconstitucional, pero supralegal, esto es: tratados sin jerarquía constitucional de los que el Estado argentino es parte (art. 75, inc. 22, párr. 1):

- Carta de Atenas para la restauración de monumentos históricos (1931).²⁵⁷

252. Aprobado por la “XX Cumbre Presidencial de MERCOSUR”, 21 y 22 de junio de 2001 en Asunción, Paraguay, y que entró en vigor el 23/06/2004.

253. La progresividad/gradualidad también surge del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente.

254. Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10/12/2008, entró en vigor el 05/05/2013.

255. En el punto 2.2. de este capítulo analizamos las herramientas de defensa del ambiente en el Derecho Internacional y allí volveremos sobre él.

256. En cursiva destacamos los dos medulares.

257. Primera Conferencia Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, 1931.

- Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y reglamento para la aplicación de la Convención y sus dos protocolos adicionales.²⁵⁸
- Carta Internacional sobre Conservación y Restauración de Monumentos y Sitios (Carta de Venecia, 1964). Otorga precisiones sobre la noción de monumento y lugares monumentales. A raíz de ella, la Unesco propuso la creación del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (Icomos).²⁵⁹
- Normas de Quito (1967).²⁶⁰ Aluden especialmente al patrimonio histórico americano, adoptadas bajo los auspicios de la OEA.
- Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales.²⁶¹
- *Convención Internacional para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural*.²⁶² Su artículo 1 define la noción de “patrimonio cultural”.
- Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico, Artístico de las Naciones Americanas.²⁶³
- Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas (Carta de Washington, 1987).²⁶⁴
- Convenio UniDroit²⁶⁵ sobre objetos culturales robados o exportados ilegalmente.²⁶⁶
- Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático.²⁶⁷

258. Convención y Primer Protocolo, La Haya, 14/05/1954. Argentina adhirió el 23/03/1989. Aprobados por Ley N° 23618 del 20/10/1988; Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, adoptado en La Haya el 26/03/1999, aprobado por Ley N° 25478 del 24/10/2001, BO 26/11/2001.

259. Disponible en: http://www.icomos.org/charters/venice_sp.pdf [fecha de consulta: 16/09/2021].

260. Disponible en: <http://icomoschile.blogspot.com.ar/2007/09/quito-entre-dos-cartas1967-y-1977.html> [fecha de consulta: 16/09/2021].

261. Aprobada por la 16 Conferencia de la Unesco en París, el 14/11/1970. Aprobada por Argentina por Ley N° 19943 y ratificada el 11/11/1973.

262. Aprobada por la 17 Conferencia General de Unesco en París, el 16/11/1972. Aprobada por Ley N° 21836, BO 14/07/1978. Aceptada el 23/08/1978.

263. OEA, Convención de San Salvador, adoptada en Washington el 16/06/1976. Aprobada por Argentina Ley N° 25568 del 2002. Ratificado por Argentina en el 2002.

264. Disponible en: https://www.icomos.org/charters/towns_sp.pdf [fecha de consulta: 16/09/2021].

265. Los Principios de UniDroit sobre los Contratos Comerciales Internacionales fueron publicados por primera vez en 1995, siendo UniDroit una agencia especializada de las Naciones Unidas que tiene como misión la unificación del derecho privado.

266. Adoptada en Roma 24/06/1995. Aprobada por Ley N° 25257, sancionada el 15/06/2000.

267. Aprobada por la Conferencia General de UNESCO en París, 02/11/2001. Aprobada por Ley N° 26556. Ratificada por Argentina el 10/07/2010.

- *Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*.²⁶⁸ Define en sus artículos 1 y 2 la categoría “patrimonio cultural inmaterial”.
- *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*.²⁶⁹

Ellos son producto de la evolución del concepto de patrimonio a lo largo de los años, pero están todos vigentes y deben interpretarse de manera armónica y dinámica.²⁷⁰

IV.1.3.1.10. 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 CARIBE²⁷¹

Es el primer acuerdo regional vinculante en materia de democracia ambiental para proteger los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Ppio. 10 de la Declaración de Río), consagra la protección de los defensores/as de los derechos humanos en materias ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación. Está abierto a la firma desde septiembre de 2018 y requiere la ratificación de 11 países para su entrada en vigencia. Entretanto es pauta interpretativa, asimilable a la costumbre del derecho internacional.

IV.1.3.2. Fallos, recomendaciones, observaciones y opiniones consultivas de los organismos internacionales en materia de Derechos Humanos²⁷²

Integran el Derecho Internacional de los Derechos Humanos todas las observaciones, recomendaciones y fallos de los tribunales internacionales y organismos técnicos encargados de su aplicación. Esto es fundamental en relación con los instrumentos antes mencionados puesto que todas las recomendacio-

268. Aprobada por la 32ª Conferencia General de UNESCO en París el 17/10/2003. Aprobada por Ley N° 26118. Ratificada por Argentina el 09/08/2006.

269. Aprobada por la Conferencia General de UNESCO en París el 20/10/2005. Aprobada por Ley N° 26305, del 14/11/2007, BO 19/11/2007.

270. Ver también: Pucciarello, Mariana, “La protección jurídica del Patrimonio Cultural en la Ciudad de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., pp. 223-226.

271. Aprobado en el marco de la CEPAL en Escazú (Costa Rica) el 04/03/2018 por representantes de 24 países de América Latina y el Caribe. Entró en vigencia el 22 de abril de 2021. Al 31 de octubre del 2022 tiene 24 firmas y 13 Estados partes.

272. Sitios web de ONU y especialmente de todos sus Comités de DD. HH. CIDH, Corte IDH, TEDH; Kemelmajer de Carlucci, Aída, “Ambiente y Derechos Humanos en la Jurisprudencia de los Tribunales Regionales de Derechos Humanos”, Powerpoint de agosto de 2015 (para la Carrera de Especialización en Derecho Ambiental, UBA Facultad de Derecho).

nes y opiniones consultivas generales y las particulares (aun cuando hayan sido efectuadas a otros países,²⁷³ si los extremos del caso son asimilables) del Comité de Derechos Humanos,²⁷⁴ del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,²⁷⁵ de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁷⁶ y los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no solo en relación al PSJCR,²⁷⁷ sino también los de la Corte IDH,²⁷⁸ la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁷⁹ en su

273. La opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “debe servir de guía” para la interpretación de los preceptos convencionales (no se refería al caso en cuestión, sino a otro caso) CSJN, Fallos: 319:1840, caso “Bramajo”, 12/09/1996, LL 1996-E-409; JA 1996-IV-439.

274. Entre otras causas, las referidas a pueblos originarios y ambiente (ver casos: “Ominayak” y “Lubicon Lake Band c/ el Canadá”, comunicación N° 167/1984, 26/03/1990); “Apirana Mahuika y otros c/ Nueva Zelanda”, comunicación N° 547/1993 (27/10/2000) y en OG N° 34 (2011), sobre el art. 19, reconoce expresamente el derecho de acceso a la información.

275. Observaciones Generales: N° 4, “El derecho a una vivienda adecuada” de 1991; N° 12, “El derecho a una alimentación adecuada” (art. 11 PIDESC) de 1999; N° 14, “El derecho al disfrute de más alto nivel posible de salud” (art. 12 PIDESC); N° 15, “El derecho al agua” (arts. 11 y 12 PIDESC) y N° 21, “El derecho de toda persona a participar en la vida cultural”, de 2009.

276. CSJN, “Carranza Latrubesse, Gustavo c. Estado Nacional- Ministerio de Relaciones Exteriores – Provincia de Chubut” 06/08/2013 y sent. de grado, Cám. Nac. Cont. Adm Federal, Sala V, 9/10/2007, JA 2008-I-236 y 2008-III-154 c/ nota de Guevara Palacios, “El valor de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la luz de la sentencia Carranza Latrubesse”.

277. En relación con el derecho a la información sobre riesgos ambientales: “Claude Reyes y otros vs. Chile”, del 19/09/2006; sobre ambiente, derecho de dominio, derecho a la vida y medidas de reparación/ restitución: “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, del 27/2/012 (antecedentes: “Chitay Nech y otros c/ Guatemala”, del 25/05/2010 y “Saramaka vs. Suriname”, del 12/08/2008). Es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier situación de riesgo del derecho a la vida. Teniendo en cuenta las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas y las elecciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de prioridades y recursos, las obligaciones positivas del Estado deben interpretarse de forma que no se imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. Para que surja esta obligación positiva, debe establecerse que al momento de los hechos las autoridades sabían o debían saber de la existencia de una situación de riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados; “Pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá”.

278. La Corte IDH ha establecido la protección de pueblos originarios en relación con el ambiente. Dispuso que tienen derecho a la propiedad de los territorios que ocupan tradicionalmente. Para ello, interpretó la Convención Americana a la luz de otros tratados internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el derecho a las tierras y recursos naturales ancestrales fue reforzado por el derecho a la libre determinación reconocido en el PIDCP y el PIDESC y por Convenio N° 169 OIT. La Corte IDH ha creado un sistema de salvaguardas para cuando el Estado debe estudiar la aprobación de proyectos de desarrollo o inversión que puedan poner en peligro el disfrute de los derechos de los pueblos originarios. En esos casos, el Estado está obligado a: realizar evaluaciones ambientales y sociales independientes; poner en práctica planes de distribución de los beneficios y realizar consultas efectivas y culturalmente apropiadas, así como obtener el consentimiento previo, libre e informado (ver casos: “Comunidad Moiwana c. Suriname”, 15/06/2005; “Claude Reyes y otros c. Chile”, 19/09/2006; “Comunidad Indígena Sawhoyamaya c. el Paraguay”, 29/03/2006).

279. Si bien este Tribunal a través de la “doctrina del margen de apreciación” de los Estados recoge la preocupación por incluir en la interpretación de las normas internacionales europeas la

aplicación e interpretación de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en lo que refiera a casos similares son pauta de interpretación y vinculantes para todos los países que han ratificado esos tratados universales.^{280 281} Por supuesto, también toda recomendación referente a ambiente del resto de los organismos técnicos encargados de la aplicación de otros tratados (CEDAW, CDN, CDR, CDPcD, CT, CG) conforma también las “condiciones de vigencia” en la medida en que todos los derechos son indivisibles e interdependientes.²⁸² También es preciso

diversidad de las realidades jurídicas nacionales –una suerte de autolimitación judicial (*judicial self restraint*)–, la discrecionalidad del Estado –en relación con sus obligaciones por acción u omisión incluidos los casos ambientales– siempre queda limitada por los conceptos de “proporcionalidad” y “justo equilibrio”; ver: TEDH, espacio para no fumadores en prisiones, caso “Aparicio Benito c. España”, 13/11/2006; también “Elefteriadis c. Roumanie”, N° 38427/05, § 48, 25 janvier 2011, “Pavalache c. Roumanie”, N° 38746/03, § 88, 18/10/2011 y “Marin Vasilescu c. Roumanie”, 11/06/2013. Es profusa la jurisprudencia del TEH en materia ambiental a partir del “derecho al respeto de la vida privada y familiar” (técnica del efecto reflejo o “*protection par ricochet*”, o “conexión gradual”, o “en cascada”): “López Ostra c. Reino Unido de España” –planta de tratamientos de residuos sin atomización–, 9/12/1994; “Guerra y otros c. Italia” –Fábrica química–, 19/02/1998; “Hutton y otros c. Reino Unido” –ruido aeropuertos–, 02/10/2001 y 8/07/2003; “Kyrtatos c. Grecia” –autorizaciones para construir–, 22/08/2003, especialmente la disidencia del juez Zagrebelsky; “Moreno Gómez c. España” –ruidos nocturnos–, 16/11/2004; “Ökan y otros c. Turquía” –mina de oro, acceso a la información–, 13/09/2006; “Borysiewicz c. Poland” –ruidos fábrica–, 01/07/2008; “Apanasewicz c. Cologne” –olores y ruidos fábrica de alquitrán–, 03/05/2011; “Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina c. Rusia” –contaminación fábrica de acero– 26/03/2007; “Boudaïeva et auteurs c. Russie” –avalancha río– 22/03/2008; “Dubetska and others v. Ukraine (application N° 30499/03)” –contaminación industrial, calidad de vida–, 10/02/2011.

280. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se ha centrado en los derechos de los pueblos indígenas y tribales afectados por la degradación del ambiente resultante de las actividades de extracción y su expulsión forzosa, especialmente sobre evaluaciones de impacto ambiental independientes, el derecho a beneficiarse de los recursos naturales, el derecho al desarrollo, y la consulta con conocimiento previo (ver casos “Serac and Cesr vs. Nigeria”, comunicación N° 155/96, 27/5/2002; Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya, comunicación N° 276/2003, 4/2/2010).

281. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la relación entre derechos humanos y ambiente, en los casos de contaminación ha determinado que puede obstaculizar el disfrute del derecho a la vida y el derecho a la vida privada y familiar. Ha establecido la obligación positiva del Estado de proteger a las personas de los riesgos ambientales, así como la de difundir información al público. Basado en el concepto de la *democracia ambiental* ha señalado que debe mantenerse un equilibrio entre la obligación positiva de actuar para proteger los derechos individuales y los intereses colectivos. El Estado tienen un margen de apreciación limitado en materia ambiental, pues toda obstaculización de los derechos protegidos debe respetar el principio de proporcionalidad. Cuando no se respeta pueden pedirse responsabilidades al Estado por la obstaculización de los derechos humanos y ambientales (ver casos: “Fredin v. Sweden”, demanda N° 12033/86, 1991; “López Ostra vs. Spain”, demanda N° 16798/90, 1994; “Öneryildiz vs. Turkey”, demanda N° 48939/99, 2004; “Fadayeve vs. Russia”, demanda N° 55723/00, 2005).

282. Así por ejemplo las Recomendaciones Generales de CEDAW N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, del 16/12/2010 y la N° 35 sobre violencia por razón de género que actualiza la recomendación N° 19, del 15/06/2017, que contemplan previsiones para situaciones

tener presente que la Corte IDH ha dicho que los instrumentos internacionales deben interpretarse sobre la base del principio *pro homine*²⁸³ (ello se infiere del art. 29 de la CADH), criterio adoptado particularmente en sus últimos fallos donde se señaló que estos instrumentos supranacionales desde la perspectiva hermenéutica deben estar acordes con la jurisprudencia de ese órgano jurisdiccional interamericano, en la medida en que el derecho interno no sea más favorecedor. Asimismo, la propia Corte IDH, que antes había considerado vinculantes sus fallos con respecto a los países participantes en el litigio internacional, hace ya quince años que sentó el postulado de que esa consecuencia también se extiende a los países adherentes a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aunque no hayan participado en el litigio.²⁸⁴

Es fundamental la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte IDH sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos,²⁸⁵ que establece las obligaciones estatales en relación con el ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal y la interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH. Se interpreta la CADH interrelacionando los derechos humanos y el ambiente (“relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos”), se analizan los derechos humanos afectados por la degradación del ambiente, incluyendo el derecho a un ambiente sano, y pormenorizadamente se establecen estándares mínimos para las obligaciones estatales en relación al cuidado del Ambiente: prevención (deberes de regulación, supervisión y fiscalización,

de riesgo de desastres naturales. Tmb. Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño N° 4 (salud), N° 11 (sobre niños/as indígenas) y N° 17 (descanso, esparcimiento y juego). Disponibles en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=es [fecha de consulta: 15/09/2021].

283. Principio de hermenéutica del Derecho de los Derechos Humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Se debe aplicar la norma más favorable a la persona con independencia de su nivel jerárquico. Es estar siempre a favor de la persona humana. Consagrado en el art. 5 PIDCP; art. 29 CADH; art. 5 PIDESC; art. 1.1 Convención contra la Tortura; art. 41 Convención sobre los Derechos del Niño; ver Pinto, Mónica, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, disponible en: <https://filadd.com/doc/el-principio-pro-homine-criterios-de-hermeneutica> [fecha de consulta: 15/09/2021].

284. Ver casos: “Barrios Altos vs. Perú” (14/03/2001, Serie C, N° 75); “La Cantuta vs. Perú” (29/11/2006, Serie C, N° 162) y “Tribunal Constitucional vs. Perú” (31/01/2001, Serie C, N° 71).

285. Corte IDH, OC 23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos del 15/11/2017, por una solicitud de Colombia en marzo de 2016 en un caso referido a la región del Gran Caribe y los Estados ribereños. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf [fecha de consulta: 16/09/2021].

requerimiento y aprobación de EIA,²⁸⁶ establecer plan de contingencia y mitigar casos de ocurrencia de daño ambiental), precaución (“actuar conforme al principio de precaución frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, que afecten los derechos a la vida y a la integridad personal, aún en ausencia de certeza científica”), cooperación (deberes de notificación, consulta y negociación con otros Estados potencialmente afectados, buena fe en la consulta y negociación) y su procedimiento (acceso a la información, participación pública y acceso a la Justicia). La Corte IDH recordó que estas obligaciones son para todos los órganos de Estado, incluidos los poderes Judicial y Legislativo.

Asimismo, se debe tener en cuenta para la interpretación de los Tratados de Derechos Humanos las opiniones, informes y recomendaciones de los expertos independientes que se desempeñan como Relatores y han desplegado un trabajo incesante en temáticas ambientales.²⁸⁷

También pueden considerarse las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que, aunque es un órgano político y no técnico –y por tanto sus declaraciones no son estricto sensu las “condiciones de su vigencia” del art. 75, inc. 22–, como formadoras de opinión y en definitiva pauta interpretativa o fuente generadora de costumbre internacional.²⁸⁸

286. Establece requisitos mínimos para los EIA que deben ser previos, por entidades independientes bajo supervisión del Estado, abarcando el impacto acumulado, participación de los/as interesados/as y respetando tradiciones y cultura de los pueblos indígenas.

287. Entre otros/as: Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente (ex Experto Independiente sobre los derechos humanos y el medio ambiente), desde 2012; Relator/a Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, desde 1995; Experto independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, desde 1998; Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (luego Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas), desde 2001; Representante especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, desde 2000; Representante especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, desde 2005; Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, desde 2000; Relator especial sobre vivienda adecuada como un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, desde 2000; Relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, desde 2002; Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos; Relator especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, desde 2008; Experta independiente en la esfera de los derechos culturales, desde 2009.

288. Así, por ej.: Resolución N° 12/8, “Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”, 1/10/2009; Res. N° 12/10, “Sobre el efecto negativo del empeoramiento de la crisis mundial de alimentos sobre la realización del derecho a la alimentación para todos”; Res. N° 12/13, “Los derechos humanos y los pueblos indígenas”, 1/10/2009; Res. N° 12/18, “Los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos”; Res. N° 31/8, “Derechos humanos y ambiente”, 23/3/2016; Res. N° 31/8, “Derecho a la alimentación”, 23/3/2016.

IV.1.3.3. Otros documentos internacionales (*soft law*)

Son instrumentos internacionales que, sin ser tratados y por lo tanto no siendo estrictamente vinculantes, son considerados costumbre del Derecho Internacional²⁸⁹ y en función de ello también pauta interpretativa que ilumina todos los tratados vigentes.²⁹⁰ Así, además, a través de los años los Comités técnicos de Naciones Unidas, las Cortes y Tribunales de DD. HH. y la jurisprudencia nacional se van integrando estos documentos de gran consenso global como costumbre del Derecho Internacional y o como pauta interpretativa de los tratados.²⁹¹

Nos parecen fundamentales, si bien no es una enumeración excluyente, los siguientes:

- Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales (Asamblea General de las Naciones Unidas, 14/12/1962).
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16/06/1972, en Estocolmo).²⁹² Se considera el documento fundacional global en materia ambiental, si bien tiene una visión antropocéntrica.

289. La costumbre internacional es descripta en el art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia como “la práctica seguida por los sujetos internacionales que es generalmente aceptada por estos como Derecho”.

290. Máxime si se considera el criterio de “condiciones de su vigencia” adoptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina desde el caso “Giroldi”. La jurisprudencia de la Corte en Argentina ha sido pacífica en cuanto a la aplicación directa de las normas del derecho de gentes y en cuanto a ellas vinculan inmediatamente a los órganos internos, ya desde los autos CSJN, Fallos: 4:50 “Delfino, Félix c/ Ferrando, Ramón s/ presa bélica” del 26/01/1867 al referirse a los “principios de derecho internacional” y la “práctica de las naciones civilizadas”.

291. Según las jurisprudencias latinoamericanas en los diferentes países estos documentos son como mínimo pauta interpretativa aunque a veces llegan a ser considerados “integradores de Ley”, “filtros purificadores”, “diques de contención”, “orientadores”, entre otros, pudiendo para algunos, llegar a ser “vinculantes y perentorios” para el juez/la jueza. Ver: Moraga Sariego, Pilar, “Los principios del Derecho Ambiental según la Jurisprudencia Nacional”, Colecciones Jurídicas de la Corte Suprema (Informes Académicos), Chile, 2015, p. 3.

292. Por iniciativa del Gobierno de Suecia, la conferencia fue abierta y dirigida por el primer ministro sueco, Olof Palme y secretario general Kurt Waldheim. Con representantes de 113 países, 19 organismos intergubernamentales y más de 400 organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, es reconocida como el comienzo de la conciencia moderna política y pública de los problemas ambientales globales. Aún dentro del paradigma antropocéntrico (ver consid. 1), significó para su época un partearguas, consagrando 26 principios sobre el medio ambiente y el desarrollo, un plan de acción con 109 recomendaciones, y una resolución. Consagra los principios de precaución y equidad intergeneracional (pto. 6), responsabilidad, cooperación y equidad intergeneracional (pto. 7), equidad intergeneracional (ppio. 2), responsabilidad y sustentabilidad (ppio. 4), precautorio y solidaridad (ppio. 5), prevención (ppios. 6 y 7), sustentabilidad (ppios. 13 y 14), responsabilidad y solidaridad (ppio. 22) y cooperación y solidaridad (ppio. 24).

- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1972.
- Declaración y Programa 21 o Agenda 21 (Cumbre de Naciones Unidas, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992). Continúa con visión antropocéntrica, un poco más ecléctica. Así dice en el primero de sus principios: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”. La concepción de desarrollo sostenible de Río 92 está cargada de ideas verdes y de hecho incorpora el principio de Armonía con la Naturaleza, pero no abandona la visión clásica economicista de desarrollo, aunque se le agregue el calificativo “sostenible”. Se van notando cambios en el rumbo hacia la apertura al nuevo paradigma bio o ecocéntrico.²⁹³
- En 1994, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Informe final del estudio sobre la degradación del ambiente y su relación con los derechos humanos concluye que los derechos ambientales ya forman parte de las normas y principios existentes de derechos humanos y que son reconocidos a nivel nacional, regional e internacional.
- Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993.²⁹⁴
- Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible. Plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Johannesburgo, 4 de septiembre de 2002.
- Resolución N° 16/11 del Consejo de los Derechos Humanos de Naciones Unidas señala varios elementos clave de la interacción entre derechos humanos y ambiente.²⁹⁵

293. Se receptan los principios de sustentabilidad y armonía con la naturaleza (ppio. 1), soberanía y responsabilidad (ppio. 2), sustentabilidad y equidad intergeneracional (ppio. 3), sustentabilidad/ desarrollo sostenible (ppio. 4), responsabilidad, cooperación y sustentabilidad (ppio. 5), cooperación y solidaridad (ppio. 6 y 27), cooperación, solidaridad y responsabilidad (ppio. 7), sustentabilidad (ppio. 8), responsabilidad (ppios. 13 y 16), prevención (ppio. 14) y precautorio (ppio. 15). Hay un expreso reconocimiento a los pueblos originarios y comunidades locales en cuanto a sus saberes en relación a la preservación del ambiente y la necesidad de su participación (ppio. 22).

294. Este documento es de trascendental importancia para la comprensión acabada de los tratados en materia de DD. HH. Especialmente el ppio. 9 de la Declaración en cuanto consagra la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, pieza clave en la interpretación de todo el bloque de constitucionalidad y para los controles de constitucionalidad y/o convencionalidad, en su caso.

295. “a) El desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente pueden contribuir al bienestar humano y al disfrute de los derechos humanos; b) Los daños ambientales pueden tener consecuen-

- Declaración “El futuro que queremos” (Río+20, 2012) Los/as jefes/as de Estado y de las Naciones Unidas, aprueban en el considerando 39:

Reconocemos que el planeta Tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar y que, “Madre Tierra” es una expresión común en muchos países y regiones, y observamos que algunos países reconocen los derechos de la naturaleza en el contexto de la promoción del desarrollo sostenible. Estamos convencidos de que, para lograr un justo equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras, es necesario promover la *armonía con la naturaleza*.²⁹⁶

Para llegar a este texto que incorpora la perspectiva biocéntrica o ecologista profunda se recorrió un largo camino de antecedentes, foros y cumbres de sociedad civil y movimientos sociales que fueron sistematizando estos postulados y consensuando globalmente principios, donde las organizaciones latinoamericanas y el reconocimiento de las perspectivas de nuestros pueblos originarios tuvieron un rol relevante.²⁹⁷

- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,²⁹⁸ que incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellos en especial el Objetivo 11, “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, reconocen la relevancia del desarrollo urbano y territorial para mejorar el bienestar de toda la población. Alcanzar las condiciones adecuadas de habitabilidad en las ciudades y los asentamientos humanos para que sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles es una meta cuyo logro está vinculado con la superación de los desafíos que plantean la pobreza, cambio climático, energía e infraestructura, economía inclusiva entre otros. También ver el Objetivo 12, meta 12.8, que busca “asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes

cias negativas [...] en el disfrute efectivo de los derechos humanos; c) [...] los daños ambientales se dejan sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones vulnerables; d) Muchos de los daños ambientales son de carácter transnacional y es importante cooperar eficazmente a nivel internacional para hacerles frente [...]; e) Las obligaciones y los compromisos en materia de derechos humanos pueden guiar y reforzar la formulación de políticas [...] en la esfera de la protección del medio ambiente y fomentar su coherencia y la legitimidad y sostenibilidad de sus resultados”. Para ampliar este tópico es fundamental el “Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente” de la Alta Comisionada de ONU para los Derechos Humanos presentado en su Informe al Consejo de Derechos Humanos en 2011.

296. El resaltado en cursiva es nuestro.

297. Ver el punto 1.3.5 de este Capítulo IV sobre Iniciativas y Consensos de Sociedad Civil global y regional en materia ambiental.

298. Aprobada por la Asamblea General el 25/09/2015. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S [fecha de consulta: 16/09/2021].

para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza”.

- Declaración de Toluca.²⁹⁹ En el marco regional latinoamericano consagra expresa y extensamente el derecho a la Ciudad:

El Derecho a la Ciudad, es considerado en algunos países como un concepto rector para que el entorno en el que habitan las personas cuente con las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio universal y efectivo de todos los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Cuando estos derechos se cumplan y todos los actores asuman el compromiso y la responsabilidad que les corresponde, la urbanización efectivamente generara las oportunidades de desarrollo que la humanidad busca desde que se empezó a concentrar en aglomeraciones urbanas.³⁰⁰

- Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de Hábitat III, Quito 2016.³⁰¹ Aunque continúa el paradigma antropocéntrico del de-

299. Conferencia regional de América Latina para Hábitat III, 2016. Disponible en <http://www.eird.org/camp-10-15/docs/declaracion-de-toluca.pdf> [fecha de consulta: 16/09/2021], pp. 2-5: “Reconocemos que es imperativo: • Reconocer que la urbanización y el desarrollo están íntimamente relacionados y que es necesario asegurar la sostenibilidad del crecimiento. La urbanización debe ser un motor de desarrollo con el poder de cambiar y mejorar las condiciones de vida de todas las personas. • Destacar el papel de la diversidad cultural y el patrimonio en la rehabilitación y revitalización de las áreas urbanas, como un eje impulsor para fortalecer la participación social y el ejercicio de la ciudadanía. • Garantizar que la Nueva Agenda Urbana se construya dentro de un marco de derechos humanos e igualdad de género, en el que la prioridad sea la equidad y sostenibilidad de los asentamientos humanos como medio para el desarrollo pleno de todas las personas. • Asumir que el nuevo modelo de desarrollo urbano debe integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible para promover el bienestar y la equidad en la distribución de los bienes y servicios públicos para la reducción de la exclusión y segregación socio-espacial. • Recuperar la vocación de la ciudad como un lugar de encuentro, cultura y esparcimiento y un espacio de oportunidades para el desarrollo de las personas, en el que se exprese la pluralidad y diversidad de quienes la habitan, donde el libre intercambio de ideas promueva la innovación y el desarrollo; y donde el patrimonio juegue un papel significativo en los procesos de conservación y regeneración urbana. • Asegurar que las medidas que los países adopten en el marco de la Conferencia Hábitat III logren que todas las personas, mujeres y hombres de todas las edades y de todas las condiciones de diversidad humana y cultural, tengan acceso pleno al territorio, la ciudad y todas las oportunidades que estas generen, así como garantizar su participación política, social, económica y cultural en su construcción y desarrollo. Especial consideración se deberá otorgar a los pueblos originarios y comunidades indígenas que están vinculadas a la dinámica urbana o son impactadas por esta, respetando el patrimonio y la diversidad de los valores culturales. • Construir y adaptar las ciudades con perspectiva de género [...] • Adoptar medidas para asegurar en las ciudades el acceso para todos, en particular las personas con discapacidad, [...] así como su integración efectiva en la comunidad en distintos niveles de gobierno, así como procesos adecuados y equilibrados de descentralización administrativa y financiera que esté acompañada de procesos de fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas y financieras de los gobiernos locales...”. Habla de la relación entre ambiente, cambio climático y resiliencia y contiene compromisos al respecto.

300. Declaración de Toluca. Reunión Regional América Latina y el Caribe para Hábitat III, *op. cit.*

301. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Quito, 17 a 20 de octubre de 2016. Aprobación del documento final de la Conferencia. Nue-

sarrollo sostenible, la utilización “responsable” de los recursos y la “resiliencia”, incluye la “diversidad cultural” como valor (pto. 10), nuevas modalidades de consumo y producción “sostenibles” (ptos. 11, 13, h y 14, c), la “función social y ecológica de la tierra” (pto. 13) y establece el compromiso de “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; proteger los ecosistemas y la diversidad biológica, entre otras cosas alentando la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la Naturaleza...” (pto. 14, c).

IV.1.3.4. Leyes marco y declaraciones del Parlantino³⁰²

Aunque no tienen carácter vinculante, desde este organismo regional permanente se han elaborado anteproyectos, proyectos y propuestas de leyes marco en diversos campos, entre los que se destacan muchos en materia ambiental³⁰³ y particularmente con una clara perspectiva ecocéntrica:

- Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra (El Salvador 18/06/2010. Comisión de Medio Ambiente; hacen un llamado a ONU para adoptar esta declaración).³⁰⁴

va Agenda Urbana y Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-S.pdf> [fecha de consulta: 16/09/2021]. La Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó la Nueva Agenda Urbana el 23 de diciembre de 2016. Ver en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> [fecha de consulta: 16/09/2021].

302. El Parlamento Latinoamericano (Parlatino) es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos nacionales de América Latina, elegidos democráticamente, cuyos países suscribieron el correspondiente Tratado de Institucionalización el 16/11/1987, en Lima-Perú, y aquellos cuyos Estados adhirieron de conformidad con su Estatuto. Entre sus objetivos: “Oponerse a la acción imperialista en América Latina, recomendando la adecuada legislación normativa y programática que permita a los pueblos latinoamericanos el pleno ejercicio de la soberanía sobre su sistema económico y sus recursos naturales” (art. 4, inc. e de su Estatuto), PNUMA/Parlatino, “Aportes Legislativos de América Latina y El Caribe en materia de Cambio Climático”, Panamá, César A. Ipenza Peralta, 2015.

303. Proyectos de Leyes Marco sobre Categorización de Áreas Protegidas, Panamá, 27/11/2015; Energías Renovables, Panamá, 26/07/2014; “Protección del Medio Ambiente Marino Costero, en Especial los Sistemas Ecológicos de Arrecifes de Coral, Manglares y Praderas Marinas”, Cuba, 07/09/2014; Educación para la Sustentabilidad, Argentina, 29/05/2014; Ecoturismo en Áreas Protegidas. Comisión de Medio Ambiente y Turismo, Panamá, 03/12/2014.

304. Tiene como antecedente la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. Acuerdo Pueblos 22/04/2010 Cochabamba. Ver apartado IV. 5 de esta ponencia. Critica el sistema capitalista y todas las formas de depredación que ponen en riesgo la vida. Afirma que para garantizar los derechos humanos es necesario defender los derechos de la Madre Tierra y de todos los seres que la componen, y que existen culturas, prácticas y leyes que lo hacen. Ver su art. 1: “La Madre Tierra es una comunidad única, indivisible y auto-regulada, de seres interrelacionados que sostiene, contiene y reproduce a todos los seres que la componen” [...] “7. Los derechos de cada ser están limitados por los derechos de otros seres, y cualquier

- Carta Ambiental para América Latina y El Caribe³⁰⁵ (Comisión de Medio Ambiente y Turismo, Panamá 19/10/2013).
- Proyecto de Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra³⁰⁶ (Comisión de Medio Ambiente y Turismo, Panamá, 19/10/2013).

IV.1.3.5. Iniciativas y consensos de sociedad civil global y regional en materia ambiental³⁰⁷

De gran consenso global, estas iniciativas han impulsado e incidido en la adopción de documentos e instrumentos por parte de los Estados. Algunos de los más importantes son:

conflicto entre sus derechos debe resolverse de manera que mantenga la integridad, equilibrio y salud de la Madre Tierra". En art. 4 j) énfasis en prevención y precaución.

305. Reconoce la Madre Tierra e incluye en su sección I, Principios para garantizar la integridad del ambiente y de la Comunidad de la Vida en la región y el mundo (entre otros prevención (en gral. en 1 y especialmente en 1, b) , 5 especialmente 5 a) y e); sustentabilidad (en 1, a), d), e), f), 3, 4, 5, e) viii), 6, b), 7 esp. 7, b) y c), 8 y 9, b) y c); prevención/precaución (en 2 y esp. 2,a), d) y e); responsabilidad (en 2, b) y 7, d), cooperación (4, a); gobernanza /transparencia en 7, d); participación 8, b) y establece "reconocer y preservar el conocimiento tradicional y la sabiduría espiritual en todas las culturas que contribuyen a la protección ambiental y al bienestar de nuestros pueblos" (4, b) y derecho de los pueblos indígenas a su espiritualidad, conocimientos, tierras y recursos y su modo de vida sustentable (9, b) ; en su Sección II, Principios para avanzar hacia la Justicia Social y Económica y en la Sección III Principios para consolidar la democracia y la paz. Disponible en: http://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/carta-ambiental-pma-19-oct-2013.pdf [fecha de consulta: 16/09/2021].

306. "Esta ley Marco orienta al conjunto de leyes específicas y de transformaciones institucionales, económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales hacia el Vivir Bien, que es el modelo civilizatorio y cultural alternativo a la modernidad y al desarrollo depredador. [...] supone una transformación del pensamiento jurídico, [...] un desplazamiento epistemológico que retoma [...] ciencias ancestrales de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos interculturales, afro latinoamericanos, complementándolos con los saberes ecológicos, tecnológicos y ciencias multidisciplinares de las teorías de la complejidad, de las teorías críticas al desarrollo depredador y la modernidad" "... reorienta a los seres humanos, a las sociedades y los pueblos a reencontrarse con la Madre Tierra, reintegrándose a ella de una manera complementaria y estableciendo reciprocidad con la naturaleza y los seres que la componen" (Introducción). Reconoce los derechos de la Madre Tierra y alude como fundamentos a los principios de "armonía y convivencia que nos permita alcanzar el Vivir Bien", integralidad (compleja interrelación, interdependencia y la funcionalidad de todos los componentes de la Madre Tierra), primacía en el interés de los derechos de la Madre Tierra para el Vivir Bien de las generaciones actuales y las futuras (*in dubio pro Natura*) (equidad intra e intergeneracional), no mercantilización e interculturalidad. "Todo el pueblo Latinoamericano y Caribeño, al formar parte de la comunidad de seres que componen la Madre Tierra, promoverá, defenderá y cumplirá los derechos establecidos en la presente Ley Marco, de forma compatible con sus derechos individuales y colectivos" (art. 6). Disponible en: http://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-derechos-madre-tierra-pma-19-oct-2013.pdf [fecha de consulta: 16/09/2021].

307. Hablamos aquí de los procesos de sociedad civil global y regional, pero en la nota al pie N° 128, del Capítulo III, punto 9 al referirnos al Derecho a la Ciudad, ya comentamos los procesos de sociedad civiles locales, urbanas, en el impulso de instituir ese paradigma.

- Declaración “Carta de la Tierra”, de 2000.³⁰⁸
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.³⁰⁹ Foro Social de las Américas, Quito, Ecuador, julio de 2004.
- Declaración Universal del Bien Común de la Tierra y de la Humanidad.³¹⁰
- Acuerdo de los Pueblos de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra (Cochabamba, 22/04/2010).³¹¹

308. Los organizadores de la Cumbre de Río 92, especialmente Maurice Strong, secretario general de la Cumbre y presidente del Consejo de la Tierra, y Mijaíl Gorbachov, presidente de Green Cross International, en 1994 retomaron la elaboración de una Carta de la Tierra, con el apoyo de Ruud Lubbers, Primer Ministro de los Países Bajos. La “*Earth Charter Commission*” recibe adhesión de Juan Pablo II y el Dalai Lama. Es un ejemplo de instrumento globalmente consensuado que reconoce derechos a la Naturaleza, a la humanidad como parte de ella y a la Tierra como nuestro hogar. Ver su Consid. I.

309. Según la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, 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. Se realiza el derecho a la ciudad cuando hay: ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática de la ciudad; función social de la ciudad y de la propiedad urbana; igualdad, no discriminación; protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad; compromiso social del sector privado; impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas; planificación y gestión social de la ciudad; producción social del hábitat; desarrollo urbano equitativo y sustentable; derecho a la información pública; libertad e integridad; participación política; derecho a la justicia; derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural; derecho al agua, al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos; derecho al transporte público y la movilidad urbana; derecho a la vivienda; derecho al trabajo; derecho a un medio ambiente sano y sostenible. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad basa su propuesta en tres ejes fundamentales: el ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir el ejercicio de todos los derechos humanos que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes y la producción y gestión social del hábitat; la gestión democrática de la ciudad, a través de la participación de la sociedad de forma directa y participativa, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo las administraciones públicas a escala local, así como las organizaciones sociales; la función social de la propiedad y de la ciudad, siendo predominante el bien común sobre el derecho individual de propiedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

310. Elaborada por sacerdotes de la Teología de la Liberación, Leonardo Boff y Miguel D'Escoto. En 2014 Nicaragua la incorpora a su Constitución. Plantea que la Tierra forma con la Humanidad una única entidad, compleja y sagrada, y que, además, la Tierra es viva y se comporta como un único sistema autorregulado formado por componentes físicos, químicos, biológicos y humanos [...]. Proponen renovar y articular orgánicamente el contrato natural con el contrato social buscando el “bien vivir a partir de la sostenibilidad de los ecosistemas, en cooperación con los otros y en armonía con los ritmos de la naturaleza”. Postula que “estos ideales y criterios [...] prolongan y refuerzan los derechos humanos contenidos en la Declaración [...], que será ahora enriquecida...” (art. 22) Ver el texto completo en <http://servicioskoinonia.org/logos/articulo.php?num=118> [fecha de consulta: 16/09/2021].

311. Plantea los efectos catastróficos en la crisis terminal del modelo civilizatorio patriarcal. Cuestiona el paradigma capitalista extractivista y postula forjar un nuevo sistema que restablezca la armonía con la naturaleza y entre los seres humanos, recuperar y revalorizar sabidurías y prácticas ancestrales de los Pueblos Indígenas, afirmados en la vivencia de “Vivir Bien”, “reconociendo a la

- Proyecto Declaración Universal del Bien Común de la Humanidad, de 2012.³¹²
- Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra, de 2012.³¹³
- Declaración Final del Foro Alternativo Mundial del Agua (Marsella 2012).³¹⁴
- Declaración de la Asamblea de los Movimientos Sociales del Foro Social Mundial (Túnez 2013)³¹⁵ y la Declaración de la Asamblea de los Movimientos Sociales del Foro Social Mundial (Túnez 2015).³¹⁶ En la misma línea establecen interesantes postulados sobre seguridad alimentaria, agricultura campesina y justicia climática.

Madre Tierra como ser vivo, con el cual tenemos una relación indivisible, interdependiente, complementaria y espiritual". Presentan una Declaración Universal de Derechos de la Madre Tierra y exigen a los Estados que garanticen la efectiva aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos y los derechos de los Pueblos Indígenas. Proponen constituir un Tribunal Internacional de Conciencia por violaciones de derechos de emigrantes y desplazados/as y respaldar la presentación de demandas en la CIJ contra los países que no cumplen sus compromisos sobre Cambio Climático y la creación de un Tribunal Internacional de Justicia Climática.

312. Elaborado por juristas y líderes sociales del mundo, presentado por el Foro Mundial de Alternativas a los Movimientos sociales y a las Organizaciones en la "Cumbre de los Pueblos" de Río de Janeiro en junio de 2012, para recibir sus observaciones antes de su presentación formal en el Foro Social Mundial de 2013 en Túnez. En sus fundamentos plantea el paradigma del "Bien Común de la Humanidad" o del "Buen Vivir". Se trata de pasar de la explotación de la naturaleza, como recurso natural, al respeto de la tierra como fuente de toda vida; de privilegiar el valor de uso sobre el valor de cambio en la actividad económica; de introducir el principio de la democracia generalizada y de promover la interculturalidad y formula en 18 artículos la "Declaración Universal del Bien Común de la Humanidad". Disponible en: http://www.ecoportail.net/Temas-Especiales/Desarrollo-Sustentable/Proyecto_Declaracion_Universal_del_Bien_Comun_de_la_Humanidad [fecha de consulta: 16/09/2021].

313. Elaborado por la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra en la misma línea hace visible el cambio de la visión internacional. La progresividad y la armonía con la Naturaleza impregnan todo.

314. En relación a los pueblos originarios reconoció "la importancia de sus concepciones del mundo, de las prácticas y saberes tradicionales y costumbres; esenciales para la creación de alternativas frente al sistema de valores dominante, sistema regido solo por una lógica económica" y habla de la "preservación y la integridad del ciclo del agua reconociendo los derechos de los ecosistemas y de las especies" y apelando a la "elaboración y el reconocimiento de los derechos de la naturaleza para garantizar a la biosfera –y a sus habitantes– la protección necesaria de su equilibrio y perennidad".

315. Túnez, 29/03/2013. Disponible en: <https://alterglobalizacion.wordpress.com/2013/03/30/declaracion-de-la-asamblea-de-los-movimientos-sociales-fsmundial-tunez-2013/> [fecha de consulta: 16/09/2021].

316. Túnez, 27/03/2015. Disponible en: <http://www.cadtm.org/Declaracion-de-la-Asamblea-de-los-11451> [fecha de consulta: 16/09/2021].

IV.1.4. Federalismo ambiental³¹⁷

IV.1.4.1. Supremacía federal y autonomías locales

En nuestro sistema federal hay una preeminencia del derecho nacional sobre el local. Se impone la supremacía de la legislación federal (art. 31 CN). Esto implica que el ordenamiento jurídico del Estado federal es supremo sobre los respectivos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, quienes pueden crear su derecho local en el marco del derecho federal (arts. 5 y 123 CN). Si se salen de dicho marco la creación es inválida.

La Constitución Nacional realiza un reparto de competencias entre la Nación y provincias y Ciudad de Buenos Aires creando relaciones de subordinación, participación y coordinación –según la terminología de Gelli–.³¹⁸ Ese reparto de atribuciones determina la existencia de básicamente dos bloques de competencias –el de los Estados locales y el del Estado federal– y establece facultades exclusivas, delegadas, reservadas y concurrentes.³¹⁹

En cuanto a las autonomías locales, nuestra carta magna, al deslindar las competencias correspondientes al Estado federal y a los Estados locales, sienta en el artículo 121 el principio general en virtud del cual “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Así, si bien en el marco de un sistema federal de reparto de competencias el derecho federal prevalece sobre el derecho local, según el orden jerárquico establecido en el artículo 31 de la Constitución, aquel no puede avanzar sobre las facultades de regulación de las provincias, a las que corresponde el ejercicio del poder de policía sobre las materias que no han delegado.

Son facultades exclusivas los poderes delegados a la Nación y prohibidos a las provincias (art. 126 CN) y los poderes reservados a las provincias y

317. Esain, José Alberto, *Competencias Ambientales*, op. cit.; “Competencias ambientales y federalismo. La complementariedad maximizante ha llegado a la justicia”, en Cafferata, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I, pp. 624-639; “El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25675”, en *Ibíd.*, pp. 735-770; Armagnague, Juan, “Facultades de la nación y de las provincias en materia de medio ambiente”, en *Ibíd.*, pp. 675-682; Díaz Ricci, Raúl y De La Vega de Díaz Ricci, Ana, “Principios para la articulación del ejercicio de competencias ambientales desde el federalismo de cooperación”, en *Ibíd.*, pp. 683-705; “Federalismo de base municipal: participación de los municipios en la evaluación de impacto ambiental”, en *Ibíd.*, pp. 706-721; Lugones, Narciso, “El artículo 41 de la Constitución Nacional y la jurisdicción” en *Ibíd.*, pp. 773-780 y “La materia ‘federal ambiental’ en el derecho argentino actual”, en *Ibíd.*, pp. 781-785.

318. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2006.

319. Balbín, Carlos Francisco, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2011, T. II, pp. 366-383.

prohibidos a la Nación (art. 121 CN), en tanto que constituyen facultades concurrentes aquellas que pueden ser ejercidas indistintamente por la Nación y por las provincias (ejemplo de ellas son las establecidas en el art. 75, inc. 18 CN).³²⁰

Como principio general de plantearse un conflicto entre normas dictadas por las provincias y la Nación, para dirimirlo es necesario, en primer lugar, preguntarse a qué jurisdicción corresponde la facultad de regulación sobre esa cuestión, teniendo en cuenta que las provincias se reservaron tal atribución con excepción de determinadas materias que fueron delegadas. Seguidamente, en caso de que se trate de asuntos que se encuentran sujetos a un poder de policía concurrente, el conflicto debe resolverse mediante un criterio jerárquico, conforme al orden establecido en el artículo 31 de la Constitución Nacional, que hace prevalecer la norma federal (criterio sentado por la CSJN en “Soc. Com. e Ind. Giménez Vargas Hnos. c. Prov. de Mendoza”, Fallos: 239:343).

Vale la pena aclarar que, aunque las consideraciones efectuadas se refieren expresamente a la distribución de facultades entre las provincias y la Nación, aquellas resultan igualmente aplicables a la relación entre el Estado federal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado que el artículo 129 de la Constitución a partir de la reforma de 1994 nos confiere un régimen de gobierno autónomo similar al de los Estados provinciales.

IV.1.4.2. Federalismo ambiental de concertación

Recordemos que muchas provincias al reformar sus constituciones a partir de 1986 ya habían incorporado el derecho a un ambiente sano antes de 1994 y que a la fecha casi todas ya incluyen disposiciones expresas en la materia.³²¹ Solo Mendoza, Misiones y Santa Fe aun no incluyen expresamente este derecho, sin embargo, no es óbice a que se considere reconocido en el marco de los derechos consagrados expresamente por la Constitución Nacional y antes de 1994 entre los derechos implícitos.

320. Botassi, Carlos Alfredo, “La experiencia argentina en el control del medio ambiente como sustentabilidad del crecimiento”, *Revista ADA Ciudad*, N° 4, 2011, pp. 29-52.

321. Constitución de la pcia. de Buenos Aires, arts. 28 y 200; Constitución de la pcia. de Catamarca, arts. 110 y 252; Constitución de la pcia. de Chaco, arts. 38, 50 y cctes.; Constitución de la pcia. de Chubut, arts. 109, 110 y 111; Constitución de la pcia. de Córdoba, arts. 11, 66, 68 y cctes.; Constitución de la pcia. de Corrientes, arts. 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y cctes.; Constitución de la pcia. de Entre Ríos, arts. 22, 83, 84 y cctes.; Constitución de la pcia. de Formosa, art. 38; Constitución de la pcia. de Jujuy, arts. 22, 43 y 123, inc. 25; Constitución de la pcia. de La Pampa, art. 18; Constitución de la pcia. de La Rioja, art. 66; Constitución de la pcia. de Neuquén, arts. 54, 90, 91, 92, 93, 94 y cctes.; Constitución de la pcia. de Río Negro, arts. 84 y 85; Constitución de la pcia. de Salta, arts. 30, 166, inc. f y 176, inc. 9; Constitución de la pcia. de San Juan, art. 58; Constitución de la pcia. de San Luis, art. 47; Constitución de la pcia. de Santa Cruz, art. 73; Constitución de la pcia. de Santiago del Estero, art. 35; Constitución de la pcia. de Tierra del Fuego, arts. 25, 31, inc. 8, 54, 55 y 105, inc. 24; Constitución de la pcia. de Tucumán, art. 41; Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, arts. 26, 27, 28, 29, 30 y cctes.

Con la Reforma de 1994 se introduce una nueva técnica para el reparto de competencias Nación, provincias, Ciudad en materia de protección ambiental, un reconocimiento explícito de que el dominio originario de los recursos naturales les corresponde a las provincias y a la Ciudad en donde los mismos estuvieren situados y un vigorizamiento de la descentralización territorial en el nivel municipal.

Con la reforma constitucional de 1994 la introducción de las leyes de presupuestos mínimos³²² profundiza un modelo de federalismo “de concertación” como herramienta para la construcción de consensos interjurisdiccionales en materia ambiental y desarrollo sustentable. En la distribución de competencias aparece la complementariedad.

En esta línea sostiene Balbín que más allá de las tradicionales competencias exclusivas y concurrentes, surgen atribuciones compartidas entre la Nación y las provincias que se caracterizan por el hecho de que ambos órdenes de poderes concurren, pero sin superposición en la regulación de determinada materia.

El tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución plantea una relación de complemento entre los distintos órdenes de competencias. En esa complementariedad tanto el Estado federal como las provincias pueden legislar sobre cuestiones de fondo y de forma.³²³ Esta complementariedad puede adoptar dos formas: *de relleno* o *maximizante* –en la terminología de Esain–. En el primer caso, la norma provincial reglamenta o *completa* aquellos aspectos no previstos en la norma de *presupuestos mínimos*, mientras que, en el segundo caso, la norma provincial *optimiza* el nivel de protección de la norma de *presupuestos mínimos*.

Es muy interesante ver el juego de sus novedosos principios en el marco de la supremacía constitucional y federal.³²⁴ Es importante observar especialmente el desarrollo de la jurisprudencia posterior a la tardía sanción de las leyes de presupuestos mínimos a partir de 2002³²⁵ y el salto cualitativo que

322. Según la Ley N° 25675, art. 6: “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”.

323. Botassi, Carlos Alfredo, “La experiencia argentina en el control del medio ambiente como sustentabilidad del crecimiento”, *op. cit.*

324. Los desarrollaremos en detalle en el Capítulo VI.

325. Las leyes de presupuestos mínimos que aplican a CABA son, por orden cronológico: Ley N° 25612 de Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio, BO 29/07/02; Ley N° 25670 de Gestión y Eliminación de PCBs, BO 19/11/02; Ley N° 25675 de Gestión Sustentable y Adecuada del Ambiente, BO 28/11/02 (Esta es la ley marco, ocupa un lugar de centralidad en relación con las restantes. Según José Esain, guarda relación horizontal con el resto de las leyes espe-

ello implicó.³²⁶ Se puede apreciar cómo en algunos casos la jurisprudencia va asumiendo dichos principios e interpretándolos en grado creciente a favor de la protección del ambiente mediante la aplicación de las normas de los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia y opiniones de los organismos internacionales encargados de su aplicación,³²⁷ que son vinculantes para la interpretación de aquellos.

IV.1.4.3. Supremacía constitucional de las leyes de presupuestos mínimos y complementariedad maximizante local

Si bien el Principio de supremacía federal se encuentra presente en toda relación de normas derivada de nuestra Constitución Nacional, en el específico caso ambiental:

- Las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental federal (PMPAF) obligan a las provincias y a la Ciudad, por ser el piso dictado por el Congreso federal. Son inderogables por el nivel local y supremas. Invalidan las normas provinciales que las contraríen. Las leyes provinciales y municipales deben “complementar” y eso implica que deban ser adecuadas a los presupuestos mínimos federales bajo apercibimiento de que puedan ser declaradas inválidas, por ser inconstitucionales (principio de congruencia).
- Además, la supremacía de los PMPAF alcanza para invalidar las normas provinciales que protejan menos que estos, porque ello implica que son contrarias a las bases incluidas en la Ley federal.³²⁸

Así, las provincias y la Ciudad Autónoma están facultadas para completar las normas de presupuestos mínimos e, incluso, establecer estándares tuitivos más exigentes que los determinados por la Nación o sancionar leyes de presupuestos mínimos si aquella no lo hubiera hecho. En este sentido, las jurisdicciones locales se reservaron el poder de establecer los presupuestos definitivos de protección ambiental, siempre que estos superen el piso de tutela ambiental establecido por el Congreso Nacional.

cíficas o sectoriales de presupuestos mínimos y guarda relación vertical desde su supremacía con el resto de normas provinciales complementarias); Ley N° 25688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, BO 30/1/03; Ley N° 25831 de Información Pública Ambiental, BO 07/01/04; Ley N° 25916 de Gestión de Residuos Domiciliarios, BO 07/09/04; Ley N° 26331 de Protección Ambiental de Bosques Nativos, BO 26/12/07 y Ley N° 26562 de Protección Ambiental para el Control de Actividades de Quema, BO 16/12/09 y Ley N° 26815 de Protección del ambiente en materia de incendios forestales y rurales, BO 16/01/2013, con modificación por Ley N° 27357, BO 19/05/2017. La restante ley de presupuestos mínimos es la Ley N° 26639 de Glaciares y ambiente periglacial.

326. Para ver esta evolución en relación con la jurisprudencia de la CSJN, ver el Capítulo VII.

327. Nos hemos referido a ellos en los puntos 1.2 y 1.3 de este Capítulo IV.

328. Para una explicación detallada y exhaustiva: Esain, José Alberto, *Competencias Ambientales*, op. cit.

Además, corresponde a las autoridades judiciales de las provincias y de la Ciudad interpretar y aplicar la normativa ambiental –local y de presupuestos mínimos– en los casos que se sometan a su conocimiento, con excepción de la intervención de los tribunales federales prevista en los artículos 116 y 117 de la Constitución y en el segundo párrafo del artículo 7 de la Ley General del Ambiente (cfme. jurisprudencia CSJN).

El nuevo reparto de competencias establecido a partir de 1994 resulta novedoso e intrincado. Es una modificación sustancial en la forma de repartir el poder tradicionalmente en nuestro Estado federal. Desde el punto de vista de las autonomías locales, se podría pensar que han resignado poder porque antes podían reglar en exclusividad sus recursos naturales y hoy comparten esta facultad con la Nación; pero si la cuestión se aborda desde el punto de vista del Estado federal, podríamos pensar la protección ambiental como una nueva materia creada por la reforma del 1994 que en lugar de seguir el sistema de los códigos de fondo (art. 75, inc. 12 CN) prevé un esquema nuevo de leyes marco con la posibilidad de que las provincias ingresen en la regulación con normativa complementaria e incluso superadora.

Es un sistema con una nueva forma de descentralización legislativa, que posibilita el ingreso de normas provinciales y de la Ciudad que reflejarán los lineamientos políticos locales, sumado a elementos centrales unificados. Es un sistema normativo “con controles verticales” que dinamizan el federalismo. El denominado “federalismo ambiental” –sostiene Esain, quien reconoce haber tomado esa denominación de Quiroga Lavié–, se mueve “desde el viejo régimen de separación entre los dos órdenes a este que la doctrina ha calificado como de concertación, una instancia superadora de los anteriores esquemas...”³²⁹

Dice Sabsay:³³⁰

El constituyente ha apostado a favor de un modelo federal de concertación que ubica a la Argentina en el camino hacia el fortalecimiento de la periferia, a fin de reequilibrar el excesivo vigor que han acusado las fuerzas centrípetas en la historia de nuestro federalismo.

La norma del párrafo 3 del artículo 41 de la Constitución Nacional ratifica la supremacía federal, pero es a la vez una excepción a su dinámica rígida al consagrar las competencias concurrentes complementarias. El principio de

329. Esain, José Alberto, “El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675”, en *Ámbito Jurídico*, N° 21, mayo 2005. Disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/el-federalismo-ambiental-reparto-de-competencias-legislativas-en-materia-ambiental-en-la-constitucion-nacional-y-la-ley-general-del-ambiente-25-675/> [fecha de consulta: 16/09/2021].

330. Sabsay, Daniel, “A 20 años de la reforma constitucional, ¿se han cumplido sus objetivos?”, en *Pensar en Derecho*, Buenos Aires, UBA, 2004, p. 47.

complementariedad refuerza, pero a su vez refresca el federalismo, obligando a las provincias y a la Ciudad, a ejercer su autonomía levantando la vara.

La diferencia con la generalidad de las relaciones entre normas federales y normas provinciales es que la propia Constitución establece que el Congreso solo puede dictar presupuestos “mínimos”, y no una ley ordinaria que regule la totalidad de la materia. Esto implica un límite a la federación pues existe un ámbito que pertenece a las provincias, el que es indisponible y exclusivo de ellas, y sobre el que no se aplicará este principio de supremacía federal.³³¹

Además, otra novedad es que las leyes de presupuestos mínimos de protección deben ser consideradas como integrantes del *orden público colectivo* –como explica Levrand–.³³² Este último es una etapa superadora en la evolución del orden público y por ende de la dicotomía público/privado, teniendo en miras bienes colectivos que no pertenecen a una ni a otra categoría. La inserción de *bienes colectivos* configurados como derechos fundamentales en la Constitución produce una transformación del régimen jurídico de los bienes existentes (propiedad privada, libertad para contratar, etc.) reconfigurando los mismos en función de la protección de tales bienes colectivos. Así, los límites originados históricamente en el “viejo” orden público se modifican para la protección de bienes colectivos.³³³

IV.2. La “sala de máquinas” ambiental en la Constitución Nacional

Adoptando la terminología de Gargarella³³⁴ y dando por válidas, en general, sus críticas a las Constituciones latinoamericanas extendidas y ampliadas en derechos pero acotadas en herramientas institucionales que empoderen a la ciudadanía –incluida nuestra propia Constitución Nacional reformada en 1994– y compartiendo su crítica al “hiperpresidencialismo” en detrimento del

331. Ver: Esain, José Alberto, “El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675”, *op. cit.*, p. 10.

332. Levrand, Norma, “Normas de presupuestos mínimos de protección del patrimonio en Argentina: ¿posibles y vigentes?”, en *erph_Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, España, N° 16, junio de 2015, pp. 7 y 8. Disponible en: https://www.academia.edu/18948767/Normas_de_presupuestos_m%C3%ADnimos_de_protecci%C3%B3n_del_patrimonio_cultural_en_argentina_Posibles_y_vigentes [fecha de consulta: 17/09/2021].

333. Sozzo, Gonzalo, “Pasado, presente y futuro del principio de orden público referido a los bienes colectivos (del orden público al principio cosmopolita en el Derecho Privado)”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, Santa Fe, N° 3, 2007, pp. 349-417.

334. Roberto Gargarella denomina “sala de máquinas” a la parte orgánica de la Constitución en tanto asegura que los derechos sean objeto de aplicación y de cumplimiento. De allí se deriva la crítica a la falta de mecanismos eficaces de participación ciudadana para su aplicación y al desbalance entre poderes que “achica” aún más el “embudo” de la representación, Gargarella, Roberto, *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*, Oxford University Press, 2014; “La ‘sala de máquinas’ de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo”, *op. cit.*

equilibrio de poderes,³³⁵ revisamos las herramientas y mecanismos de defensa del derecho al ambiente, que, si bien comparte la misma protección que otros derechos humanos e intereses colectivos, además tiene peculiaridades específicas, algunas ya planteadas en la propia Constitución Nacional y el bloque de constitucionalidad y otras desarrolladas en las leyes de presupuestos mínimos que aquella habilita. Lo primero que hay que señalar es que esta “sala de máquinas” no solo debe velar por garantizar el derecho al ambiente, sino por la protección del ambiente en sí, como marco de desarrollo humano y como conjunto viviente más allá o incluso a pesar de los/as humanos/as.

IV.2.1. Mecanismos de defensa de derecho interno

Aun cuando el objeto del presente trabajo es el Derecho al Ambiente en la Ciudad de Buenos Aires, siendo que la competencia en principio es local y existiendo peculiaridades procesales en CABA que abordaremos en el capítulo IX punto 2, sobre Herramientas de acceso a la Justicia y control de constitucionalidad en la CABA, tratamos en este punto herramientas procesales federales en la medida en que, además de ser aplicables en los casos donde más de una provincia o jurisdicción estén involucradas o algún establecimiento, bien, proyecto u obra federal sea el causante del impacto o daño ambiental,³³⁶ nos interesa el marco constitucional y/o de presupuestos mínimos de las mismas y eventualmente su comparación con las herramientas procesales locales.

IV.2.1.1. Amparo

Surgido de un proceso de creación pretoriana originariamente (en los casos Siri³³⁷ y Kot³³⁸), actualmente es un “derecho constitucional expreso”³³⁹

335. Gargarella, sostiene que “contamos hoy con un sistema de relación entre los poderes que no asegura el equilibrio que proclamaba en sus inicios, sino que aparece desequilibrado hacia el Poder Ejecutivo, con consecuencias tan previsibles como lamentables: todo el sistema institucional ha quedado ladeado hacia el Ejecutivo. Resulta frecuente (aunque no necesario), por lo tanto, que los aparatos judiciales sistemáticamente se inclinen a favorecer al poder presidencial de turno (que goza de una influencia especial en el nombramiento de los jueces y que disfruta de poderes de presión particulares sobre estos), como resulta habitual que las legislaturas se conviertan en órganos opacos dependientes de la iniciativa presidencial y sometidos a la autoridad del Ejecutivo. Pasamos entonces del sistema de equilibrios y balances deseado a uno diferente, caracterizado por el sometimiento o, eventualmente, la confrontación entre poderes”, Gargarella, Roberto, “Los Derechos Relegados de la Constitución”, *La Nación*, Buenos Aires, 05/08/2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/los-derechos-relegados-de-la-constitucion-nid1715760/> [fecha de consulta: 17/09/2021].

336. Así por ejemplo las causas por los casos de ventas de tierras públicas nacionales donde se pierden espacios verdes y públicos tramitan en el fuero federal bajo estas reglas procesales.

337. CSJN, Fallos: 239:459, “Siri”, 27/12/1957. Consagra el amparo contra actos de la autoridad pública, luego regulado por la Ley N° 16986.

338. CSJN, Fallos: 241:291, “Kot”, consagra el amparo contra actos de particulares.

339. Palacio, Lino, “La pretensión de amparo en la reforma constitucional de 1994”, *LL* 1995-D-1237.

desde 1994,³⁴⁰ de carácter protectorio, que tramita por la vía sumarísima,³⁴¹ que no debe requerir mayor prueba ante la Justicia, por la forma manifiesta en que aparece la violación o restricción denunciada.

Parafraseando a Joaquín V. González podemos decir que es una “garantía”, en tanto remedio procedimental apto para la protección de un derecho.³⁴² Sencillo, claro, simple. Esta garantía constitucional es un instrumento. Es una herramienta necesaria para defender los derechos fundamentales, ya sea cuando el Estado no nos protege o cuando el propio Estado nos priva de ellos. Por tanto, aunque no tenemos el control en la “sala de máquinas”, al menos tenemos una llave para entrar a ella.

La doctrina coincide en que el conocimiento de la jurisdicción debe limitarse a lo imprescindible para brindar una respuesta útil y efectiva, frente a cualquier afectación (actual o inminente). Palacio,³⁴³ Orgaz y Rojas asumiéndolo como un “remedio urgentísimo” en casos de “indiscutible” pretensión por “manifiesta” arbitrariedad o ilegalidad llegan a restarle bilateralidad, para evitar caer en la lógica de un proceso ordinario de conocimiento, “en desmedro de los derechos que se intentan tutelar”. En el mismo sentido Morello proponía una estructura versátil para adecuarla a las situaciones de urgencia.³⁴⁴ Sin embargo, en la práctica esto no funciona así y el amparo termina siendo un proceso de conocimiento más, con mayor agilidad en el mejor de los casos.

La puja por el control de la “sala de máquinas” se visualiza en la sanción de la Ley N° 16986 que restringió la doctrina del caso Siri³⁴⁵ y si bien la consagración constitucional en el artículo 43 vuelve a la senda de amplitud y versatilidad, es llamativa la jurisprudencia restrictiva posterior a 1994 dándole

340. Art. 43 Constitución Nacional: “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...”. Aunque ya lo contemplaban antes tratados internacionales ratificados por Argentina –arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y arts. 1, 7 y 8 de la Declaración de Universal de los Derechos Humanos– a los que también desde 1994 se les reconoce rango constitucional.

341. Arts. 321 y 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

342. González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Editorial Estrada, 1897.

343. Palacio, Lino, “La pretensión de amparo en la reforma constitucional de 1994”, *op. cit.*

344. Arazí, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, *op. cit.*, T. III, pp. 22-43.

345. Aunque en 1967 en el caso “Outón” la Corte estableció que “la libertad de agremiación importa el derecho de afiliarse al sindicato que se prefiera o no afiliarse a ninguno” y declaró inconstitucional la norma que lo restringía. Se apartó con ello de la restricción impuesta por la Ley de amparo N° 16986 (entonces recientemente promulgada) que vedaba ese examen en el marco de acciones interpuestas por esa vía procesal por entender que era inconstitucional.

“preeminencia” a la vieja ley por sobre el nuevo texto constitucional.³⁴⁶ Ha imperado una lógica de excepcionalidad,³⁴⁷ exigiendo arbitrariedad o ilegalidad manifiesta aunque en cuanto a la existencia de otra vía judicial más idónea se entiende que debería ser de similar o mejor efectividad.³⁴⁸

Ríos de tinta se han volcado en torno al debate sobre la legitimación, que estuvo presente en la propia Asamblea Constituyente Nacional, y dentro del arco doctrinario encontramos desde una postura amplia en Bidart Campos (*toda persona* como cualquier persona, incluyendo a quienes ven comprometido hasta un interés legítimo o simple) hasta la más restrictiva en Barra (*persona afectada directa*).³⁴⁹

Otros aspectos que restringen la vía del amparo y que patentizan la “puja” son la enumeración taxativa de casos del artículo 2 de la Ley N° 16986 –solo matizada por la doctrina del caso Peralta–,³⁵⁰ la exigencia del agotamiento de las vías administrativas, el plazo de caducidad de 15 días para interponer la demanda,³⁵¹ el informe del artículo 8 de la Ley N° 16986 como una especie de contestación de demanda, el plazo de 48 horas para apelar fundadamente contra sentencia

346. Para ver las idas y vueltas de la jurisprudencia y las leyes en materia de amparo en esta “puja” por el “acceso a la sala de máquinas”, puede verse tmb. Ferreyra, Ramón Eduardo, “La acción de amparo”, en Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastián (coords.), *Comentarios a la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: Una mirada Igualitaria*, op. cit., T. II, pp. 851-870.

347. “El Poder Judicial debe ser estricto en el análisis de los presupuestos que habilitan la procedencia procesal del amparo, con el propósito de que siga siendo un remedio útil para, de manera eficaz y urgente, superara aquellas situaciones arbitrarias ilegitimase se denuncien como manifestaciones. Su generalización y aplicación a cuestiones que claramente lo exceden debe ser evitado, ya que ello incide en su transformación, y trae aparejado que pierda su real esencia y razón de ser, afectando seriamente, en la medida en que se permita subsumir en sus previsiones conflictos para los que no ha sido realmente previsto” (CSJN, Fallos: 330:1279).

348. Gracias a la ratificación de la CADH en 1984 y en virtud de su art. 25, varios fallos de la Corte dejaron de lado las restricciones de “agotamiento de la vía administrativa” y la excusa de “otra vía más idónea”. Así en el caso “Arenzon” de 1984 (CSJN, Fallos: 306:400) la Corte dice que no procede agotar la vía administrativa “cuando no existe otro remedio eficaz al efecto” y en el caso “Bonorino Perú” de 1985 (CSJN, Fallos: 307:2174) que se debe analizar si el procedimiento ordinario es “auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo”.

349. Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., nota 25, p. 24 remiten en esta materia a la síntesis que hace Verdager.

350. CSJN, Fallos: 313:1513, “Peralta”, 27/12/1990.

351. Aunque el art. 43 CN no establece plazos, sino que su sentido es la satisfacción del derecho, los tribunales lo aplican. Plenario de la Cám. Civ y Com Fed, “Capizzano de Galdi, Concepcion c. IOS”, de 1999. Disponible en: <http://www.planetaius.com.ar/fallos/jurisprudencia-c/caso-Capizzano-de-Galdi-Concepcion-c-IOS.htm> [fecha de consulta: 17/09/2021]. En contra se ha ido intentando neutralizarlo con la “doctrina de la ilegalidad continuada” (mientras haya lesión, el plazo no corre). Así la CSJN, en “Mosqueda, Sergio c/ Inst. Nac. de SS para Jubilados y Pensionados”, 7/11/2006, en LL 2007-B-128.

definitiva o medidas de no innovar y de 24 horas para el recurso de queja, el efecto suspensivo de la apelación (art. 15, Ley N° 16986).³⁵²

Como bien observa Ferreyra es una “paradójica circunstancia” que la acción más idónea para defender al individuo o a la sociedad frente a los abusos del poder estatal sea reglamentada por el propio poder del Estado.³⁵³ Solo esporádicamente la jurisprudencia limitó a la ley frente a las vaguedades y restricciones.³⁵⁴

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1994 y la incorporación de los nuevos derechos y garantías, a nivel nacional hoy la Ley N° 16986 en materia de amparos está prácticamente derogada en base al principio general del derecho que ley posterior deroga ley anterior, aunque no siempre la jurisprudencia lo haya entendido así.

En materia de cautelares, en general la jurisprudencia es bastante restrictiva, sobre todo cuando se trata de juicios contra el Estado, con la excepción de los casos de salud.³⁵⁵ Y vuelve a darse una disputa por el acceso a la “sala de máquinas” con el lamentable retroceso de la Ley N° 26854 que restringe las cautelares en los juicios contra el Estado, volviendo el amparo prácticamente en un juicio ordinario ya en el debate de las cautelares y tornando ineficaz muchas sentencias al haber negado las cautelares. Aunque plantea como excepción los casos de riesgo para la vida digna, la salud o el ambiente,³⁵⁶ la interpretación es sumamente restrictiva, y muchos casos de grandes obras públicas o ventas de tierras con afectación al ambiente no se consideran como

352. Este artículo ha sido declarado parcialmente inconstitucional por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala I, *in re* “Quinquel S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/recurso de hecho”, 19/11/1998, publicada en *El Derecho*, 16/08/2000, p. 1.

353. Ferreyra, Ramón Eduardo, “La acción de amparo”, *op. cit.*, p. 860.

354. Merece mencionarse el fallo de la CNCont. Adm. Fed, Sala IV, “Peso, Agustín C. c. Banco Central de la Rep. Arg.”, 1985: “lo que consagra a un Estado democrático no es la inscripción de la libertad en su texto fundamental sino su vigencia, y en este terreno es la acción procesal el elemento que, en muchos casos, puede afirmar el derecho, el medio de hacerlo valer y la vía para demandar el amparo”. También fueron varios los fallos de tribunales contencioso administrativos que declararon inconstitucionales los Decretos N° 214/2002 (04/02/2002) que suspendía por 180 días los procesos judiciales y cautelares por el “corralito” y el “corralón” y el Decreto N° 320/2002 que prorrogaba las suspensiones de las cautelares.

355. Cautelares, tutela anticipada en salud: CNFed, Sala I, “Giménez, Florencia Milagros c/ Obra social de la UPCN s/amparo”, 12/07/2013; CNFedCC, Sala II, “Daneri, Lorenzo Agustín c/OSDE s/sumarísimo”, 13/08/2013; CNFedCC, Sala III, “D’Andrea, Maria Luisa c/Swiss Medical s/incidente de apelación de medida cautelar”, 08/08/2013.

356. Exceptúa los casos donde se encuentra “comprometida la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria. También tendrá eficacia cuando se trate de un derecho de naturaleza ambiental” (art. 2, inc. 2).

tales. Si bien se ha declarado reiteradamente su inconstitucionalidad,³⁵⁷ la norma sigue vigente y los tribunales la aplican cotidianamente.³⁵⁸

IV.2.1.2. Amparo colectivo

Es una de las novedades de mayor trascendencia en la reforma constitucional que viene a consagrar expresamente una acción para la protección de los derechos de incidencia colectiva,³⁵⁹ que ya venían abriéndose paso jurisprudencialmente.³⁶⁰ Los procesos colectivos tienen como objeto el cumplimiento,

357. Inconstitucionalidad de la Ley N° 26854 (cautelares en juicio en que el Estado es parte o interviene): CFed. La Plata, Sala II, “Abarca”, 07/07/2016. Disponible en: <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2016/07/Fallos2405.pdf> [fecha de consulta: 17/09/2021]; Juz. Nac. Primera Instancia en lo Cont. Adm. Fed. N° 2, “Rizzo Jorge Gabriel y otro c/ Estado Nacional – PEN Ley 26855 s/ amparo Ley 16986”, 05/06/2013. Disponible en: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2013/06/05/rizzo-jorge-gabriel-y-otro-c-estado-nacional-pen-ley-26855-s-amparo-ley-16986/> [fecha de consulta: 17/09/2021]; Juz. Fed. San Nicolás N° 1, “De Felipe, Ricardo c. EN. s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, 31/05/2013 (si se admitiera las personas se verían imposibilitadas de “impedir que se frustren sus derechos con el transcurso del tiempo” y volvería a la cautelar “un instrumento anodino” “al privárselo de la protección anticipada llevaría la absurdo de tornar ilusorios los derechos que se dicen conculcados”) Disponible en: http://www.casi.com.ar/sites/default/files/fallo%20reforma%20sn_ADJ-O.293954001370018395.pdf [fecha de consulta: 17/09/2021]; Juz. Nac. Cont. Adm. Fed. N° 6, “Javkin, Pablo c/ EN-PEN Ley 26855 s/ proceso de conocimiento”, 07/06/2013. Disponible en: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=publicacion&idpublicacion=54&dedicacion=268> [fecha de consulta: 17/09/2021]; Juz. Civ. Com. Fed. La Plata “Gascón, Alfredo Julio María c. PEN s/ acción de inconstitucionalidad”, Expte. N°102018/2013, 05/07/2013. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/juzgado-1ra-inst-civil-comercial-cont-adm-federal-federal-buenos-aires-gascon-alfredo-julio-maria-poder-ejecutivo-nacional-accion-inconstitucionalidad-fa13440000-2013-06-05/123456789-000-0443-10ts-eupmocsollaf?> [fecha de consulta: 17/09/2021].

358. Si bien no se nos escapa los conflictos con poderosos grupos económicos que motivaron la norma, pensamos que la redacción no es feliz, y que debió buscarse definir con mayor precisión las causas en las que están en juego derechos subjetivos de índole económica, financiera y patrimonial, excluyendo con más claridad todos los casos donde estén afectados derechos de incidencia colectiva.

359. La clasificación tripartita de Lorenzetti, hoy muy aceptada y extendida, concibe tres clases de derechos: individuales; derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos (o derechos colectivos, trasindividuales o supraindividuales); y derechos de incidencia colectiva que recaen sobre derechos individuales homogéneos (o derechos individuales homogéneos o pluriindividuales homogéneos), Lorenzetti, Ricardo, *Teoría de la Decisión Judicial. Fundamentos de Derecho*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2006, pp. 287 y 385. En este sentido el derecho al ambiente, al patrimonio, al paisaje, pueden ser derechos individuales de algunos/as pero son siempre derechos de incidencia colectiva por recaer sobre bienes colectivos o comunes. Ver: Bienes Comunes en el Capítulo III, punto 8. Para Derechos de incidencia colectiva ver: Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las Acciones Colectivas. Análisis Conceptual, Constitucional, Procesal, Jurisprudencial y Comparado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, pp. 165-198.

360. Así, por ejemplo, la sentencia del Juz. Fed. Cont. Adm. N° 2, *in re* “Kattan, Alberto c/ PEN”, 10/05/1983, donde se cuestiona el accionar del Estado contra el ambiente. Disponible en: <http://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/07/1983-05-10-kattan.pdf> [fecha de consulta: 17/09/2021]; CNCiv., Sala K, “Cartaña, Antonio c/MCBA”, 28/04/1991, donde se cuestiona el accionar del Estado en relación a la violación o falta de protección de valores históricos, culturales, científicos, arquitectónicos y paisajísticos de la Ciudad, con fallo de CSJN del 07/07/1993 que

la validez y la vigencia efectiva de derechos colectivos, entre otros, aquellos incorporados expresamente en la Constitución Nacional en la reforma de 1994, a través de la cláusula ambiental del artículo 41, la cláusula referida a la protección de los/as consumidores/as y usuarios/as del artículo 42 y la no discriminación (expresamente mencionada en el artículo 43).³⁶¹

Surge claro del debate de la reforma constitucional y es de destacar que el reconocimiento de los derechos ambientales, de consumidores/as y usuarios/as y de la no discriminación se realizó en forma simultánea con las herramientas procesales definidas en el artículo 43 (amparo individual, amparo de incidencia colectiva, hábeas corpus y hábeas data).

Estos tres artículos comprendidos en el capítulo Nuevos Derechos y Garantías buscaron y enriquecieron desde una mirada novedosa lo que se venía haciendo jurisprudencialmente en materia de derechos individuales y derechos sociales.

En el segundo párrafo del artículo 43 la Constitución Nacional establece: “Podrá interponer esta acción (amparo) contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, 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 las formas de su organización”.

Expresamente el artículo 43 prevé que están legitimados/as además del afectado/a, el/la Defensor/a de Pueblo y las asociaciones que propendan a fines de defensa de intereses colectivos. Implica un giro copernicano en la concepción del amparo donde se sale de la lógica tradicional de mostrar la afectación a un derecho subjetivo para centrarse en qué carácter un sujeto está legitimado para representar a un grupo o colectivo. Obliga a un replanteo de la lógica tradicional del derecho administrativo.³⁶²

Los derechos ambientales han sido admitidos en acciones de naturaleza colectiva por la CSJN en reiteradas oportunidades y de manera innovadora.³⁶³

finalmente rechaza por razones de admisibilidad de la vía, en LL 1994-A-34 y CSJN, *Ekmedjian, Miguel c/ Sofovich, Gerardo y otros*, op. cit.

361. Para acciones y procesos colectivos, ver: Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, op. cit., pp. 44-78; Maurino, Gustavo, “Los procesos colectivos”, op. cit., pp. 871-893.

362. Arazí, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. III, pp. 43-62.

363. Ver entre otras causas CSJN, Fallos: 329:3445, 24/08/2006; 329:2316, 20/06/2006; 329:3528, 30/08/2006; 330:22, 06/02/2007; 330:1158, 20/03/2007; 330:2746, 12/06/2007; 330:3663, 22/08/2007; 331:1622, 08/07/2008; 331:1676, 23/07/2008; 332:1600, 28/07/2009; 332:2522, 10/11/2009, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros s/ daños y perjuicios-daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”, “Acumar”, 27/12/2016, disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-24507-La-Corte-Suprema-orden--a-la-ACUMAR-que-intensifique-el-cumplimiento-de-la-sentencia-que->

Al no estar regulados legalmente los procesos colectivos, hay mucho margen para la discrecionalidad judicial en la interpretación de esta figura. Si bien, después de una primera etapa de mayor confusión en la recepción jurisprudencia de los intereses difuso o de incidencia colectiva y cómo actuar en procesos colectivos e incluso de fluctuaciones por parte de la propia CSJN,³⁶⁴ hay tendencias que se han ido afianzando,³⁶⁵ sería recomendable y necesaria su regulación. Hay en América Latina varios modelos diferentes de regulación en la materia³⁶⁶ y un proyecto iberoamericano de Código modelo para procesos colectivos que goza de bastante consenso en la doctrina y que obviamente puede ser considerado como pauta interpretativa.³⁶⁷

En el caso “Halabi”,³⁶⁸ la Corte, en una causa por escuchas telefónicas, y a falta de regulación legal, crea pretorianamente la “acción colectiva” instituyéndola como acción de clase, al permitir que una sentencia tenga efectos para todos/as los/as ciudadanos/as que padecen el mismo problema, sin tener que iniciar un juicio.

La Corte ha creado un registro de procesos colectivos (Acordada N° 32/2014, del 01/10/2014)³⁶⁹ sin embargo ha excluido expresamente del mismo las causas ambientales –sin dar explicación de ello, tal vez por tratarse de cuestiones que

dispuso-el-saneamiento-del-Riachuelo.html [fecha de consulta 17/09/2021] y fallo del 09/11/2017, disponible en: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2018/03/22/la-corte-ordeno-a-la-acumular-presentar-un-nuevo-informe-sobre-el-plan-de-saneamiento-del-riachuelo-por-considerarlo-insuficiente-e-inentendible-bajo-apercebimiento-de-multa-2/> [fecha de consulta: 18/09/2021], audiencia del 14/03/2018, entre otras; Fallos: 330:1791, “Villivar, Silvana Noemí v. Provincia del Chubut y otros s/amparo”, 17/04/2007, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6249631&cache=1631941977020>, pp. 83 y ss. [fecha de consulta: 18/09/2021]; CSJN, Fallos: 331:2223, “Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios prov.de Buenos Aires s/ amparo-med. cautelar (pesca artesanal)”, 14/10/2008; Fallos: 331:2797, “Salas, Dino y otros c. Salta provincia de y Estado Nacional s/amparo (originario)”, 19/02/2008; Fallos: 331:2925, 29/12/2008; Fallos: 332:663, 26/03/2009 y 13/12/2011, entre otras. Volveremos sobre el tema más extensamente en el Capítulo VII al analizar el rol y la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

364. Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., p. 49 y nota 83.

365. Ver el exhaustivo análisis estadístico y casos entre 1987 a 2004, en Maurino, Gustavo, Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, op. cit., pp. 85-164.

366. *Ibidem*, pp. 12-41 y 337-357.

367. Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, *Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica*, aprobado en Caracas el 28/10/2004. Disponible en: https://classactionsargentina.files.wordpress.com/2017/12/codigo_modelo_de_procesos_colectivos_para_iberoamerica_texto-definitivo.pdf [fecha de consulta: 17/09/2021]. Ver tmb.: Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, “Propuestas para una reglamentación de las acciones colectivas”, en *Ibidem*, *Las acciones colectivas*, op. cit., pp. 329-335.

368. CSJN, “Halabi, Ernesto c/ PEN ley 25.873 y decreto 1563/04 s/ amparo”, 24/02/2009.

369. BO 03/11/2014. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=Do25AB9ABE77DC3B37DA1DCA98F26824?id=237649> [fecha de consulta: 17/09/2021].

originariamente son de competencia local– y luego aprobó un “Reglamento de actuación en procesos colectivos” (Acordada N° 12/2016 del 5 de abril del 2016)³⁷⁰ que “fija reglas que ordenan el trámite de este tipo de procesos en los tribunales nacionales y federales de todo el país, a fin de asegurar la eficiencia práctica del Registro Público de Procesos Colectivos” dado el “dispar cumplimiento de la obligación de informar este tipo de procesos”.

IV.2.1.3. Amparo ambiental

La doctrina se dividió en un comienzo, habiendo muchos que cuestionaban la existencia de un “amparo ambiental” como figura específica, sosteniendo que simplemente era una especie dentro del amparo genérico o dentro del amparo colectivo y que incluso la Ley general del ambiente se excedía en la reglamentación constitucional.³⁷¹ frente a otros que defendían su especificidad a partir de la Reforma Constitucional, incluso considerando en algún caso que se trata de una “acción popular”.³⁷² Esta segunda tendencia de la especificidad del “amparo ambiental” se afianzó a partir de la sanción de la Ley General del Ambiente –aunque no en relación a una legitimación activa amplísima en el orden nacional– y el desarrollo del propio derecho ambiental en el uso de dicho instrumento.

Este amparo está expresamente mencionado en el artículo 43 de la Constitución Nacional, cuando enumera los amparos colectivos, pero puede haber tanto amparo ambiental dentro del genérico (cuando alguien acciona en defensa de su derecho subjetivo al ambiente) como en procesos colectivos (cuando se defiende un interés colectivo).

Asimismo, si bien el amparo ambiental tiene base en los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional,³⁷³ esa norma ha sido “integrada” por las nuevas

370. BO 08/04/2016. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=260206> [fecha de consulta: 17/09/2021].

371. López Alfonsín, Marcelo y Tambussi, Carlos Eduardo, “El medio ambiente como derecho humano”, en *Revista Científica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales*, N° 1, vol. IV, 2000, pp. 51-62. Disponible en: <https://bib.ubp.edu.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=44338> [fecha de consulta: 17/09/2021]; López Alfonsín, Marcelo, “Las acciones ambientales: El mal llamado ‘amparo ambiental’”, ponencia del VII Congreso Nacional de Derecho Procesal Garantista, Azul, 10 y 11 de noviembre de 2005, disponible en: https://www.eldial.com/nuevo/lite-tcd_detalle.asp?id=2049&id_publicar=723&fecha_publicar=21/02/2006&camara=Doctrina&base=50 [fecha de consulta: 18/09/2021].

372. En este sentido: Prieri Belmonte, Daniel, “El amparo ambiental”, en *Revista del Colegio de Abogados del Colegio Público de la Capital Federal*, N° 22, febrero de 2003; “Los efectos *erga omnes* de la sentencia en la acción de amparo ambiental”, en *JA*, 2003-III-1284; Sagüés, Néstor, “El amparo ambiental. Ley 25.675”, *LL* 2004-D-1194; Esain, José Alberto, “El amparo ambiental: Su fórmula legitimatoria frente a las diferentes acciones derivadas del daño ambiental de incidencia colectiva ¿El desembarco de la acción popular ambiental?”, disponible en: <http://jose-esain.com.ar/all/adjuntos/1574644025legitimaci%C3%B3n%20en%20el%20amparo%20ambiental.pdf> [fecha de consulta: 17/09/2021].

373. Es interesante el fallo de la Cám. Apel. Cont. Adm. Fed., Sala III, “Schöeder, Juan c/ Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Presidencia de la Nación” (*La Ley*, 6/12/1994) que

disposiciones de la Ley General del Ambiente (Ley N° 25275). Allí expresamente en el tercer párrafo del artículo 30³⁷⁴ se ha reglado “una especie específica de acción por cese del daño ambiental dentro de la vía procesal amparística” –según Esain–: la acción de amparo de cese del daño ambiental.³⁷⁵

Este autor nos habla de un “esquema bicéfalo” para obtener la protección del bien jurídico frente al daño ambiental. Así, la recomposición del ambiente comprende dos acciones complementarias: a) La de cese del agente dañador y b) La de recomposición propiamente dicha. La primera parte de la regla básica de que la mejor forma de comenzar la recomposición del ambiente será eliminando el agente contaminante pues esto generará que la naturaleza comience la depuración natural, que el mismo ecosistema comience su actividad de recomposición. La acción de cese puede incluir entonces desde la detención de la polución causante de daño ambiental colectivo, de las agresiones al paisaje o hasta la supresión de medidas que importen agravios al patrimonio cultural. Esta acción es clave en la prevención ya que actuar después de que el daño terminó de perpetrarse es “como no haber actuado”.³⁷⁶ La acción de cese del daño ambiental es siempre por vía de amparo y es sin

reconoce la legitimación como “vecino del lugar” en base al art. 41 de la Constitución reformada, siendo el primer fallo de segunda instancia firme en la materia. Dice Esain al respecto: “Está claro que sostener que afectado resulta ser el vecino de la localidad donde se produjo el daño, implica ampliar la legitimación no solo a los linderos, o que implica un avance. Pero al mismo tiempo la propia doctrina representa una restricción respecto a los no vecinos de otras localidades que podrían tener algún interés respecto a la protección de ese lugar pero que no podrían demandar por no ser de la clase de los vecinos. Por eso podríamos sostener que, en esta interpretación jurisprudencial del concepto de afectado, se estaría desembarcando una legitimación de clase, porque el afectado no es cualquier persona (como en la acción popular) sino una persona que pertenezca a una determinada clase: el habitante de esa localidad donde se produjo el daño. La interpretación de este concepto en cuanto al criterio territorial de delimitación dependerá del criterio de razonabilidad con que el magistrado en el caso concreto entienda el concepto”, “El amparo ambiental: Su fórmula legitimatoria frente a las diferentes acciones derivadas del daño ambiental de incidencia colectiva ¿El desembarco de la acción popular ambiental?”, *op. cit.*, acápite 6.2.

374. Art. 30, LGA. “Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el art. 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo”.

375. Ver también: Esain, José Alberto, “El amparo ambiental en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La idoneidad de la vía. La medida autosatisfactiva como acción de cese para actividades iniciadas en su ejecución sin procedimiento preventivo ambiental”, en el Suplemento de Derecho Constitucional de la *Revista La Ley*, 02/04/2004.

376. Esain, José Alberto, “El amparo ambiental: Su fórmula legitimatoria frente a las diferentes acciones derivadas del daño ambiental de incidencia colectiva ¿El desembarco de la acción popular ambiental?”, *op. cit.*

dudas específicamente ambiental. Según Esain en este caso la legitimación es “amplísima (popular)” en la medida en que es:

... solamente anulatoria por violación a la legalidad [...] cuando se contravenga la manda constitucional en materia de derechos humanos de tercera generación –y con manifiesta arbitrariedad, y necesidad de una protección urgente– se habilitará una legitimación amplísima pero solo de carácter anulatorio (detención de la actividad que provoca el daño ambiental mediante una acción de cese, como la que veremos regla el último párrafo del artículo 30 ley 25.675).³⁷⁷

La acción de recomposición a la que alude el artículo 30 de la LGA y la de indemnización en subsidio, también puede tramitar por vía de amparo, si reúnen los requisitos para ello.

IV.2.1.4. Otras defensas legales

Si bien no tienen rango constitucional, sino legal, o en algunos casos son elaboraciones pretorianas derivadas, es importante incluirlas aquí porque completan la batería de herramientas disponibles, pudiéndose optar a veces, existiendo un orden de prelación –temporal o sustantivo– o acumulándose en otros casos, dependiendo de la situación. Todas ellas, además, se tiñen de la lógica y principios del proceso ambiental cuando están presentadas en causas de esta índole.³⁷⁸

IV.2.1.4.1. CAUTELARES, CAUTELARES AUTÓNOMAS Y MEDIDAS AUTOSATISFACTIVAS

Uno de los ámbitos de defensa más interesantes es el de las cautelares, que a veces son presentadas junto con un amparo como medida previa y otras de manera autónoma.³⁷⁹ Tienen por finalidad asegurar el resultado práctico de la sentencia, evitando que se torne de cumplimiento imposible.³⁸⁰ Están destinadas a dar tiempo a la Justicia para cumplir su cometido.³⁸¹

La jurisprudencia consagra como sus características principales que se dictan inaudita parte –sin embargo esto sufre o ha sufrido muchas excepciones

377. Ídem.

378. Falbo, Aníbal, *Derecho ambiental*, La Plata, Editorial Platense, 2009, Capítulo VI “El proceso ambiental, parte general”, pp. 171-198, y Capítulo VII “El proceso ambiental, parte especial”, pp. 199-248.

379. Todos los procesalistas clásicos hablan de ellas: Carnelutti y Colombo como proceso cautelar, Alsina, Calamandrei y Podetti como medidas cautelares o precautorias. Ver: Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. I, pp. 931-972 y T. III, pp. 30-43.

380. CNCiv, Sala F, 14/12/1998, LL 1999-B-805.

381. CNFedCC, Sala II, 25/06/1998, LL 1999-B-88.

nes, distorsionándose completamente el instituto—,³⁸² que son provisionales y eminentemente mutables y que son accesorias de un proceso principal.

Sus presupuestos básicos son la verosimilitud del derecho invocado (*fumus bonis iuris*) como fundamento de la pretensión principal y el peligro en la demora (*periculum in mora*). Ambos tópicos son susceptibles de grado y dependen también de múltiples criterios de valoración jurisprudencial, especialmente de la índole del reclamo principal y la actitud de las partes antes del inicio del juicio. Otro requisito de las cautelares en general, aunque no esencial³⁸³ es la contracautela, que debería cubrir la responsabilidad por los daños y perjuicios que de ella se sigan, si bien queda siempre a criterio del juez y muchas veces se reemplaza por una caución juratoria.

En materia de cautelares ha habido tendencias dilatorias y restrictivas cuando se trata de litigios contra el Estado —con la excusa de la presunción de legalidad o legitimidad de los actos administrativos—, pero en paralelo también mayor amplitud, en general, cuando se trata de riesgos en materia de salud o integridad física de las personas y ha sido un campo interesante de activismo judicial y gran creatividad en muchos casos.

Sin embargo, se han dado situaciones paradójicas donde por vía cautelar se plantean cuestiones que se superponen con la pretensión de fondo que puede ser objeto del amparo. Los tribunales en general rechazan las cautelares en esos casos, salvo que esté en juego el derecho a la salud o situaciones de discapacidad o alta vulnerabilidad.³⁸⁴ Esto se ha dado en llamar “tutela anticipada o jurisdicción anticipada o anticipatoria” pero la Justicia subraya su excepcionalidad y la mayor prudencia al apreciar su admisibilidad (Fallos: 331:466).

También hay nuevas construcciones sobre “cautela material” o “cautela autónoma” o “cautelares autónomas” y jurisprudencia contradictoria admitiendo o rechazando que se interpongan amparos al solo efecto de obtener una cautelar sea de no innovar o innovativa.

Peyrano habla de “medidas autosatisfactivas”³⁸⁵ como mecanismo autónomo que no requiere la existencia de un proceso principal. La CSJN ha sostenido la inconstitucionalidad de medidas “autosatisfactivas”, a las que también denomina “cautelares autónomas” en la medida en que sean independientes

382. Por ejemplo, cuando se trata de cautelares contra el Estado, llegándose al colmo restrictivo con la Ley N° 26854, o en el caso de la “tutela anticipada”.

383. El art. 200 CPCCN menciona los casos donde no se exige contracautela.

384. CNFed, Sala I, “Giménez, Florencia Milagros c/ Obra social de la UPCN s/amparo”, 12/07/2013; CNFedCC, Sala II, “Daneri, Lorenzo Agustín c/OSDE s/sumarísimo”, 13/08/2013; CNFedCC, Sala III, “D’Andrea, María Luisa c/Swiss Medical s/incidente de apelación de medida cautelar”, 08/08/2013.

385. Peyrano, Jorge, *Medidas Autosatisfactivas*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1999, p. 13; Camps, Carlos Enrique, “Protección cautelar en el proceso ambiental”, Powerpoint de la Carrera de especialización de Derecho Ambiental, UBA, Facultad de Derecho, 2016. Citando a De los Santos: “Soluciones jurisdiccionales urgentes, autónomas, despachables *inaudita et altera pars* y median-do una fuerte probabilidad de que los planteos formulados sean atendibles”.

de un juicio posterior, si se han dictado inaudita parte, sin darle al demandado derecho de defensa. En el caso de las autosatisfactivas su inconstitucionalidad deviene de su asimilación a una condena sin debate.

Las cautelares genéricas están reguladas en el artículo 232 de CPCC –habiendo normas generales sobre ellas desde el art. 195 CPCC–, pero no lo están las cautelares autónomas o la tutela anticipada o las medidas autosatisfactivas.

Aunque siempre el Estado ha pretendido cercenar el derecho de los/as ciudadanos/as a obtener medidas cautelares en los juicios contra él, sus órganos o entes públicos (alegando prevalencia del interés público sobre el particular, principio de legalidad del Estado, principio de solvencia estatal y presunción de legitimidad de sus actos, entre otros),³⁸⁶ la extraordinaria demora de los procesos judiciales determina que la única tutela real y efectiva, en la gran mayoría de los casos, solo se logra si se consiguen medidas cautelares.³⁸⁷

Dicen Arazí y Rojas:³⁸⁸

A los organismos del Estado no les preocupan los juicios porque mientras el peticionario obtiene una sentencia firme y logra ejecutarla (tema que no es sencillo cuando se trata de sentencia contra el Estado), la administración puede seguir vulnerando el derecho de los ciudadanos; en cambio, la medida cautelar es de trámite urgente y es eficaz: y eso sí los intranquiliza.

Las medidas cautelares despliegan todas las posibilidades que admite el principio de tutela judicial efectiva a fin de compensar el peso de las prerrogativas del poder público, ante “la necesidad de cortar de cuajo la amplia gama de arbitrariedades que exhibe el accionar de la Administración...”³⁸⁹

Algunos ejemplos de las peores prácticas para impedir el acceso a la Justicia del Poder administrador lo constituyen la Ley N° 25453 –de los últimos meses de la presidencia de De la Rúa– que modifica el artículo 195 CPCCN en el sentido de que los jueces/zas no pueden decretar cautelares que afecten o perturben de su destino los recursos propios del Estado, ni imponer a los/as funcionarios/as cargas personales pecuniarias, o la actual Ley vigente N° 26854 que reitera y amplía esa restricción, favoreciendo así el incumplimiento de las mandas judiciales

386. Cassagne, Ezequiel, “Las medidas cautelares contra la Administración”, Disponible en: http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Las_medidas_cautelares_contra_la_Administracion_en_Tratado_de_Derecho_Procesal_Administrativo_Director_Juan_Carlos_Cassagne.pdf [fecha de consulta: 17/09/2021].

387. Arazí, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. I, p. 962 y Morello, Mario, “La tutela anticipatoria ante la larga agonía del proceso ordinario”, en ED 169-1631.

388. Arazí, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., p. 963.

389. Cassagne, Juan Carlos, “Las medidas cautelares en el contencioso administrativo”, en LL 2001-B-1090.

por parte de los/as funcionarios/as públicos/as.³⁹⁰ En el mismo sentido cuando la Ley N° 25453 estableció el *per saltum* para que intervenga la Corte en caso de cautelares contra el Estado, o la Ley N° 25561 con un recurso ante la Corte con efecto suspensivo en esos casos o la Ley N° 25587 que dispuso que las cautelares donde se demanda al Estado son siempre apelables con efecto suspensivo ante la Cámara Federal de Apelaciones, el Decreto N° 1316/2002 que suspendió por 120 días todas las cautelares y sentencias definitivas contra el Estado. La actual Ley N° 26854 ha sido extensamente criticada³⁹¹ y declarada inconstitucional en varios puntos,³⁹² sin embargo aún hoy continúa vigente y aunque los derechos de naturaleza ambiental se encuentran excluidos de las graves limitaciones que impone (arts. 2, inc. 2; 4, inc. 3 y 10, inc. 2), en la mayoría de los casos los/as jueces/zas del contencioso administrativo no aceptan este encuadre *ab initio* cuando se solicitan las cautelares. Su artículo 3, inciso 4 establece que las cautelares no pueden coincidir con el objeto de la principal, retrocediendo nuestra legislación “a épocas ya superadas” y deteniendo el avance de nuevas instituciones como el “anticipo de tutela” o las “autosatisfactivas”.³⁹³ El informe que debe requerirse al Estado, según el artículo 4 de la Ley N° 26854, funciona como un traslado de demanda, lo cual desnaturaliza la institución. Los artículos 16 y 17 legitiman al Estado sin limitaciones a pedir todo tipo de cautelares cuando esté en juego un “interés público” o “bienes del Estado”. El artículo 10 avanza sobre las facultades del juez/a para determinar la clase de contracautela. El más cuestionado es el artículo 6 que establece “insólitamente” –dicen Arazi y Rojas–³⁹⁴ un límite de plazo máximo de seis meses para las cautelares en los procesos de conocimiento y de tres en los sumarísimos y amparos, prorrogable a discreción del tribunal fundadamente por seis meses más. Además, se establece que la apelación interpuesta por el Estado tiene efecto suspensivo.

En Capítulo VII analizaremos la jurisprudencia de la CSJN en materia de cautelares en procesos ambientales.

IV.2.1.4.2. ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA

Está contemplada en artículo 322 CPCCN. Es en realidad una acción que busca una sentencia meramente declarativa de certeza, sin que exista un

390. Ver el acápite 2.1.1. de este capítulo donde al tratar el amparo ya nos referimos a esta Ley.

391. Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. I, pp. 966-972.

392. CFed de La Plata, Sala II, “Abarca, Walter José y otro c/ Estado Nacional Ministerio de Energía y Minería y otro s/ Amparo Ley 16986”, op. cit.; Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal 2, “Rizzo Jorge Gabriel y otro c/ Estado Nacional – PEN Ley 26855 s/ amparo Ley 16986”, 05/06/2013, op. cit.

393. Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. I, p. 967.

394. *Ibidem*, p. 969, “Es el fin de las medidas cautelares” llegan a decir en p. 970.

mecanismo de ejecución forzosa o coactiva contra la otra parte.³⁹⁵ Sin embargo, como la CSJN, apoyada en el artículo 2 de la Ley N° 27, tiene dicho que la jurisdicción no es un organismo de consulta, ni resuelve casos abstractos, sino que hace aplicación del derecho en forma específica para resolver una situación litigiosa concreta (caso o causa), no se trata de una declaración general, sino que se persigue la determinación del derecho en concreto entre partes adversas. Es un mecanismo preventivo y no requiere de un daño consumado,³⁹⁶ alcanza con un “interés jurídico suficiente”. Busca despejar un estado de incertidumbre respecto del alcance de la relación jurídica, no existiendo otro medio legal para lograrlo.³⁹⁷

En 1985 la Corte reconoce por primera vez una acción de inconstitucionalidad a nivel nacional por la vía de esta acción –dado que no existe en el CPCCN una acción específica–, adaptando el planteo que se había hecho vía amparo.³⁹⁸ Agregó que la declaración de certeza, en tanto no tenga carácter consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un “caso” que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se le atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, constituye “causa” en los términos de la Ley Fundamental.³⁹⁹

Esta brecha en la jurisprudencia funcionó por esta vía hasta el caso “Peralta”,⁴⁰⁰ que abrió la vía del amparo para este fin –lo que luego fue convalidado por la reforma constitucional de 1994 en el art. 43, removiendo el obstáculo del art. 2 de la Ley N° 16986–, conviviendo en la actualidad ambas vías, consideradas análogas por el Alto Tribunal.⁴⁰¹

395. Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. II, pp. 341-346.

396. Quien sufra un daño buscará una condena para recomponer o volver al estado anterior o indemnización.

397. CSJN, Fallos: 310:142, in re “Gomer S.A. c/ Provincia de Córdoba”, 13/12/1987, en ED 123-421.

398. CSJN, Fallos: 307:1379, “Santiago del Estero, Provincia de c/ Estado Nacional y/o Yacimiento Petrolíferos Fiscales”, 20/08/1985, en ED 115- 361, dejando de lado la jurisprudencia de “Aserradero Clíper S.R.L.” en LL 103-315.

399. Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. II, p. 344.

400. CSJN, Fallos: 313:1513, “Peralta”, op. cit.

401. Sobre amparo y acción declarativa de inconstitucionalidad: CSJN, “Ágüera c/ Buenos Aires, Prov. de y otro s/ acción declarativa”, 22/04/1997, en ED 177-239. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-grandes-usuarios-energia-electrica-republica-argentina-agueera-buenos-aires-provincia-otro-accion-declarativa-fa97000121-1997-04-22/123456789-121-0007-90ts-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 17/09/2021].

V.2.1.4.3. OTRAS ACCIONES AMBIENTALES

El artículo 30 de la LGA se refiere a las acciones de *recomposición* –y solo supletoriamente a la de indemnización– del daño de incidencia colectiva.⁴⁰² Además, siempre están disponibles la acción de recomposición y/o indemnización por daños ambientales individuales. Si bien no está explicitado, las acciones pueden ser planteadas por la vía del amparo colectivo o del genérico, según cada caso, o por el procedimiento ordinario, ello dependerá de cómo se manifieste el agravio y lo previsto por las normas provinciales o de la CABA complementarias.⁴⁰³

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación innova en materia de responsabilidad civil, incluyendo su función preventiva y creando a este efecto una acción autónoma sustantiva (*Acción Preventiva*, en la denominación del Código; *Nueva Acción tutelar precautoria*, la llama Cafferata), en el artículo 1711, que guarda lógica relación con el deber de prevención del daño del artículo 1710 (que incluye el *principio precautorio*, según Cafferata).⁴⁰⁴ Además, el nuevo Código también incorpora expresamente, en la función reparatoria del régimen de responsabilidad civil, el “daño a un derecho de incidencia colectiva”, y no solo a la persona o su patrimonio (art. 1737 CCyCN). En este sentido, todo el nuevo Capítulo I del Título V del Libro Tercero, aunque no sea específico es un gran recurso a disposición de la ciudadanía para la defensa en materia ambiental.

IV.2.2. Mecanismos de defensa del derecho internacional

Hay tres mecanismos clásicos de protección internacional: *informes periódicos* de los Estados miembros a los organismos internacionales que hacen el monitoreo de los tratados; *investigaciones* que ordenan de oficio dichos organismos encargados del monitoreo de cada tratado y *peticiones*, esto es, la posibilidad de demandar de la persona o colectivo afectado o una ONG en su representación

402. Ver art. 30 LGA en nota al pie N° 374.

403. En este sentido: Falbo, Aníbal, *Derecho ambiental*, op. cit.; Esain, José Alberto, “El amparo ambiental: Su fórmula legitimatoria frente a las diferentes acciones derivadas del daño ambiental de incidencia colectiva ¿El desembarco de la acción popular ambiental?”, op. cit.; Cafferata, Néstor, “Régimen Legal del Daño Ambiental”, Powerpoint para la Carrera de Especialización de Derecho Ambiental, UBA, Facultad de Derecho, 2017.

404. Art. 1711, CCyCN: “Acción preventiva. La acción preventiva procede cuando una acción u omisión antijurídica hace previsible la producción de un daño, su continuación o agravamiento. No es exigible la concurrencia de ningún factor de atribución”. Art. 1712: “Legitimación. Están legitimados para reclamar quienes acreditan un interés razonable en la prevención del daño”. Art. 1713: “Sentencia. La sentencia que admite la acción preventiva debe disponer, a pedido de parte o de oficio, en forma definitiva o provisoria, obligaciones de dar, hacer o no hacer, según corresponda; debe ponderar los criterios de menor restricción posible y de medio más idóneo para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad”.

ante los organismos internacionales al Estado y /o al sujeto de Derecho Internacional que viola derechos humanos.

Rara vez algún tratado contiene los tres mecanismos, porque las resistencias de los Estados hacen que normalmente se incluyan los informes periódicos o a lo sumo las investigaciones y en otro tratado adicional (Protocolo Facultativo) generalmente se pacta el sistema de más alto estándar que es el de peticiones, que no todos luego ratifican.

Argentina es parte en todos los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y ha elevado con rango constitucional a gran parte de ellos.⁴⁰⁵

Por lo tanto, ante cualquier caso de violación de derechos al ambiente o al patrimonio, la ciudadanía dispone de todos los mecanismos internacionales existentes, además de poder hacer valer internamente las interpretaciones y estándares establecidos por los organismos encargados de su aplicación.

Cualquier ciudadano/a o colectivo, especialmente las ONG, pueden incidir en los organismos técnicos de Naciones Unidas a través de la presentación de *Informes sombra o contrainformes*, en cada oportunidad en que el Estado nacional presente informes, haciéndolos llegar a los/as integrantes de cada comité,⁴⁰⁶ requerir a un comité que inicie una investigación o, si es un/a afectado/a (persona, colectivo u ONG en su representación) agotados los recursos internos o demostrada la inadmisibile dilación puede optar por recurrir a través del sistema de peticiones. También se pueden hacer llegar casos o información a los múltiples relatores, que cada vez más están abiertos a recibirlos vía mail o través de formularios especiales en la respectiva *web*.

Todos los Tratados del Sistema de Naciones Unidas tienen el mecanismo de informes periódicos. Esto implica que se puede enviar información sobre la violación del derecho al ambiente (incluido el patrimonio y el paisaje o cuestiones de hábitat) en principio al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en el marco del sistema de informes periódicos (arts. 16 y 17 PIDESC), pero también eventualmente si hay colectivos afectados de mujeres, o niños/as y adolescentes o personas con discapacidad (o casos ambientales que la generen) o discriminación a pueblos originarios, también puede enviarse dicha información a los Comités sobre eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (art. 18 CEDAW, informes cada cuatro años), Comité de derechos del Niño/a (art. 44, CDN, informes cada cinco años), Comité de derechos de las personas con discapacidad (arts. 35 y 36 CDPcD, informes cada cuatro

405. Nos hemos referido extensamente a ello en los puntos 1.2 y 1.3 de este Capítulo IV.

406. Estos informes o contrainformes son altamente valorados y muy tenidos en cuenta por los integrantes de los comités tanto al formular preguntas a los representantes de los Estados nacionales en su presentación presencial de informes o al momento de emitir recomendaciones u observaciones finales.

años) y/o al Comité para la eliminación de toda forma de discriminación racial (art. 9 CEDR, cada dos años cuando el Comité lo solicite).

A su vez, se puede peticionar en casos de gravedad extrema, a dichos comités que inicien una *investigación* de oficio. Obviamente, el organismo más pertinente en la materia que nos ocupa es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 11 y 12 de Protocolo Facultativo del PIDESC).

En cuanto al *mecanismo de peticiones o quejas*, tanto el Sistema Interamericano como el de Naciones Unidas lo contemplan, aunque difiere en el procedimiento y ambos son excluyentes entre sí y subsidiarios de la vía interna.

En el ámbito de Naciones Unidas puede presentarse la petición, queja o comunicación al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en virtud de lo normado en los artículos 1 a 6 de Protocolo del PIDESC. Es muy importante además que este tratado prevé medidas provisionales, lo cual en materia ambiental suele ser imprescindible (cautelares urgentes “en circunstancias excepcionales a fin de evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación”, art. 6, Protocolo PIDESC). Por otro lado, se prevé expresamente el mecanismo de “Solución Amigable” (arts. 7 y 8 del Protocolo PIDESC).⁴⁰⁷

En el Sistema Interamericano, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) incluyen dentro de las garantías judiciales el derecho de toda persona a ser oída dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial y la protección judicial a través de un recurso sencillo y rápido o de cualquier recurso efectivo que le ampare contra actos que violen derechos fundamentales, aun cuando sean funcionarios/as. En caso de violación de estas garantías en una causa ambiental podría recurrirse a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 44 a 51 y 61 a 69 CADH).⁴⁰⁸

En el mismo sentido, los artículos 1, 7 y 8 de la Declaración de Universal de los Derechos Humanos consagran la igualdad ante la ley y derecho de toda persona a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que la ampare contra actos violatorios de derechos fundamentales. Por lo tanto, se podría optar también por recurrir a través de una petición al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En ambos casos se requiere el

407. Argentina frecuentemente cuando ha llegado a estas instancias intenta la solución por esta vía. Por lo menos cuando se trata de la afectación de derechos subjetivos de alguna persona o colectivo.

408. Ver tmb.: Orellana, Marcos, “Derechos Humanos y Ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, American University, noviembre 2007. Disponible en: http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Novo7.pdf [fecha de consulta: 17/09/2021].

agotamiento de la vía interna o demostrar la dilación injustificada que deviene privación de Justicia. Cualquier opción es excluyente de la otra.

Ni los Comités de la ONU ni la Corte IDH⁴⁰⁹ actúan a la manera de una nueva instancia dentro del proceso. Sus decisiones no implican la revocación o convalidación de lo resuelto por la jurisdicción interna del Estado. Debería recurrirse a un eventual recurso extraordinario interno para modificar la cosa juzgada. Sin embargo, sus resoluciones y sentencias sirven para garantizar la reparación y la no repetición y generan una jurisprudencia que debe ser integrada al control de convencionalidad.

Es un principio de Derecho Internacional que toda violación a una obligación internacional que haya causado un daño genera una nueva obligación: reparar adecuadamente el daño causado. En este sentido la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas se expresa en sus “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”.⁴¹⁰

La Opinión Consultiva N° 23/17 de la Corte IDH⁴¹¹ establece estándares en materia ambiental que deben ser integrados en el análisis del derecho aplicable internamente y son un parámetro de cómo podría llegar a responder el tribunal frente a un caso en la materia.

Si bien en cada momento y según el caso específico es recomendable analizar la estrategia en relación a qué organismo internacional recurrir, dependiendo la integración de los mismos en ese momento y su jurisprudencia en el tema puntual, en esta etapa sin dudas parece haber una mayor sensibilidad en el Sistema Interamericano para comprender esta materia y especialmente la defensa y protección de los/as defensores/as del ambiente, que se ven constante y gravemente amenazados/as.⁴¹²

409. Lo mismo que el TEDH.

410. Aprobado por Resolución N° 2005/35.

411. De la que ya hablamos en el punto 1.3.2. de este capítulo IV y en las notas al pie N° 250 y 286.

412. También la CIDH en sus audiencias públicas en la Facultad de Derecho en su última visita a Buenos Aires puso de manifiesto cuanto más avanzadas son la jurisprudencia de la Corte IDH y sus propias recomendaciones en la materia en relación a otros mecanismos regionales, especialmente en los paneles sobre “Industrias extractivas y derechos humanos” y “Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas: criminalización y protección integral” y expresamente Fabián Salvioli de la Universidad Nacional de La Plata y exintegrante del Comité de Derechos Humanos de ONU en el cierre de dichas jornadas ratificó que las medidas y jurisprudencia de la CIDH y de la Corte IDH en la materia son más avanzadas que las del Sistema de Naciones Unidas y las de otras regiones (Seminario sobre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH 162 Período de Sesiones en Buenos Aires, 23 y 24 de mayo de 2017, Facultad de Derecho UBA).

IV.3. El plus de las leyes de presupuestos mínimos⁴¹³

A los mecanismos de defensa internos e internacionales antes descriptos, que ya son más que los del común de los derechos humanos u otros derechos de incidencia colectiva –dadas las particularidades del ambiente–, como ya hemos visto,⁴¹⁴ hay que sumar el “plus” de principios, estándares y herramientas peculiares que integran por mandato y con fuerza constitucional las leyes de “presupuestos mínimos” en el marco de este diálogo de fuentes.

Estas leyes comienzan a sancionarse tardíamente, a pesar del mandato constitucional de 1994. De hecho, la Ley General del Ambiente (N° 25675) es del 2002, incluso posterior a alguna ley de presupuestos mínimos sobre cuestión específica. Además, se podría decir que cobran trascendencia años más tarde recién después de graves conflictos ambientales donde la ciudadanía las hace suyas y las pone en valor, a partir de la judicialización de varios casos emblemáticos y luego la jurisprudencia, especialmente de la Corte,⁴¹⁵ las proyecta aún más vigorosamente.

Aunque no es el objeto de este trabajo analizar estas leyes en forma exhaustiva,⁴¹⁶ mencionaremos aquí solo algunos de sus principales contenidos, especialmente los de la Ley General del Ambiente –que a su vez es ley marco en relación al resto de las de presupuestos mínimos– señalando los que implican un mayor resguardo protectorio del ambiente y por ende más elementos en manos de la ciudadanía para su defensa y una vara más alta en la obligación de los poderes del Estado.

413. Para la definición de Presupuestos Mínimos ver nota al pie N° 322. Ya mencionamos en la nota al pie N° 325 las leyes de presupuestos mínimos que aplican a la Ciudad de Buenos Aires. Ya nos referimos al federalismo ambiental de concertación y las características y funcionamiento de las leyes de presupuestos mínimos en los puntos 1.4.2 y 1.4.3. del Capítulo IV, a donde remitimos.

414. A lo largo del punto 2 de este Capítulo IV.

415. En el Capítulo VII haremos un racconto de los más importantes fallos emblemáticos de la Corte que dan cuenta de estas apreciaciones.

416. Para un análisis más completo sobre las leyes de presupuestos mínimos: Valls, Mario, *Presupuestos mínimos ambientales. Ley general 25.675 comentada, anotada y concordada. Leyes especiales comentadas*, Buenos Aires, Astrea, 2012; Esain, José Alberto, *Competencias Ambientales. El sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcances de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales*, op. cit.; Cafferata, Néstor, “Los principios y reglas del Derecho ambiental”, PNUMA. VI Programa Regional, disponible en: <http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/7%20Cafferata%20Principios%20y%20reglas%20del%20der%20amb.pdf> [fecha de consulta: 17/09/2021]; “Principios de Derechos Ambiental”, disponible en: <https://cupdf.com/document/los-principios-del-derecho-ambiental.html> [fecha de consulta: 17/09/2021]; Cafferata, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit.; *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario. Derecho Ambiental*, op. cit.

En primer lugar, cabe destacar los *Principios ambientales* consagrados en la Ley General del Ambiente (art. 4)⁴¹⁷ que son guía para las políticas ambientales, marco para cualquier otra ley y pauta de interpretación y aplicación para toda norma federal o local. Algunos ya estaban constitucionalmente incorporados a partir de 1994 en el artículo 41, como los de prevención, precaución, equidad intergeneracional y responsabilidad. Otros ya estaban vigentes a través del Derecho Internacional de los derechos humanos, como el de progresividad o a través del *soft law* ambiental como el de sustentabilidad, pero son más explicitados en su redacción legal. Ellos deben complementarse e interpretarse armónicamente en el marco del “diálogo de fuentes” con otros principios establecidos por el Derecho Internacional, el derecho consuetudinario y el nuevo Código Civil y Comercial.⁴¹⁸ Pero es sin dudas el conjunto armónico de principios el principal “escudo protector” del ambiente y de los derechos ambientales en Argentina.

En segundo lugar, dentro de los instrumentos de la política y la gestión ambiental (art. 8 LGA), casi todos ellos pueden ser esgrimidos, exigidos o ejercidos defensivamente –más allá de que sean obligaciones de los poderes del Estado– pero los dos fundamentales que hacen al “empoderamiento ciudadano” y permiten al menos entrar en la conversación en la “sala de máquinas” son el derecho a la información⁴¹⁹ (a través del sistema de diagnóstico e información ambiental del art. 8, inc. 5), la evaluación de impacto ambiental (art. 8, inc. 2) y la garantía de la participación ciudadana (arts. 19 a 21).

Los artículos 11 a 13 de la Ley N° 25675 establecen los presupuestos mínimos de la *evaluación de impacto ambiental* para “toda obra o actividad” “susceptible de degradar el ambiente” que deben cumplir la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, aunque estas últimas pueden complementar o elevar estas exigencias.⁴²⁰ Además, la Ley N° 26639⁴²¹ de Presupuestos Mínimos para la Preservación de Glaciares y Ambiente Periglacial, incluye en su articulado la

417. Principios de congruencia, prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiaridad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación.

418. Dada la fuerza y riqueza de los Principios Ambientales como “escudo protector” volveremos sobre ellos pormenorizadamente en el Capítulo VI.

419. También ya vigente por el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

420. Entre otras exigencias es un presupuesto mínimo que las autoridades deben dictar una “declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados” (art. 12), esto es que no hay declaraciones provisorias o condicionadas y que “Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos” (art. 13 Ley N° 25675).

421. BO 28/10/10, sancionada el 30/09/2010. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm> [fecha de consulta: 19/09/2021].

evaluación ambiental estratégica⁴²² y su decreto reglamentario la define,⁴²³ lo cual es también aplicable a otros casos similares.⁴²⁴

Los artículos 16 a 18 LGA consagran los presupuestos mínimos del *derecho a la información*, estableciendo el deber no solo de las autoridades sino de todas las personas físicas, jurídicas, públicas o privadas⁴²⁵ de proporcionar la información sobre la calidad ambiental y las actividades que desarrollan. Además, la Ley N° 25831 de Información Pública Ambiental⁴²⁶ especifica, desarrolla y explicita los estándares mínimos que deben cumplirse en todas las jurisdicciones y para todos los poderes del Estado.

En la Ley General del Ambiente se establecen también los presupuestos mínimos de la *participación ciudadana* en la materia: “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” (art. 19), procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para autorizar actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente (art. 20) y obligatoriedad de participación ciudadana en los procedimientos de EIA y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados (art. 21).

Las *audiencias públicas* están expresamente mencionadas en la LGA pero además reconocidas por la jurisprudencia y la doctrina como la única o mejor forma de garantizar la participación ciudadana en el caso de la defensa en juicio de los derechos de incidencia colectiva, reconociéndoles carácter constitucional. Señala Gordillo que

La garantía de oír al interesado (con acceso al expediente, debate y prueba, control de la producción de la prueba, alegato y decisión fundada sobre los hechos

422. Art. 7: “Evaluación de impacto ambiental. Todas las actividades proyectadas en los glaciares y en el ambiente periglacial, que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, según corresponda conforme a su escala de intervención, en el que deberá garantizarse una instancia de participación ciudadana de acuerdo a lo establecido en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley 25.675 Ley General del Ambiente, en forma previa a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente”.

423. Su Decreto Reglamentario N° 207/11 la define como: “Se entiende por Evaluación Ambiental Estratégica aquel proceso sistemático de estudio de impactos ambientales de las políticas, planes o programas y de sus alternativas, incluyendo la preparación de un informe escrito y las conclusiones de la evaluación y su uso en los procesos de decisiones públicas”.

424. Rinaldi, Gustavo, “Breves consideraciones sobre la reciente reglamentación de la Ley 26.639 de presupuestos mínimos para la preservación de Glaciares y del Ambiente Periglacial”, *Revista de Derecho Ambiental*, N° 26, 2011, p. 195.

425. Todavía es una deuda pendiente desde 2001 el Sistema nacional integrado de información y recién en 2017 se presentó (con 15 años de atraso) y con bastante precariedad el “primer informe anual sobre la situación ambiental del país”.

426. BO 07/01/2004.

alegados y probados), antes de dictar una decisión que pueda afectar sus derechos o intereses es un principio clásico del derecho constitucional y administrativo.⁴²⁷ [...] Esa extensión del principio de la audiencia individual al principio de la audiencia pública ha comenzado primero en el derecho anglosajón, pero es ya de naturaleza universal.⁴²⁸ [...] El juego de los arts. 18 y 41, 42 y 43 la hacen ya inequívoca.⁴²⁹

Se refiere a su rango constitucional. La enmarca dentro del debido proceso (*fair procedure*) siguiendo a William Wade.⁴³⁰

Cassagne indica que

... si la Administración omite llevar a cabo una audiencia pública cuando esta fuera expresamente exigida por el ordenamiento, el acto o reglamento que se emita bajo esas circunstancias será nulo de nulidad absoluta, por violación al elemento forma del acto administrativo, que prescribe cumplimiento de los procedimientos esenciales previstos para su emisión.⁴³¹

La *audiencia pública* es el mecanismo de participación ciudadana que refuerza los principios de acceso a la información y a la transparencia de las actuaciones estatales;

... la audiencia pública comporta un mecanismo de debate sobre diversos aspectos de la prestación de un servicio público y permite la democratización de las decisiones, formar un consenso acerca de ellas y dar transparencia a los procedimientos, ya que en ella participan los usuarios, sus representantes y otros sujetos que puedan estar involucrados.⁴³²

Aunque los jueces de la Corte se referían a un servicio público, el concepto sobre la audiencia es aplicable a los casos ambientales.

427. Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, T. II; *La defensa del usuario y del administrado*, Buenos Aires, FDA, 10ª ed., Capítulo XI, pp. 447 y 448, 2014. Disponible en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo11.pdf [fecha de consulta: 17/09/2021].

428. *Ibidem*, p. 448.

429. *Ibidem*, p. 449.

430. "... la audiencia pública deviene el único modo de aplicar al supuesto del art. 43 la garantía del art. 18, a fin de que pueda darse lo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación denominó la efectiva participación útil de los interesados, en el sentido de que sean admitidos los que tienen derecho o interés legítimo y también los titulares de derechos de incidencia colectiva [...] Es por ende indispensable tanto conceder las cautelares que se soliciten para evitar que una medida sea tomada sin previa audiencia pública, como declarar la nulidad absoluta e insanable de toda decisión que, debiendo ser tomada previa audiencia pública, la omitió [...] El incumplimiento o defectuoso cumplimiento del precepto de la audiencia pública es causal de nulidad absoluta e insanable del acto. Ello surge de lo dispuesto en el art. 14 del decreto ley 19.549/72 y de la teoría del acto administrativo singular, extensiva aquí al acto de carácter general por efecto de las nuevas cláusulas constitucionales de los arts. 41, 42 y 43", *ibidem*, p. 450.

431. Cassagne, Juan Carlos, "La transformación del Derecho Administrativo y la LNPA", *La Ley*, 16/05/2011, citado por CFed de La Plata, Sala II, en "Abarca", *op. cit.*

432. CSJN, Fallos: 329:4542, disidencia de los Dres. Eugenio Zaffaroni y Ricardo Lorenzetti. En el mismo sentido, fallo "Abarca", *op. cit.*

En tercer lugar, la Ley General del Ambiente consagra algunas reglas especiales como presupuestos mínimos que son fundamentales para la protección del ambiente y para la defensa en juicio en los casos de daño ambiental de incidencia colectiva.

En materia de eximentes de responsabilidad por daño ambiental,⁴³³ el artículo 29 LGA establece que

La exención de responsabilidad solo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder...⁴³⁴

A su vez la Ley General del Ambiente dispone, en el artículo 31, que producido un hecho de daño ambiental colectivo cuando hubiera dos o más personas, dos o más industrias y no se supiera el aporte de cada uno de ellos a la producción del daño ambiental, “todos serán responsables solidariamente

433. Ver: Cafferatta, Néstor, “La responsabilidad por daño ambiental”. PNUMA VI - Programa Regional, *op. cit.* “El daño ambiental contiene una problemática propia inherente a la cuestión medioambiental; cierto grado de “incerteza” o “incertidumbre [...] si las ciencias físicas y las de la naturaleza nos están enseñando que hay que tener en cuenta elementos de incerteza, no hay razón por la cual en el ámbito de la responsabilidad por daños y, en particular, por daño ambiental, se exija una relación de causalidad absoluta, indubitable, lejos de la idea de la probabilidad”. “Lo cierto es que el Derecho ambiental tiene hoy en día soluciones incluso singulares en materia de relación de causalidad. Por ejemplo, los casos por daño ambiental son los llamados casos arduos, ríspidos, difíciles o complejos desde el punto de vista procesal. Dada esta situación, se han generado una serie de teorías en materia de relación de causalidad que tratan de aligerar la carga de la prueba, de suavizar la exigencia de prueba con respecto a la relación de causalidad, porque se sabe que puede fracasar todo el sistema de responsabilidad si no se prueba el nexo de causalidad entre la actividad presuntamente o potencialmente dañina y el daño. Una de las teorías que se aplica, es la holandesa de la causalidad disyuntiva o alternativa, también llamada “teoría de la responsabilidad colectiva”. “También existen sistemas probatorios que tratan de aligerar la carga de la prueba desde la inversión de la carga de la prueba con base en el principio de precaución, pasando por las llamadas pruebas ‘leviores’ o pruebas ‘prima facie’; o bien, sistemas de presunción de responsabilidad o de causalidad hasta la aplicación de principios procesales tan viejos como *res ipsa loquitur*, es decir, dejar que los hechos hablen por sí mismos, en virtud de la cual se generan presunciones en contra del sujeto al que se le imputa un hecho de responsabilidad por daño ambiental”. “Desde hace ya tiempo, la doctrina judicial argentina plantea que el daño ambiental tiene mucho de inasible, de cambiante, como en el caso de los compuestos tóxicos. También, dice que el juez no debe actuar de forma rutinaria, pues debe aplicar un sistema de apreciación especial diferente al clásico. Asimismo, reconoce que el análisis debe ser integral, totalizador, ‘holístico’, con especial importancia en la prueba de presunciones. Para la doctrina argentina el daño ambiental se prueba con pruebas de presunciones, es decir, se prueba con prueba indirecta, con indicios plurales y concordantes, que generen convicciones, inferencias, deducciones, presunciones, las que, en su conjunto, sirven para justificar la condena o la imputación condenatoria en casos de daño ambiental”.

434. Este artículo tiene un párrafo final que agrega: “Se presume *iuris tantum* la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas”. De manera exótica, este texto fue observado (*sic*) por el Poder Ejecutivo. Figura en negrita en el texto oficial de la ley. La doctrina debate si esta frase está vigente o no. Infinito campo de “disputa” y opiniones divididas entre los jueces activistas y los que defienden la doctrina restrictiva.

por la reparación frente a la sociedad”. La doctrina ampliamente y la jurisprudencia hablan de una *interpretación de la prueba* “pro ambiente” y de *carga dinámica de la prueba* —donde el juez puede requerir que pruebe aquel quien tiene mayores herramientas— en general.⁴³⁵ En particular, en los casos de las presunciones de los artículos 29 y 31, sumado a los casos donde aplique el principio precautorio o en base a un escrutinio estricto⁴³⁶ la presunción de inconstitucionalidad de una norma ambientalmente regresiva,⁴³⁷ llevan a aplicar la regla la *inversión en la carga de la prueba*.⁴³⁸

El artículo 32 de la LGA establece la regla de *activismo judicial* en las causas ambientales, que se erige en un presupuesto mínimo de carácter procesal para todas las jurisdicciones:

... el juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general.⁴³⁹ [...] En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte.

Complementariamente el nuevo Código Civil y Comercial introduce en el derecho positivo la carga dinámica de la prueba en el artículo 1735, lo que resulta plenamente aplicable.⁴⁴⁰

435. Exposición de Enrique Peretti, Ministro del Tribunal Superior de la Justicia de la Provincia de Santa Cruz, Tema: “Particularidades de la prueba en causas ambientales”, en V Congreso Argentino de Derecho Ambiental, 1 y 2 de diciembre de 2016. En el mismo sentido también: Néstor Cafferata, Enrique Peretti.

436. Abramovich, Victor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit., p. 96.

437. Berros, Valeria, “Construyendo el principio de no regresión en el Derecho argentino”, JA, 2011-IV, fasc. N° 13, p. 4.

438. Mosset Iturraspe habla del principio *pro damnato* en materia de prueba de los presupuestos de la responsabilidad civil: “La tendencia más reciente se orienta a invertir la carga de la prueba, en una serie de ámbitos de la responsabilidad o, al menos, a poner en las espaldas del demandado la carga de probar el ‘porqué del incumplimiento o del ilícito’, ‘su no culpa’ en tales hechos o la índole fortuita del evento. Frente a la prueba del daño causado es el presunto agente quien debe desvirtuar la presunción de ‘autoría’. Ocurre que, al menos prima facie, los hechos o las cosas hablan por sí mismas —*res ipsa loquitur*—: así frente al daño por productos elaborados, daño ambiental, daño causado por empresas o por profesionales”. Mosset Iturraspe, Jorge, “La prueba de los presupuestos de la responsabilidad civil en el proyecto de 1998”, JA, 2000-II-917. Ver también Cafferata, Néstor, “De la materia probatoria” en Introducción al Derecho Ambiental, México, Instituto Nacional de Ecología, 2004, con citas de Elena Highton, Aída Kemelmajer, Augusto Morello, Jorge Peyrano y Enrique Muller.

439. Además, el texto del art. 32 agrega: “Asimismo, en su sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente a su consideración por las partes”. Este texto fue “observado” (sic) por el Poder Ejecutivo. Figura en negrita en el texto oficial de la ley. La doctrina debate si esta frase está vigente o no.

440. Art. 1735 del Código Civil y Comercial: “Facultades judiciales. No obstante, el juez puede distribuir la carga de la prueba de la culpa o de haber actuado con la diligencia debida, ponderando

Dice Douglas Price:

Si bien el principio de “imparcialidad” debe presidir la actuación de todo juez, es claro que en algunos campos (como en el laboral donde la prescripción legal lo establece expresamente), el funcionamiento de principios como “el interés superior del niño” o “*in dubio pro ambiente*”, obligan no solo a un mérito diferente, sino también a un mayor activismo por parte del sistema de justicia en pro de impedir, reducir o mitigar los efectos negativos de las conductas “contaminantes” (término que puede aplicarse metafóricamente a sendos supuestos), desde que ahora “sabemos” que el paso del tiempo, sin intervenciones adecuadas, jamás es inocuo.⁴⁴¹

Actualmente se carece de normativa específica que regule la intervención de los/as jueces/zas en este sentido. No se ha sancionado una ley procesal para casos colectivos, así como tampoco existen preceptos especiales para el ejercicio de las facultades instructorias y ordenatorias. Esto facilita que muchos las dejen de lado.

IV.4. Conclusiones sobre el derecho al ambiente y la participación ciudadana en su defensa en el sistema federal

La reforma constitucional de 1994 no altera sustancialmente la lógica elitista del modelo conservador/liberal de la Constitución de 1853. Se mantiene una escasa, casi nula participación ciudadana en la dinámica de toma de decisiones. Las reformas en su parte orgánica no son demasiado exitosas en orden a modificar la falta de equilibrio entre los poderes ni a atenuar el “hiperpresidencialismo”.

No hay obligación de participación ciudadana en la elaboración de las leyes ni de las políticas públicas. Los mecanismos de participación semidirecta consagrados han sido defectuosos, insuficientes, ineficaces y han caído en desuetudo.

Continúa vigente una democracia representativa en el sentido más tradicional, con un sistema centralista hiperpresidencialista. El rol de la ciudadanía está resignado institucionalmente a su interacción electoral o en la última instancia ante el Poder Judicial o los organismos internacionales de Derechos Humanos.

Sin embargo, en medio de ese panorama desolador hay que reconocer que se abren algunas brechas con la reforma de 1994. Se abre la puerta a la participación ciudadana, tal vez impensadamente más allá de lo que los/as Constituyentes imaginaron, a través de la incorporación de los Tratados de

cuál de las partes se halla en mejor situación para aportarla. Si el juez lo considera pertinente, durante el proceso debe comunicar a las partes que aplicará este criterio, de modo de permitir a los litigantes ofrecer y producir los elementos de convicción que hagan a su defensa”.

441. Douglas Price, Jorge, “Alcances de la sentencia, criterios de prueba y ejecución de las decisiones en el proceso ambiental”, en *La Ley Revista de Derecho Ambiental*, 02/06/2014. Disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Sup-Derecho-Ambiental_2014-06_La-prueba-en-los-procesos-ambientales.pdf [fecha de consulta: 17/09/2021].

Derechos Humanos y sus mecanismos de protección, la institucionalización del amparo, el reconocimiento de los intereses colectivos, en combinación con el reconocimiento de los principios ambientales⁴⁴² y el novedoso juego de las leyes de presupuestos mínimos.

Así, la incorporación de los Tratados en materia de Derechos Humanos vale en sí misma por su catálogo ampliado de derechos pero mucho más por el volumen que adquiere en el transcurso del tiempo la autoridad que irán cobrando los organismos encargados de su aplicación, sus opiniones, recomendaciones y sentencias, y fundamentalmente por el rol de la ciudadanía en la apropiación de esos derechos y en el uso de los instrumentos internacionales ejerciendo incidencia sobre los Estados y obligando a modificar políticas públicas y leyes, en muchos casos.

Si bien no existe instrumento internacional de aplicación global o regional que defina los derechos y obligaciones de los países en temas ambientales, salvo en temas específicos, de las obligaciones en materia de derechos humanos, de las obligaciones en materia de patrimonio, de los compromisos internacionales asumidos por los Estados en documentos, de las resoluciones y declaraciones de los organismos internacionales y de los consensos globales de la sociedad civil surgen determinados principios.

Los principios reconocidos en los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos de la ONU y del Sistema Interamericano y los documentos de estas organizaciones, las decisiones y recomendaciones de los órganos encargados de su seguimiento (incluidos los de los sistemas europeo y africano cuando interpretan los tratados del sistema universal) además de ser vinculantes en el caso de haberlos suscrito, son siempre pauta interpretativa en materia ambiental aun para los que no han firmado o ratificado. Argentina ha ratificado hasta la fecha todos los abiertos a ratificación.⁴⁴³

Los principios de Derecho Ambiental de prevención, precaución, responsabilidad, equidad intergeneracional, sustentabilidad, y especialmente los de progresividad y no regresión, derecho a la información/participación y armonía con la naturaleza encuentran fundamento y desarrollo en el Derecho Internacional Público aplicable, especialmente en los tratados de derechos humanos y en las normas e interpretaciones de sus órganos de aplicación, como así también

442. Ver in extenso en el Capítulo VI.

443. El nuevo 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, adoptado en Escazú, Costa Rica. Entró en vigencia el 22 de abril de 2021. Al 31 de octubre del 2022 tiene 24 firmas y 13 Estados partes. Tiene por objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, 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.

en los instrumentos regionales e internacionales de *soft law* donde la incidencia de la sociedad civil ambientalista es creciente.⁴⁴⁴ Varios de estos principios están también reconocidos en el artículo 41 CN sobre derecho al ambiente.

Siguiendo con la metáfora de Gargarella, una “sala de máquinas” es un recinto de acceso restringido desde el espacio de circulación público y debe soportar los esfuerzos a que se encuentra sometido. Requiere algunas medidas de seguridad: ventilación, aislamiento acústico, temperatura interior, entre otras. Así, en la “sala de máquinas ambiental”, estos principios juegan como los termostatos (“susceptibles de programación en mayor o menor grado”)⁴⁴⁵ o como interruptores termomagnéticos, que “saltan” o interrumpen la corriente eléctrica si hay algún fallo. Es la ciudadanía la que puede y debe regular los termostatos y eventualmente recurrir a la justicia si algún fallo salta la térmica, para volver a restablecer el Estado ambiental de derecho.⁴⁴⁶

Por otra parte, la consagración del *amparo* en el artículo 43 CN, recogiendo la jurisprudencia preexistente, dota de jerarquía constitucional a la herramienta de defensa ciudadana por antonomasia frente a las restricciones y lesiones arbitrarias a los derechos humanos. Esta es la “llave” o palanca que “permite entrar en la conversación”, aunque sea a través del Poder Judicial, donde se pueden exponer razones y argumentos, aunque no siempre a la postre se atiendan los reclamos.

Además, la “revolucionaria” incorporación de los derechos de incidencia colectiva (art. 43 CN), con la expresa mención de los derechos que protegen el ambiente, implica un cambio copernicano en el rol de la ciudadanía, dándole un reconocimiento a su lucha en la defensa de los bienes comunes, dotando de una legitimación activa ampliada al amparo colectivo –aun cuando la jurisprudencia se encargó de hacerla más restringida–.

Asimismo, específicamente en relación al derecho al ambiente la mejor defensa está en su expresa inclusión rodeado de principios y en el juego de estándares básicos que garantizarán con fuerza constitucional las leyes de presupuestos mínimos según el nuevo e innovador artículo 41 CN, que vía

444. Las clasificaciones o denominaciones pueden diferir. También encontramos los Principios de soberanía, cooperación internacional y/o subsidiaridad/descentralización y solidaridad, referidos a las relaciones entre los Estados o a las diferentes responsabilidades de diversos niveles del Estado. Ver: Valverde Soto, Max, “Principios Generales del Derecho Internacional del Medio Ambiente”, 1996. Disponible en: <http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%2oArticle.pdf> [fecha de consulta: 17/09/2021].

445. Serrano, José Luis, *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*, Madrid, Trotta, 2006. En esta obra se refiere a los principios ambientales como “termostatos”, porque se aplican siempre en grados, para diferenciarlos de las “reglas”, que se aplican o no, como si fueran “interruptores eléctricos”, encendidos o apagados. Sin embargo, el autor, crítico de estos “tiempos de crisis ecológica rotunda y perceptible” dice que los principios se han convertido en “una suerte de reglas congeladas en el almacén del sistema jurídico. Se trata de reglas cuya aplicación dio buen resultado y que se conservan para posteriores utilizaciones en casos nuevos o difíciles”.

446. Volveremos extensamente en el Capítulo VI.

“federalismo de concertación” hace que las provincias puedan mejorar, pero nunca empeorar, esos niveles básicos de tutela.

Es llamativo, sin embargo, que habiendo tantas herramientas disponibles no se utilicen todas más frecuentemente. No es habitual que los/as abogados/as utilicen en sus litigios en defensa del ambiente las herramientas disponibles de Derecho Internacional Público, especialmente las que proveen los Sistemas de Derechos Humanos, los tratados de protección del patrimonio, el derecho consuetudinario y pautas interpretativas del *soft law* en materia ambiental.

La Justicia rara vez aplica los principios ambientales y estándares del Derecho Internacional Público de los Derechos Humanos, ni aun hoy que está constitucionalizado, y menos aún efectúa el “control de convencionalidad” que la Corte IDH pretende.⁴⁴⁷ En general citan alguna norma de algún tratado para esgrimir que un derecho está allí mencionado, y excepcionalmente alguna jurisprudencia.

En la Justicia pocas veces hay activismo judicial en materia ambiental, aunque el creciente grupo de jueces/zas ambientalistas activistas de todo el país se mueve y está haciendo docencia.⁴⁴⁸

Sociedad civil, Estados y organismos internacionales debemos impulsar nuevas normas internacionales, interpretaciones, nuevas leyes adoptando los estándares internacionales y la activa aplicación de los mismos que nos haga pasar indudablemente a un nuevo paradigma ambiental ecocéntrico y establecer un Estado ambiental de derecho local, nacional, regional y global.

En este punto sería importante jerarquizar con rango constitucional el Protocolo del Pacto de DESC y el Protocolo de San Salvador que menciona específicamente derecho al ambiente. Ello contribuiría a reforzar la operatividad de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos de tercera generación, aunque obviamente ambos tratados integran el bloque federal teniendo preeminencia sobre nuestras normas locales, incluso nuestra Constitución de la Ciudad.

También y más allá de la creatividad pretoriana es necesario regular legalmente los procesos colectivos, como la Corte Suprema de Justicia de la Nación viene señalando. Seguramente son las resistencias de los poderes políticos a la “avalancha de juicios”, lo cual implicaría un avance del poder popular frente a los atropellos. Sin embargo, las investigaciones existentes revelan que no hay tal “avalancha”⁴⁴⁹ sino que por el contrario solo llegan casos excepcionales.

447. Lopez Ramos, Neófito, “Resúmenes de sentencia ambiental pronunciadas por órganos judiciales de países de América Latina”, PNUMA, Serie de documentos sobre derecho ambiental 11, 2003.

448. Ver entre otras actividades los Congresos de Derecho Ambiental que organiza anualmente la Fundación Expoterra y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, donde los jueces/as ambientalistas son grandes protagonistas.

449. Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las Acciones Colectivas. Análisis Conceptual, Constitucional, Procesal, Jurisprudencial y Comparado*, op. cit.

Y además, no nos engañemos, el sistema de la judicialización de los conflictos no reemplaza la participación ciudadana en la planificación de las políticas ambientales o en la elaboración de las leyes o en su control. La vía judicial está pensada como un mecanismo excepcional, como último recurso cuando los otros fallaron. Debemos hacer que funcionen los “termostatos” para regular la temperatura, antes que se produzca un colapso que haga saltar la térmica.

Aunque no siempre los cambios en las normas garantizan las transformaciones en las prácticas, al menos son un piso en relación a las concepciones sobre lo que debe ser, que permite plantear su exigibilidad. Por ello también sería importante sancionar la Ley de Derechos de la Naturaleza, las leyes de presupuestos mínimos pendientes –entre otras, serían fundamentales la del aire, una ley en materia de evaluación de impacto ambiental, la de humedales, la de ordenamiento territorial y una en materia de patrimonio y paisaje– y proveer legislativamente y/o por iniciativa de los Ejecutivos más mecanismos de consulta y participación ciudadana en relación a la planificación estratégica, la formulación de políticas públicas ambientales y su transversalización con otras áreas, su gestión, seguimiento, monitoreo permanente, control y evaluación de las mismas.

Debe conformarse el sistema nacional integrado de información en material ambiental, obligación legal incumplida del Poder Ejecutivo nacional desde 2002 y deben mejorarse los informes nacionales anuales sobre la situación ambiental del país, incluyendo los temas ausentes, indicadores de resultados y metas, la información sobre las causas judiciales, información actualizada y comparada sobre la legislación de todas las jurisdicciones y las voces de la ciudadanía ante los conflictos existentes.

V. La construcción participativa del Derecho al ambiente en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

Es justo que los Pueblos esperen todo lo bueno de sus dignos representantes pero también es conveniente que aprendan por sí mismos lo que es debido a sus intereses y derechos.

Mariano Moreno

V.1. El ambiente en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Si bien el tema es específicamente abordado en el Capítulo 4 (arts. 26, 27, 28, 29 y 30 de la CCBA), no hay que olvidar la importancia ambiental del artículo 8 y que el conjunto de la Constitución de la Ciudad está atravesado por normas

que se vinculan o coadyuvan a su cuidado y preservación, más allá de que es el derecho al ambiente condición necesaria para el goce de muchos otros derechos.

Artículo 8. Límites y recursos. [...] Se declara que La Ciudad es corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, los cuales constituyen en el área de su jurisdicción bienes de su dominio público [...]

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

[...] la Ciudad tiene plena jurisdicción sobre las formaciones insulares aledañas a sus costas [...] Serán consideradas como reservas naturales para preservar la flora y la fauna de sus ecosistemas [...]

Los espacios que forman partes del contorno ribereño son públicos y de libre acceso y circulación...

Los artículos 26 a 30 tienen en consideración el artículo 41 CN, pero toman un rol maximizador de los estándares allí establecidos y profundizan en mayor detalle el mandato a los poderes constituidos para lograr una Buenos Aires ambientalmente sustentable.

Así el artículo 26 consigna la condición de bien común del ambiente (“El ambiente es patrimonio común”) y retoma con más énfasis lo dicho por la Constitución Nacional (“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” –principio de equidad intergeneracional–). En materia de daño ambiental incorpora el principio precautorio (“Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar”) y reitera el principio de responsabilidad de la Constitución Nacional (“El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer”). Avanza al declarar a Buenos Aires “territorio no nuclear” y prohíbe no solo el ingreso de residuos actual o potencialmente peligrosos o radiactivos, como la Constitución Nacional, maximizando el estándar:

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

Además, agrega un muy amplio derecho a la información en materia ambiental.⁴⁵⁰

En el artículo 27 se detallan muy pormenorizadamente una serie de mandatos *indelegables* para las políticas de planeamiento y gestión urbana con

450. “Toda persona tiene el derecho, a su solo pedido, recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas” (art. 26 CCABA, *in fine*).

visión metropolitana. Se debe instrumentar un “proceso de ordenamiento territorial participativo y permanente” promoviendo la “preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales”, “de los recursos naturales”; “la preservación y protección del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora”; “la protección e incremento de los espacios público de acceso libre y gratuito”, “de los espacios verdes, de las áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica”, “la recuperación de las áreas costeras” y “su uso común”; “la preservación de la diversidad biológica”; “la protección de la fauna urbana”, controlando su salubridad, respetando su vida y evitando la crueldad y controlando su reproducción por métodos éticos; la protección, saneamiento y control de contaminación de las áreas costeras (Río de la Plata y Riachuelo) y de las subcuencas hídricas y acuíferos; “la regulación de los usos del suelo, localización de actividades y condiciones de habitabilidad y seguridad de todo el espacio urbano, público y privado”; “la provisión de equipamientos comunitarios y de infraestructura de servicios con criterio 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 componen riesgos”; “el uso racional de materiales y energía” en el hábitat; minimización de volúmenes y peligrosidad de residuos; “desarrollo productivo compatible con calidad ambiental”, “uso de tecnologías no contaminantes” y “disminución de la generación de residuos industriales” y “educación ambiental en todos los niveles y modalidades”.

El artículo 28 enfatiza y amplía las prohibiciones de ingreso a la Ciudad de “residuos y desechos peligrosos”, promoviendo convenios con la provincia de Buenos Aires y otras jurisdicciones para utilizar o crear plantas de tratamiento y disposición final de los residuos industriales, peligrosos, patológicos o radiactivos que se generen en su territorio. Prohíbe también el ingreso y uso de “métodos, productos, servicios o tecnologías no autorizados en su país de producción, de pateamiento o de desarrollo original”.

El artículo 29 establece la obligación de sancionar un “Plan Urbano y Ambiental” por el voto de la mayoría absoluta del total de la Legislatura, como “Ley marco a la que se ajustara el resto de la normativa urbanística y de obras públicas”, “con participación transdisciplinaria de entidades académicas, profesionales y comunitarias”.

El artículo 30 de la CCABA 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”. Esta norma fue precursora en aquel momento, pero hoy debe interpretarse a la luz de la Ley de presupuestos mínimos en la materia, más allá de la reglamentación local.

En el Capítulo Quinto de Hábitat también hay referencias al derecho a una “vivienda digna y a su hábitat adecuado”, los mandatos de resolver progresivamente “el déficit habitacional, de infraestructura y servicios”, y auspiciar la “incorporación de los inmuebles ociosos”, la “integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias...” (art. 31).

En el Capítulo Sexto de Cultura se establece la obligación del Estado de crear y preservar espacios y especialmente de garantizar la “preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, cualquiera su régimen jurídico y titularidad, la memoria, la historia de la ciudad y sus barrios” (art. 32).

Todas estas normas deben ser siempre interpretadas sin perder de vista las disposiciones del artículo 18 que habla de desarrollo humano y económico equilibrado, el artículo 19 que crea el Consejo de Planeamiento Estratégico que articula su interacción con la sociedad civil “a fin de proponer planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado...”, el artículo 20 que refiere al derecho a la salud, el 46 sobre derechos de usuarios/as y consumidores/as, el 63 de audiencia pública, el 64 sobre derecho de iniciativa, el 65 sobre referéndum y el 66 de consulta popular. Muy relevantes son los artículos sobre competencias de la Legislatura, el artículo 80 que en su inciso 2, apartado a) establece la competencia para legislar en materia de bienes públicos y apartado b) en materia ambiental, y en el inciso 3 establece su competencia para reglamentar el funcionamiento de las comunas, de los consejos comunitarios y la participación vecinal y en el inciso 4 para reglamentar los mecanismos de democracia directa; en el artículo 81, inciso 3, aprueba y modifica los Códigos de Planeamiento, Ambiental y de Edificación, en el inciso 4 sanciona a propuesta del Ejecutivo el Plan Urbano ambiental, según el inciso 7 declara monumentos, áreas y sitios históricos y legisla en materia de preservación del patrimonio cultural (inc. 8) con mayoría absoluta del total de los miembros. En el artículo 82 se establece que el Poder Legislativo solo podrá disponer la desafectación del dominio público y la disposición de inmuebles de la Ciudad (inc. 4) y aprobar concesiones, permisos de uso o constituir cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público por más de cinco años con una mayoría especial de dos tercios del total de sus miembros. También es importante recordar el artículo 128, que establece las competencias de las comunas, exclusiva en el mantenimiento de espacios verdes y su iniciativa legislativa y las competencias concurrentes de fiscalización y control de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, evaluación de demandas y necesidades sociales, participación en la formulación o ejecución de programas, planificación y control de servicios, entre otras.

Es decir, en el esquema de nuestra Constitución de la Ciudad el derecho al ambiente tiene muchos custodios en diferentes niveles de competencias, responsabilidades y deberes.

V.2. El debate constituyente de la Ciudad⁴⁵¹

Hay que recordar que fueron muchos años reclamando por la autonomía de la Ciudad, que, si bien se concretó en la reforma constitucional de 1994, las resistencias del Poder Ejecutivo nacional fueron muchas. Que se sancionó una ley restrictiva (Ley N° 24588) que regateaba muchas de las competencias y facultades de la Ciudad y que a pesar de que muchos partidos habíamos elegido los/as candidatos/as a constituyentes de la Ciudad, el Gobierno nacional no convocaba a las elecciones. Por eso tuvimos como un año entero de campaña electoral, lo que generó una gran participación ciudadana territorial, interdisciplinaria y transversal en muchas temáticas. Así, se acumularon proyectos, propuestas, demandas y compromisos con la ciudadanía.

Otra circunstancia atípica que incidió en la composición de la Asamblea Constituyente (o Estatuyente como insistían en llamarla desde el Gobierno nacional) es que, si bien Menem era presidente, en las elecciones de junio de 1995 se impuso la UCR en la elección para Jefe de Gobierno (De la Rúa) y el Frepaso en la elección de constituyentes. Así, en la composición de la Asamblea hubo solo cuatro bloques políticos (Frepaso, UCR, PJ y Nueva Dirigencia) y la mayoría de los consensos fueron liderados por el Frepaso en alianza con los sectores progresistas de la UCR e interesantes aportes de Nueva Dirigencia. Esto se complementaba con la larga trayectoria y expertiz de muchos/as representantes del PJ y la UCR, pero no fueron pocas las resistencias de los menemistas en relación con la autonomía y las de los radicales conservadores delarruistas en relación con la descentralización, el poder ciudadano y la igualdad en diversidad.

El capítulo ambiental concitó un alto grado de participación. Se redactó en base a 124 proyectos, de los cuales 14 fueron de particulares, pero muchos de los de los/as constituyentes tomaron como base sus compromisos con ONG o grupos de ciudadanos/as. Fue muy elevado el porcentaje de proyectos presentados sobre este tema, si se calcula que fueron 110 de los proyectos de textos presentados por constituyentes sobre este tema sobre un total de 965 y alrededor de 53 del total de 383 proyectos presentados por particulares.

Entre 1993 y 2006 funcionó activamente la Asamblea Permanente por los Espacios Verdes Urbanos (APEVU), articulación vecinal de la región metropolitana, red amplia y abierta de entidades vecinales y personas.⁴⁵² El 9 de agosto

451. *Diario de Sesiones. Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*, 1ª ed., prólogo de Graciela Fernández Meijide, Buenos Aires, Editorial Jusbares, 2016, T. III, pp. 560-598 y 683-749.

452. En el contexto del avance privatizador de los noventa los vecinos/as se comenzaron a auto-convocar para organizarse frente al deterioro de los espacios públicos o en defensa de los mismos. Decía el Acta fundacional de APEVU de 1993: "Frente: al deterioro creciente de los espacios verdes

de 1996, APEVU⁴⁵³ presentó a la Convención Constituyente siete proyectos fundamentales para garantizar la propia participación ciudadana durante el desarrollo de la Asamblea propiciando la consulta a las entidades reconocidas en el debate en comisiones y con propuestas de textos muy ambiciosos en aquel contexto, varios de los cuales fueron pilares en la redacción del capítulo ambiental.⁴⁵⁴ Otras ONG muy activas en el impulso para la consagración de los “derechos de los animales” fueron la Asociación para la defensa de los Derechos del Animal, la Sociedad Protectora de Animales “Sarmiento” y el Club de Animales Felices,

del Área Metropolitana Buenos Aires; a la crítica relación área verde por habitante, estimada en 1,9 m²/hab en la CABA y en 0,9 m²/hab en el GBA; al déficit de espacios verdes calculados en 2.400 ha en la CABA y en 8.000 ha en el GBA; a la falta de un plan de desarrollo y creación de nuevas áreas verdes y, por el contrario, ante la disminución histórica de las mismas; a la pérdida del uso público de la costa del Río de la Plata y su cuenca tributaria contaminada y enajenada; al abandono de las autoridades estatales de la defensa de los espacios públicos; al alarmante y acelerado deterioro del ambiente urbano y del desprecio de los espacios verdes como patrimonio cultural, lugar de encuentro y de relación de los ciudadanos. Se declaran objetivos de esta Asamblea Permanente: La recuperación, preservación y mantenimiento de las áreas verdes existentes; la creación de nuevas áreas verdes, imprescindibles para resguardar la salud física y psíquica de los habitantes de las áreas urbanas; la recuperación de la costa del Río de la Plata y su red hídrica tributaria; el acceso libre a la costa del Río de la Plata, según nuestra tradición y legislación vigente; el mejoramiento constante del ambiente urbano; la difusión educativa de los temas ambientales objeto de esta Asamblea; el accionar judicialmente en el marco de la Constitución Nacional, de las Constituciones provinciales y de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; el obtener mejor y más efectiva legislación que proteja los intereses colectivos o difusos de la población; el promover y apoyar la acción de entidades vecinales y otras Organizaciones no Gubernamentales con el fin de lograr la efectivización de estos objetivos”. Fuente: Blog APEVU. Declaración de principios, 1993. Disponible en: <http://apevu.blogspot.com.ar/2006/08/apevu-declaracion-de-principios.html> [fecha de consulta 19/09/2021].

453. Con la firma de la Asociación Amigos del Lago de Palermo, Asociación Civil Parque Los Andes, Vecinos del Pilar, Asociación Civil Parque Rivadavia, Asociación Vecinal Barrio Rawson, Sociedad de Fomento de Belgrano R, Aire Libre Agronomía, Comisión Vecinal Pro defensa del Parque de la Serna, Asociación Cooperadora Asiduos Concurrentes de la Plaza Campaña del Desierto, Centro para la Acción Solidaria Saavedra y Asociación Civil Pro Vicente López.

454. Proy 24 P: “Toda tierra pública existente o a incorporarse en el futuro, dentro del ejido de la Ciudad de Buenos Aires, deberá ser prioritariamente destinada a espacio verde público no construable”. Proy 25 P: “Declarando patrimonio cultural, natural e histórico de la Ciudad de Buenos Aires, bienes de dominio público, el arbolado urbano, plazas, parques y espacios verde, la Reserva ecológica y las costas del Río de la Plata y del Riachuelo, debiendo garantizar su acceso libre y gratuito”. Proy 26 P: “Queda expresamente prohibida la destrucción del tejido urbano de la Ciudad de Buenos Aires por toda obra pública o privada que implique u impacto ambiental que deteriore sustancialmente la calidad de vida de sus habitantes”. Proy 27 P: Obliga a la Legislatura a convocar a las comisiones y consultar y escuchar a las entidades vecinales en comisiones y en las sesiones (esto será recogido por el reglamento de la Legislatura al consagrar el uso de la palabra a los/as vecinos/as en la primera media hora de las comisiones y la Tribuna o Banca del vecino/a, que si bien esta aprobada no logramos que aún funcione ni con orden judicial –hasta 2016–). Proy 28 P: Consagra la posibilidad de presentar proyectos de ley de los vecinos/as y entidades vecinales y ser escuchadas en las comisiones previo a su tratamiento. Proy 29 P: Obligación del PE de formar un Consejo Consultivo, integrando a entidades vecinales, para asesoramiento en todo proyecto de su incumbencia y para la elaboración de un “plan ambiental y de planeamiento urbano de la Ciudad” (sería consagrado en el art. 29 de la CCABA).

y aunque varios/as constituyentes habíamos comprometido su inclusión, hubo hasta último momento dudas por la burla que habían hecho los medios de comunicación y las resistencias o temores de otros/as constituyentes.⁴⁵⁵ Si bien hay varios proyectos que hablan sobre residuos, y en particular de peligrosos y radiactivos, la propuesta de Buenos Aires territorio no nuclear es introducida por el proyecto de particular Jorge Martínez Favini, doctrinario en la materia.⁴⁵⁶ Hay proyectos de texto de la sociedad civil de casi todos los aspectos que finalmente terminan abarcando el artículo 8 y el capítulo 4 de la Constitución.⁴⁵⁷ Siete ONG, un organismo público municipal y dos ciudadanos/as presentaron proyectos sobre patrimonio natural, cultural, histórico, arquitectónico y urbanístico.⁴⁵⁸

De los 110 proyectos presentados en materia ambiental por constituyentes, 23 correspondían a la temática patrimonio urbanístico, histórico, cultural, arquitectónico y artístico. Fuimos 42 constituyentes/as⁴⁵⁹ que presentamos proyectos en la materia específica, y 15 en materia patrimonial, o sea que 46

455. Ver discurso de Conv. Castells (PJ), en p. 583 del *Diario de Sesiones* (op. cit., T. III), que agradece a quienes nos mantuvimos firmes para sostener la inclusión de la "fauna urbana", el control de su salubridad, evitando su crueldad y controlando su reproducción por métodos éticos, reconociendo que transversalmente los bloques PJ, Frepaso y UCR habían levantado esas propuestas a través de proyectos encabezados por Oviedo, Zaffaroni, Kelly y el propio Castells. Exige la operatividad inmediata de la norma y el cese de la matanza de animales en el Instituto Pasteur.

456. Más de 100 municipios y 8 provincias ya habían prohibido para ese entonces toda generación y otras 6 provincias tenían restricciones a toda nueva actividad nuclear, exceptuando fines medicinales e investigación. Ver inserción Conv. Moscona, en *Diario de Sesiones*, op. cit., T. III, pp. 724 y 725.

457. Otras ONG autoras de proyectos ambientales: Amigos de la Tierra, Foro Vecinal Ciudadano, Asoc. de Fomento Nuevo Colegiales, Buenos Aires Alerta, Taller Internacional de Urbanística Latinoamericana, FARN, Fund. Ciudad, Asoc. Coop. "asiduos Concurrentes de la Plaza Campaña del Desierto", Asoc. Voluntarios Parque Centenario, Casa de la Humanidad, Foro Ambiental Ciudadano para Buenos Aires Autónoma, Consejo de representantes de vecinos de la República Argentina, Mujeres por la Paz, el desarrollo y la igualdad, Fund. Misión y Servicio, Asoc. Plaza Mitre, Asoc. Plaza Alemania y Círculo de Plaza San Martín. Ciudadanos/as autores de proyectos: Petroni –espacio público como bien público–, Tomás Perujo –árboles y reforestación–, Baranchuk –eliminación sirenas–, Rosario Perieira –residuos peligrosos–, Horacio Lafontaine y Marta Novaille Morello –RSU–, Héctor Moracci, Alfredo Chaves, César Moyano de Parque Avelaneda, Marta y Nora Massimino, Héctor Palopoli (Riachuelo), Mario Parini, Raquel Kismer de Olmos, A. Kudachi y J. Wald y la interesante propuesta de Daverio y otros que lamentablemente no prosperó de que las consultas en materia de políticas urbanísticas fueran vinculantes.

458. Las Juntas de Estudios Históricos de San José de Flores y la de Caballito, la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Municipalidad, la Sociedad Central de Arquitectos, la Sociedad de Fomento de Belgrano R, la Asociación Civil "Feria Artesanal Plaza Gral. M. Belgrano", el Club de Roma (Cap. Argentino), el Gran Parlamento Indígena Nacional, Norma Caminos y Miguel Foncueva.

459. Castells, Pierini, Lubertino, Crevari y Vivo, Arenas, Orlandi y otros, Pérez Suarez, Bullrich y otros, Yelicich y otros, Shuberoff y López, Bravo y Finvarb, Santa María y otros, Cabiche, Inchausti, Maques, Piñeiro, Zaffaroni y Bisutti, Macris, Barbagelata, Arguello, Jozami, Brailovsky, Barreiro, Fernández Meijide, Moscona, Hourest, Ruckauf, Cortina, Mascali, Bilancieri, Canata, Oviedo, Saguier y Monteverde, Gómez Ríos, Bruno y Maques. Y en materia patrimonial: Maronese, Lubertino, Oviedo, Pérez Suarez, Bilancieri, Arguello, Collin, Shuberoff, Kelly, Fernández Meijide, Mascali, Piñeiro y

constituyentes de los/as 60 tuvimos iniciativa sobre el tema, pero casi todos/as acompañaron al menos algún proyecto. 16 proyectos ambientales se debatieron en la Comisión de Declaraciones, derechos y garantías, 79 en la Comisión de Políticas Especiales y 8 más en ambas comisiones. Los 23 proyectos sobre patrimonio también se debatieron en la Comisión de Políticas Especiales. Si bien los constituyentes socialistas Bravo y Finvarb (Frepaso) fueron los que más proyectos en la materia presentaron, fue crucial la voz autorizada en la materia de Brailovsky, las opiniones de las ONG siempre presentes durante los debates en comisión, el esfuerzo de compatibilización inclusiva en la redacción original que le dimos en la Comisión de Políticas Especiales con la coordinación Eduardo Jozami, la palabra de peso de Fernández Meijide en algunos temas donde había disensos y la minuciosa redacción final en la Comisión Redactora presidida por Zaffaroni y de la cual tuve el honor de ser vicepresidenta. Casi todo se votó por consenso prácticamente y en el capítulo ambiental, con alguna discrepancia menor de la que queda constancia,⁴⁶⁰ por unanimidad.

Mientras debatimos las competencias del Poder Legislativo hubo un debate importante sobre la necesidad o no de un Código Ambiental específico, impulsado por el Convencional Arenas,⁴⁶¹ debate que también habíamos tenido en la Comisión de Políticas Sociales. El Convencional Jozami explica que producto de este debate impulsamos un Plan Urbano Ambiental y propone además concordando con Arenas la sanción de diferentes Códigos: Ambiental, de Planeamiento Urbano y edificación. Brailovsky expresa premonitoriamente su preocupación sobre que sean códigos diferentes:

La experiencia indica que la Ciudad de Buenos Aires tiene un Código de Planeamiento Urbano y, además, un Código Ambiental, que casi nadie conoce porque no se aplica. Es decir, el ejercicio del poder se hace a través del Código de Planeamiento urbano [...]. Si no se unifican los Códigos Ambiental y Urbano en uno solo, hay riesgos [...] que el Código Ambiental “se caiga”.⁴⁶²

Fernández Meijide apoyó la idea de un código único “interdisciplinario que contemple las necesidades urbanas, del medio ambiente y de la vivienda, que están íntimamente ligadas”.⁴⁶³

otros, Garré, Cortina, Yelicic. Disponible en: http://www1.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?infobase=Conba.info&softpage=Browse_Frame_Pg42 [fecha de consulta: 19/09/2021].

460. Ver la negativa del convencional Martínez (Frepaso) a la declaración de Buenos Aires territorio no nuclear en *Diario de Sesiones, op. cit.*, T. III, pp. 585-586 y su inserción en p. 673.

461. *Ibidem*, T. III, p. 225.

462. *Ibidem*, pp. 230-231.

463. *Ibidem*, p. 232. “Es más; creo que se beneficia el medio ambiente si se lo tiene en cuenta desde el lugar de la construcción y el urbanismo”, agregó.

En el debate se pone énfasis en la necesidad de planificar la Ciudad que creció desordenada y al calor de la especulación inmobiliaria, el “manejo irracional del espacio público” y el “estímulo agresivo al transporte privado”.⁴⁶⁴ Se reconocen las particularidades del “ambiente urbano”, dado que Buenos Aires es un “territorio totalmente urbanizado”. Desde las citas bíblicas y literarias de Brailovsky que nos tenían a todos/as extasiados/as,⁴⁶⁵ pasando por las inevitables referencias a los documentos de Naciones Unidas (Estocolmo, 1972 y “Nuestro Futuro común”, 1987), los ejemplos de París, Montevideo y Barcelona en diferentes aspectos (planeamiento, uso público de la costa y el río y patrimonio, respectivamente), las citas de Perón, Antonio Cafiero, el diputado Mario Bravo, el profesor Julio Atilio Franza, Nudler y hasta del propio convencional Cabiche, abordaron los más diversos argumentos para fundar la inclusión en el texto definitivo de un pormenorizado detalle de lo que incluye el derecho al ambiente y cuales mandatos de políticas públicas se deban a los poderes constituidos. Desde la Buenos Aires prehispánica del Río de la Plata recreada por Juan José Saer –citado por el convencional Guarido– llegamos hasta nuestros días en un breve pero exhaustivo análisis de las etapas urbanísticas de la Ciudad en la intervención de la convencional Piñeiro.⁴⁶⁶ Se puso el acento en la inescindible relación entre ambiente y planeamiento urbano, la imposibilidad de pensar ambiente o planificar la Ciudad sin pensarlo como región metropolitana, la voluntad de recuperar la costa, el río y el Riachuelo criticando la Ciudad de espaldas al río y su privatización. Hay muchas referencias a la relación entre contaminación y pobreza como una ecuación de ida y vuelta, a la fractura de la Ciudad entre el Norte y el Sur. En este sentido hay aportes no solo teóricos sino testimonios de vida como cuando el convencional Crevari habla como habitante de la Boca viviendo al lado del Riachuelo o el convencional Maques como habitante de San Telmo. Resultan particularmente interesantes los desarrollos que explican la gestión participativa en materia ambiental (se habla de “participación permanente de la población” y se la contrapone a los actores sociales dominantes que se benefician con la contaminación o degradación o a las corporaciones privatizadoras del espacio público), sobre la base del derecho a la información, los estudios de impacto ambiental y social. La protección de los espacios verdes, la recuperación de los espacios públicos, la minimización en la generación de basura y el cambio cultural para el reciclado y la reutilización de los residuos, la responsabilidad de las empresas que contaminan, el cambio climático, la prevención de inundaciones, la educación ambiental, la disminución de la pobreza y el cuidado de la salud para mejorar la calidad de vida de todos/as son los temas recurrentes que animaron las exposiciones.

464. *Ibidem*, ver Fernández Meijide, pp. 565-567.

465. *Ibidem*, pp. 572-576.

466. *Ibidem*, ver su inserción, pp. 727-730.

V.3. Mandatos ambientales de la Constituyente a los poderes constituidos

V.3.1. Mandatos a los tres Poderes

Más allá de la consagración del derecho/deber al ambiente como “patrimonio común” que es derecho/deber individual y de incidencia colectiva, como un mandato a toda la ciudadanía, la mayoría de las normas de la Constitución de la Ciudad antes señaladas son un mandato a los tres poderes del Estado de la Ciudad, en todos sus niveles y organismos, en la medida que deben cumplir y hacer cumplir los principios y directrices de los artículos 26 a 32.

Varios de estos mandatos son especial y originariamente comunes al Poder Legislativo y Ejecutivo, porque ellos deben legislar en la materia o reglamentar o desarrollar las políticas conducentes a esos fines, a las que se agregan otras normas como la de proteger la salud de los consumidores, garantizándoles el derecho a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna (art. 46), o las normas que pautan las audiencias públicas del artículo 63.

En todos los casos donde el mandato está originariamente en cabeza del Poder Legislativo o del Ejecutivo, corresponde al Poder Judicial exigir su cumplimiento o restablecer el Estado ambiental de derecho si el mandato ha sido violado.

V.3.2. Mandatos a la Legislatura

Especialmente recaen en cabeza de la Legislatura las responsabilidades del artículo 8 de sancionar una ley que reivindique la condición de la Ciudad como coribereña y nuestros límites en el Río de la Plata (aún incumplida); legislar en materia ambiental y de calidad de vida (parcialmente incumplida), reglamentar el funcionamiento de las Comunas, los consejos comunitarios y la participación vecinal –en todos sus ámbitos y niveles– (parcialmente incumplida), reglamentar los mecanismos de democracia directa (restrictivamente cumplida, art. 80) y con mayoría absoluta sancionar los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental (aún incumplida) y de Edificación, el Plan Urbano Ambiental, declarar monumentos, áreas y sitios históricos, de preservación y conservación de patrimonio cultural (parcialmente cumplidas, art. 81) y con mayoría de dos tercios, aprobar transacciones, desafectaciones del dominio público y disposición de bienes inmuebles, concesiones, permisos de uso o constitución de derechos sobre inmuebles del dominio público por más de cinco años (muchas veces eludidas o violadas, art. 82).

Asimismo, estas competencias y obligaciones no están libradas al libre albedrío de los/as representantes sino que están a sus vez guiadas por los prin-

cipios y directrices de los artículos 26 (equidad intergeneracional, precautorio, derecho a la información, entre otros) y 27 (proceso de ordenamiento territorial participativo y permanente, preservación y restauración de procesos ecológicos, preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de calidad visual y sonora, protección e incremento del espacio público de acceso gratuito, recuperación de áreas costeras y su uso común, preservación e incremento de los espacios verdes y diversidad biológica, protección de la fauna urbana, saneamiento y control de la contaminación en las cuencas y subcuentas hídricas y acuíferos, condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, calidad atmosférica, eficiencia energética, seguridad vial y peatonal, uso racional de materiales y energía, minimizar volúmenes y peligrosidad, residuos, educación ambiental, desarrollo productivo compatible con calidad ambiental, entre otros). Muchos de estos principios y directrices son ignorados o cada vez más frecuentemente violados por la Legislatura.⁴⁶⁷

En cuanto a la obligación de evaluación de impacto ambiental instituida por el artículo 30, la Legislatura hace caso omiso, sancionando leyes que muchas veces suponen emprendimientos de relevante efecto sin efectuarlo, alegando que será encargado el Poder Ejecutivo antes de realizar la obra y peor aún, incurriendo en delegación legislativa en organismos sin control de la asignación de su presupuesto que también deciden obras de gran envergadura, como es el caso de AUSA y Corporación del Sur.⁴⁶⁸

A su vez hay procedimiento de doble lectura, lo que exige una audiencia pública con participación ciudadana, para los códigos de planeamiento urbano, ambiental y de edificación, el plan urbano ambiental, la declaración de monumentos, áreas y sitios históricos, la desafectación de inmuebles de dominio público y todo acto de disposición de estos (lo que se fragua frecuentemente alegando que se trata de bienes de dominio privado), toda concesión, permiso de uso o constitución de derechos sobre dominio público de la Ciudad (lo que se fragua alegando que son bienes de dominio privado), entre otros (art. 89).

V.3.3. Mandatos al Poder Ejecutivo central y a las Comunas

De más está decir que el Poder Ejecutivo no puede bajo pena de nulidad emitir disposición de carácter legislativo (art. 103) y como contrapartida el Poder Legislativo no puede incurrir en delegación legislativa. Estos principios son en los últimos tiempos frecuentemente violados.⁴⁶⁹

467. Para ampliar ver Capítulo X, punto 1.

468. Estos organismos deciden obras por la sola voluntad de su Directorio. La judicialización de varios casos ha llevado al APRA a una mayor prolijidad en la exigencia de EIA. Volveremos sobre el tema en el Capítulo X, punto 2.5.2.

469. Para ampliar ver Capítulo X, punto 1.

Recae en cabeza del Ejecutivo central la responsabilidad del artículo 8 de acordar con la provincia de Buenos Aires nuestros límites en el Río de la Plata dada la condición de la Ciudad como corribereña. Como responsable de la planificación general de la gestión, la aplicación de las normas y la mayor eficacia y mejores resultados en la inversión de recursos, ejecuta programas y proyectos conforme al plan urbano ambiental, “preserva, restaura y mejora el ambiente, los procesos ecológicos y los recursos naturales, reduciendo la degradación y contaminación que los afecten, en un marco de distribución equitativa”, “promueve la conciencia pública y el desarrollo de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la gestión ambiental” (art. 104) y debe gestionar conforme los principios y directrices de los artículos 26 a 32 –principios y directrices muchas veces ignorados o frecuentemente violados–.⁴⁷⁰

El mandato de evaluación de impacto ambiental del artículo 30 recae en forma preeminente en el Poder Ejecutivo, en su ejercicio del poder de policía en materia ambiental, sin embargo, fue bastante remiso a practicarlo en sus propias grandes obras, hasta que la insistencia por la vía judicial llevó a realizarlo, aunque ahora se pasó a un estadio de audiencia como mero trámite.⁴⁷¹

El artículo 128 CCABA establece las competencias de las Comunas, exclusiva en el mantenimiento de espacios verdes y su iniciativa legislativa y las competencias concurrentes de fiscalización y control de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, evaluación de demandas y necesidades sociales, participación en la formulación o ejecución de programas, planificación y control de servicios, entre otras. Todos estos mandatos deben ser ejercidos conforme los principios y directrices de los artículos 26 al 32. Sin embargo, la renuencia primero de la Legislatura en sancionar la Ley de Comunas (Ley N° 1777), tomándose nueve años para hacerlo y hacerlo de manera acotada y con idas y venidas, fijándose sus límites recién en 2008 (Ley N° 2650), y luego todas las limitaciones impuestas por el Poder Ejecutivo central en sus reglamentaciones, la demora en la convocatoria a elecciones –finalmente convocadas en 2011, o sea ¡quince años después!–, demora en la delegación de competencias, falta de asignación presupuestaria y actual funcionamiento concentrado en los presidentes/as de Juntas Comunales como delegados del Poder central,⁴⁷² determinan un desdibujamiento de la descentralización y de la consecuente participación ciudadana a nivel comunal.⁴⁷³

470. Para ampliar ver Capítulo X, punto 2.

471. Analizaremos in extenso en el Capítulo X, punto 2.5.1.

472. Ver la normativa sobre Comunas que da cuenta de la descentralización recortada y “a cuentagotas”. Disponible en: <http://www.lagremial.com.ar/comunasnormas.html> [fecha de consulta: 19/09/2021].

473. Ver más sobre este tema especialmente en el Capítulo XI, punto 4.3.3.

V.4. La “sala de máquinas” ambiental en la Ciudad

V.4.1. La pulseada por el control de la “sala de máquinas”

Innovando frente a la que era la tradición constitucional argentina, la Constitución de la Ciudad instituye una “democracia participativa” que transversaliza todo su texto.⁴⁷⁴ Toda la Constitución debe ser leída en clave participativa más allá de su expresa mención y de la creación instituciones participativas en los artículos 1, 12, 16, 19, 21, 24, 26, 27, 29, 30, 32 (incumplido), 34, 35, 38 (con cumplimiento limitado), 39 (con cumplimiento retraído), 40 (aún incumplido en lo que refiere a la creación del Consejo de la Juventud, entre otras), 46 (incumplido en lo que respecta a la participación de usuarios/as y consumidores), 52 (incumplido), 58 (con cumplimiento limitado), 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 80 –incs. 3 y 4– (restrictivamente cumplidos), 89, 104 –incs. 30 y 31– (parcialmente incumplidos), 120 y 131 (restrictivamente cumplido o incumplido).

En la Constituyente se dio un fuerte debate para cambiar el sistema presidencialista por un sistema parlamentario o semiparlamentario, y con articulación territorial con las Comunas (la propuesta con más consenso planteaba una parte de los/as representantes electos/as por distrito único y otra parte que fueran a su vez integrantes de las Juntas Comunales), pero esto finalmente no prosperó. Las resistencias a la innovación se impusieron.⁴⁷⁵ Solo prosperó la descentralización en comunas (arts. 127 a 130), dotándolas de un organismo consultivo participativo (art. 131), aunque todo el proceso está signado por la lentitud, los recortes, el retroceso y la descalificación de la genuina participación vecinal.⁴⁷⁶ También se debatió el juicio por jurados⁴⁷⁷ que tampoco obtuvo consenso.

474. Romero, Ricardo (coord.), *Buenos Aires: Ciudad Participativa. Democracia participativa en la Constitución de la Ciudad. Un análisis a diez años de su sanción*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2006.

475. Si bien la Constitución se sancionó por unanimidad y nos pareció importante dotarla de esa fuerza inicialmente. Transcurridos los años podemos compartir algunos debates, en relación con nuestra convicción de que los sistemas parlamentarios y semiparlamentarios, tanto a nivel nacional como local podrían corregir los vicios de nuestro “hiperpresidencialismo”. Así en la Constituyente porteña, el grupo al que apodaron los “jacobinos” –básicamente integrado por el Frepaso y progresistas de la UCR–, fuimos los/as que impulsamos muy fuertemente la inclusión de la “democracia participativa” trasversalizando todo el texto, en lo que tuvimos éxito, pero no lo logramos en lo que refiere al cambio de sistema de gobierno. Ver, por ejemplo: González Gass y otros, “Carta Constitucional del Estado de la Ciudad de Buenos Aires. Proyecto de la Fundación de Buenos Aires”, Buenos Aires, Fundación de Buenos Aires, 1995. En esta propuesta, que yo defendía, la Cámara de representantes se integraba con 42: 14 elegidos en distrito único y 28, 2 por cada comuna (art. 19) y aunque el/la Jefe/a de Gobierno era electo/a de manera directa (art. 63), sus Ministros/as, aunque designados/as por el jefe de Gobierno debían ser todos/as integrantes de la Cámara de representantes (art. 68).

476. Ver en el Capítulo XI, esp. el punto 4.3.3.

477. El proyecto de la Conv. Nora Ginzburg (entonces UCR), quien lo defendió casi en soledad.

Un mecanismo novedoso y bien intencionado para mejorar el sistema de “frenos y contrapesos”, pero corroído por el “hiperpresidencialismo” local, es el que prohíbe la promulgación de una ley con veto parcial, sin la aceptación de la Legislatura (art. 88: “el proyecto vuelve íntegramente a la Legislatura, que puede aceptar el veto con la misma mayoría requerida para su sanción o insistir en el proyecto original con mayoría de dos tercios de sus miembros”). En general se le aceptan todos los vetos parciales al Ejecutivo, o si no hay número para aceptarlo, la ley queda “en el limbo”, pero rara vez la Legislatura insiste.⁴⁷⁸ Otra práctica “desequilibrante” del Ejecutivo bastante frecuente es no reglamentar muchas leyes, con lo cual caen en desuso.⁴⁷⁹

Se incorporan mecanismos de democracia directa como la participación ciudadana en audiencias públicas (art. 63), la revocatoria de mandato (art. 67), consulta (art. 66) e iniciativa popular (art. 64) o referéndum vinculante y obligatorio (art. 65). También establece el carácter participativo del presupuesto (art. 52), lo que permite la participación popular en la asignación de los recursos. Sin embargo, la reglamentación que ha hecho la Legislatura de la estos mecanismos los han vuelto inviables, ineficaces o los han neutralizado y/o el Ejecutivo los ha ido dejando de usar hasta caer en desuetudo.⁴⁸⁰

En el caso del ambiente se establece el derecho a la información (art. 26), el proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente (art. 27, incumplido), un plan urbano ambiental con participación transdisciplinaria de entidades académicas, profesionales y comunitarias (art. 29, incumplido en relación a la participación y por ello judicializado),⁴⁸¹ 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, permitiendo la participación ciudadana (art. 30, resistido y muchas veces judicializado).⁴⁸²

El artículo 19 crea el Consejo de Planeamiento Estratégico que articula su interacción con la sociedad civil “a fin de proponer planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado...”⁴⁸³

El procedimiento de doble lectura (arts. 89 y 90) es otra importante herramienta para garantizar la transparencia y la participación ciudadana, a través de audiencias públicas, en cuestiones que afectan al ambiente y patrimonio como Códigos de Planeamiento Urbano y Ambiental, Plan Urbano

478. Ver en el Capítulo X los vetos del PE de la Ciudad en el punto 2.4.

479. Ver el Capítulo X, donde se citan varios ejemplos de leyes no reglamentadas.

480. Ver en el Capítulo XI, el punto 4.3. sobre “Mecanismos restringidos, caídos, fallidos o cerrados”.

481. Ver en el Capítulo X el punto 2.2.3., la Gestión Ibarra.

482. Ver en el Capítulo XI el punto 4 sobre “La burla a la participación”.

483. Analizaremos un poco más su accionar en el Capítulo XI, punto 4.3.1.

Ambiental, declaración de monumentos, áreas y sitios históricos, desafectación de los inmuebles del dominio público, concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad.

También las mayorías agravadas: absoluta, para la sanción de los códigos: alimentario, de planeamiento urbano, ambiental y de edificación y el plan urbano ambiental (art. 81) y de dos tercios del total de los miembros de la Legislatura (art. 82) para la sanción de leyes sobre desafectación del dominio público, disposición de bienes inmuebles de la Ciudad o concesiones y permisos de uso mayores a cinco años, que funcionan como un “freno” para los negocios inmobiliarios en terrenos de la Ciudad –pero que muchas veces se violan alegando que las tierras son del dominio privado del Estado–.

Los mecanismos incorporados en la Constitución de 1996 de protección del ambiente y el patrimonio de la Ciudad a través de la participación ciudadana que han sobrevivido a las reglamentaciones restrictivas e invalidantes de la Legislatura, los recortes y la falta de implementación del Poder Ejecutivo, han contribuido como herramienta, en diferente medida y con diferente eficacia, a lo largo de los años para los objetivos para los que fueron ideados.

El Poder Judicial ha hecho respetar, en términos generales, los procedimientos establecidos en la Constitución en materia ambiental y patrimonial, a través de un sinnúmero de medidas cautelares cada vez que la ciudadanía ha debido judicializarlos para exigir su cumplimiento.⁴⁸⁴

El desafío, a más de 20 años de la sanción de la Constitución de la Ciudad, es que su letra no muera o se convierta en meras formalidades, sino que hay que reavivarla como una verdadera garantía de derechos.

V.4.2. Acciones y recursos como “llaves” para entrar en la discusión⁴⁸⁵

V.4.2.1. Amparo genérico y amparo colectivo en la Ciudad ⁴⁸⁶

La Constitución de CABA contempla de modo explícito y como un derecho constitucional al amparo (art. 14 CCABA), señalando expresamente algunos puntos que facilitan a la ciudadanía su ejercicio y que comparativamente

484. Ver ej. en el Capítulo X, punto 3 y en el Capítulo XI, punto 3.2. Sin embargo, el Poder Judicial podría hacer mucho más, ver nuestro análisis en el Capítulo X, punto 3.

485. Si bien la Constitución es de 1996, debe tenerse en cuenta que la creación de la institucionalidad local recién permitió que estas acciones y recursos puedan ejercerse ante los tribunales de 1ª instancia CAyT de CABA desde el 02/10/2000 (Res. N° 337 del Consejo de la Magistratura de CABA del 26/09/2000), en el ínterin los juzgados o tribunales nacionales intervinientes en causas de la Ciudad aisladamente contemplaron el nuevo texto constitucional de la CABA en la materia. Ver: Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. III, pp. 57-62, especialmente el cuadro de p. 59.

486. *Ibidem*.

con la Constitución Nacional lo convierten en una mejor herramienta: la acción puede ser interpuesta por cualquier persona (“toda persona” dice el párr. 1) en el caso del amparo genérico y puede deducirla “cualquier habitante” y las personas jurídicas defensoras de los derechos o intereses colectivos en el caso del amparo colectivo (párr. 2);⁴⁸⁷ es gratuita y “salvo temeridad o malicia, el accionante está exento de costas”; el agotamiento de la vía administrativa no es requisito de procedencia; el procedimiento está desprovisto de formalidades que afecten su operatividad y los/as jueces/zas pueden declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva.

El amparo está reglamentado a través de la Ley N° 2145.⁴⁸⁸ Lamentablemente, en el caso del amparo colectivo⁴⁸⁹ el Capítulo III de la Ley N° 2145 que lo regulaba fue vetado por Telerman.⁴⁹⁰

V.4.2.2. Acción Declarativa de Inconstitucionalidad (ADI)

Está contemplada en artículo 113, inciso 2 CCABA y regulada en la Ley N° 402 (arts. 17 a 26).⁴⁹¹ Se crea un mecanismo muy innovador para la Argentina, único en el país en ese momento, que le asigna un rol institucional muy relevante a la participación ciudadana y al TSJ. Esto generó muchas expectativas.

Efectivamente se establece un mecanismo de control de constitucionalidad abstracto y concentrado, con competencia originaria y exclusiva del TSJ⁴⁹² para conocer contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad contrarias a la Constitución Nacional o de la Ciudad.⁴⁹³

487. Aunque puede haber distintas interpretaciones sobre “persona” (persona humana y no humana, futuras generaciones, etc.) y sobre “habitante” (habitante en el sentido de residencia estable o domicilio en la Ciudad o habitante del planeta) que abordamos o cometamos en otra parte de este trabajo al ver las barreras en la aplicación judicial de las defensas del ambiente, hay consenso en la mayor amplitud de la legitimación del amparo colectivo en CABA –asimilable a una Acción Popular, sin requerirse que sea “el afectado”– tanto en el debate constituyente como en la doctrina y la jurisprudencia, en comparación con el amparo en la Constitución Nacional.

488. Sancionada el 09/11/2006, vetada parcialmente por el Decreto N° 2018/006 del 30/11/2006, aceptado por Resolución N° 818 LCABA del 14/12/2006; BO: 12/01/2007.

489. Arazí, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. III, pp. 57-62.

490. Decreto N° 2018/006 del 30/11/2006. Siendo Agustín Zbar el secretario de Legal y Técnica.

491. La Ley N° 402 de Procedimientos ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires recién se sanciona el 08/06/2000 (BO del 17/07/2000). Antes de esa fecha, en ausencia de norma reglamentaria, en el precedente “Farkas”, 18/02/99 en ED, 181-1161, el propio TSJ había fijado las reglas procesales.

492. Art. 26 de la Ley N° 7 de CABA.

493. Arazí, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. II., pp. 346-379; Verdaguer, Alejandro, “La Acción

Debe diferenciársela de la acción meramente declarativa (art. 277 del CCAyT de CABA, similar a la del art. 322, CPCCN) que siempre es en un caso concreto.⁴⁹⁴

La legitimación está en cabeza de personas físicas, personas jurídicas, la Defensoría del Pueblo y los/las titulares de cada uno de tres organismos que componen el Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N° 402, art. 18). La amplitud de la legitimación ha llevado al propio TSJ a reconocerla como una “acción popular” (sin requisito de caso, interés legítimo, derechos subjetivos, etc.).⁴⁹⁵

Como puede observarse la gran novedad que aporta la Constitución de CABA, en el marco de su paradigma de “democracia participativa”, es la posibilidad de la participación directa de la ciudadanía ejerciendo un control de constitucionalidad de las normas sin necesidad de un caso o controversia concretos, abrevando en la fuentes del constitucionalismo europeo⁴⁹⁶ y generando una alteración a la tradicional doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del “caso o causa”, apoyada en su interpretación del artículo 2 de la Ley N° 27.⁴⁹⁷

La otra innovación es la convivencia de un doble sistema de control constitucional (mixto, dual o complejo, según diferentes autores/as y fallos): difuso, en casos concretos, a cargo de todo el Poder Judicial (art. 106 CCBA) y concentrado y abstracto, a cargo exclusivamente del TSJ (art. 113, inc. 2). A esto se agrega la peculiaridad del control constitucional difuso posterior, en caso de una ley declarada inconstitucional por el TSJ, pero ratificada por la Legislatura.

Así, la declaración de inconstitucionalidad hace perder vigencia a la norma, desde su publicación en el Boletín Oficial. Tiene efectos de la sentencia *erga omnes*.⁴⁹⁸ De todas formas, si se trata de una ley, le da la última palabra a la Legislatura, quien puede insistir a pesar de la declaración de inconstitucionalidad del TSJ –la puede “ratificar” dentro de los tres meses de la sentencia declarativa por mayoría de dos tercios de los presentes–, en cuyo caso la invalidez tendrá efectos solo para el caso concreto. La ratificación de la Legislatura tampoco impide el posterior control difuso de constitucionalidad en otros casos concretos ejercido por todos/as los/as jueces/zas, incluido el Tribunal Superior.

de inconstitucionalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, Ed Astrea. Disponible en: <https://www.astrea.com.ar/resources/doctrina/doctrinao022.pdf> [fecha de consulta: 19/09/2021].

494. Ver Capítulo IV, punto 2.1.4.

495. Ver en el Capítulo IX, el punto 2.

496. Trionfetti, Víctor, “El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Revista de Derecho Procesal*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1999, N° 3, p. 512. Disponible en: https://www.academia.edu/35804032/El_Tribunal_Superior_de_Justicia_de_la_Ciudad_Aut%C3%B3noma_de_Buenos_Aires, p. 11 [fecha de consulta: 19/09/2021].

497. Ley N° 27, art. 2: “Nunca procede de oficio y solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte”.

498. Por contraposición al efecto de la sentencia del TSJ en caso de Recurso de inconstitucionalidad del art. 113, inc. 2, CCABA, cuando se llega en alzada en el mecanismo de control difuso.

Al sancionarse la Ley N° 402 de la Ciudad de Buenos Aires, esta modificó el criterio sentado por el TSJ en el caso “Bill”,⁴⁹⁹ admitiendo el control de las leyes generales dictadas por las autoridades de la Ciudad anteriores a la sanción de la Constitución, incluso de leyes del Congreso de la Nación –actuando como legislatura local–.

Hay que resaltar la jurisprudencia restrictiva del TSJ que ha rechazado sistemáticamente las medidas cautelares en las acciones iniciadas por esta vía, afirmando que son incompatibles, puesto que en caso de resultar favorable a la actora se limita a una declaración de invalidez de la norma, no retroactiva y que no invalida actos ejecutados durante la vigencia de las disposiciones cuya pérdida de vigencia se pretende.⁵⁰⁰

V.5. Conclusiones y reflexiones sobre la Constitución de la Ciudad

Nuestra hipótesis de que la mayor parte del texto constitucional de la Ciudad en materia ambiental es producto de la participación ciudadana queda probada pues no se trata simplemente de un tema de autoría cuantitativa, porque también hubo muy comprometidos constituyentes eruditos en la materia,⁵⁰¹ sino que se evidencia como uno de los más importantes procesos participativos de construcción normativa de los que haya registro a nivel nacional y obviamente de la propia Ciudad.

Además de los aportes y participación directa de los/as vecinos/as y organizaciones de Buenos Aires, los debates de quienes integramos las Comisiones que redactamos las normas constitucionales ambientales estaban impregnados del debate de la sociedad civil global post Río 92 hacia una Carta de la Tierra. Había entonces menos claridad en cuanto a las diferencias entre la línea del desarrollo sustentable y la línea de defensores de la naturaleza, pero varios/as de los/as constituyentes ya estábamos imbuidos de un espíritu más ecologista en la materia.

En este como en otros temas, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires superó a la Constitución Nacional, se adelantó en muchos aspectos a

499. TSJ CABA, “Bill, Juan C. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 36/99 SAO, 16/07/1999.

500. Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. II. pp. 378-379. Así: “Doy, Miguel c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 52/99 SAO, 16/07/1999; “Valdés, Eduardo F. c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. 1542/02 SAO, 12/06/2002; “Corporación de rematadores y oradores inmobiliarios- Mutual c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. 5520/07, SAO, 2/07/2008, entre muchísimas otras.

501. Obviamente Antonio Elio Brailovsky, de reconocida trayectoria en la materia, y Elsa Kelly, que por su formación y pertenencia al Cuerpo diplomático estaba muy al tanto de los avances internacionales en el reconocimiento de estos derechos, entre otros.

las leyes de presupuestos mínimos que se sancionarían años más tarde y pre-anunció lo que serían las Constituciones latinoamericanas posteriores más avanzadas –obviamente enriquecidas estas últimas por la fuerza, tradiciones y valores de los pueblos originarios– muchas de cuyas normas hoy también son vigentes en nuestro país a través del Derecho Internacional.

Podemos afirmar que tratándose de una Constitución de nivel local y máxime siendo una Ciudad, su voluntad de cuidar el ambiente, el patrimonio y especialmente la naturaleza en la Ciudad, el paisaje y la comprensión de lo urbano ambiental como un todo la enmarcan en lo que hoy se denomina Ética de la Tierra o Filosofía del “Buen Vivir”⁵⁰² y adelanta muchos años a lo que hoy es a nivel global la “Nueva Agenda Urbana”.⁵⁰³

Pero también es sumamente relevante destacar que esta Constitución de la Ciudad no fue ingenua en términos de hacer un catálogo de derechos, dejando librado a los poderes del Estado la interpretación y decisión sobre los mismos. Esta Constitución de la Ciudad, aunque no logró salir del esquema “presidencialista”, creó un conjunto de normas que instituyen una “democracia participativa” y fue puntillosa en introducir la referencia a la participación ciudadana en todos y cada uno de los derechos/políticas públicas, poderes del Estado e instituciones que regula.

Más allá del sistema de múltiples custodios del ambiente y el patrimonio, con mandatos de responsabilidades diferenciadas pero comunes o compartidas, hay un entramado de instancias, oportunidades y relaciones participativas para la promoción de iniciativas para su mejora y/o para el control ciudadano de las instituciones responsables.

Necesitamos reavivar las instancias de participación “abortadas”, modificando las leyes que las restringen o limitan (por ej. en el caso de los mecanismos de participación semidirectos) o mejorándolas (evaluación de impacto ambiental y audiencias públicas), cambiando a los/as representantes que han fosilizado o anulado las instancias de participación o exigiendo que las reactiven, sea a través de su judicialización o con mayor información a la ciudadanía y movilización popular (presupuesto participativo, comunas).

Será de esperar que una futura reforma constitucional pueda acoger una reforma del sistema presidencialista a un sistema parlamentario, aunque sea atenuado, y que se articule la representación legislativa con la descentralización territorial.

502. Para “Los Principios Ambientales del Buen Vivir en América Latina y su vigencia en Argentina”, ver el Capítulo VI, pto 3.

503. Ver Declaración de Toluca y Nueva Agenda Urbana (Hábitat III) del 2016 en el Capítulo IV, punto 1.3.3. y las notas al pie n° 300, 301 y 302.

Es imperioso legislar en materia de amparo colectivo, para mejorar el acceso a la justicia en los casos de defensa del ambiente y el patrimonio como intereses colectivos.

VI. Los principios del Estado Ambiental de Derecho en la Argentina y el control de ambientalidad⁵⁰⁴

*¿Será posible otro consenso? Pese a todo, creo que sí.
La tecnología del siglo XXI será demasiado destructiva
y no encontrar otro consenso significaría tanto
como apostar a la desaparición de la especie.*
Eugenio Raúl Zaffaroni

VI.1. Los principios ambientales⁵⁰⁵

Estamos en esta materia en un momento similar al del inicio de las *Memorias de Adriano* de la genial Marguerite Yourcenar (cuando los dioses ya no existían y Cristo no había aparecido aún), porque la irrupción del nuevo paradigma del derecho ambiental de la ecología profunda aún no es universalmente hegemónico. Está claro que el paradigma dominial sobre la naturaleza colapsó y que el paradigma del ambientalismo antropocéntrico aunque resultó revolucionario en su momento es insuficiente.⁵⁰⁶

504. Lubertino Beltrán, María José, “Los Principios del Estado Ambiental de Derecho en la Argentina. Propuestas para garantizar su eficacia”. Como parte del proceso de elaboración de esta tesis, ponencia presentada y premiada en el Concurso de trabajos breves “El componente ambiental del Estado de Derecho” del VI Congreso de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho-UBA/ Fundación Expoterra, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2017, en *Revista de Derecho Ambiental*, N° 53, enero/marzo 2018, pp. 49-62.

505. Ver: Cafferatta, Néstor, “Principios de derecho ambiental”, en Ídem (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., pp. 332-351; Zonis, Federico, “La calidad de las democracias y la eficacia del derecho ambiental”, en Cafferatta, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I, pp. 606-612.

506. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *La Pachamama y lo Humano*, prólogo de Osvaldo Bayer, Buenos Aires, Colihue-Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 1ª ed., 7ª reimp., 2015. En una línea similar a la del físico Capra y teólogo Boff nos explica la dicotomía de los paradigmas diciendo que existen dos posiciones: “A) una ecología ambientalista que sigue considerando que el humano es el titular de los derechos y que si bien puede reconocer obligaciones de este respecto de la naturaleza, no corresponde asignar a esta el carácter de titular de derechos, B) y una ecología profunda –*deep ecology*– que le reconoce personería a la naturaleza, como titular de derechos propios, con independencia del humano...”, p. 69. Ver tmb.: Capra, Fritjof, *La trama de la Vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*, Barcelona, Anagrama, 1998; Boff, Leonardo, *Do iceberg à Arca de Noé. O nascimento de uma ética planetária*, Petrópolis, Garamond, 2002 y Francisco, “Carta Encíclica *Laudato Si'*, sobre el Cuidado de la Casa Común”, 2015. Disponible en: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html [fecha de consulta: 19/09/2021].

Sin embargo, siempre que hay novedades hay críticas y resistencias. Es frecuente la descalificación del discurso ecológico, en particular de la ecología profunda, su caricaturización y su planteo como en contradicción a las declaraciones de derechos. Hay quienes presentan el ecocentrismo o geocentrismo o cualquier otra tentativa de reconocer los derechos a la naturaleza como un discurso antihumanista, solo por quitar al humano del centro de su dominio absoluto.⁵⁰⁷

En este contexto los principios ambientales dan cuenta de una transición: conviven normas del paradigma patriarcal dominial atenuadas por principios ambientales tanto del paradigma antropocéntrico del desarrollismo sustentable como otros de nuevo cuño que avanzan hacia la armonía en y con la naturaleza.

La voz “principio” tiene diferentes usos, apunta Cafferata⁵⁰⁸ citando a Lorenzetti:

Tienen una función evocativa de los valores fundantes de un ordenamiento jurídico, también alude al inicio de algo que comienza, a las nociones básicas de una ciencia (principios de ética o de matemática), a los caracteres esenciales de un ordenamiento que representan su “espíritu”. En la jurisprudencia el principio es concebido como una regla general y abstracta que se obtiene inductivamente extrayendo lo esencial de las normas particulares, o bien como una regla general preexistente. Para algunos/as son normas jurídicas, para otros/as reglas del pensamiento, para algunos/as son interiores al ordenamiento mientras que para otros/as son anteriores o superiores al ordenamiento.⁵⁰⁹

Así, la definición de los principios diferirá según la escuela iusfilosófica de la que se parta.

507. Ver: Zaffaroni, Eugenio, *op. cit.*, pp. 89-91. En p. 89 en adelante explica la conflictividad entre los paradigmas y las argumentaciones políticas sobre los efectos prácticos entre las posiciones: “La ecología profunda, basada en el reconocimiento de la personería jurídica de la naturaleza, no deja de producir cierta molestia y abierta desconfianza en el campo de la teoría política. No nos referimos a las objeciones articuladas por los intereses bastardos que en su afán de renta inmediata pretenden llevar adelante hasta la catástrofe total la depredación planteada, sino a quienes con sinceridad –y a veces también con razón frente a algunas manipulaciones– creen ver en ella un serio peligro para la democracia y la libertad. Dado que la ecología profunda necesariamente debe criticar el sistema productivo actual, no faltan quienes la creen una tentativa de legitimar un nuevo estalinismo con diferente discurso legitimante. Por otro lado, como en muchas veces reivindica un localismo que revaloriza la vida austera, otros sospechan que oculta una nostalgia fascista [...]. Más allá de estas sospechas [...] lo cierto es que toda la ecología –incluso sin llegar a ser tan profunda– no puede dejar de objetar el actual desarrollo del capitalismo en cuanto a sus efectos de depredación planetaria. Nadie puede ignorar que en el siglo XX se deterioró más el planeta que en todos los milenios”.

508. Cafferata, Néstor, “Principios de Derecho Ambiental”, *op. cit.*

509. Lorenzetti, Ricardo, *Las Normas Fundamentales de Derecho Privado*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1995, p. 258.

En este punto adoptamos la teoría de Luciano Parejo Alfonso,⁵¹⁰ quien entiende que la distinción entre valores y principios resulta ser más bien de grado: los primeros son normas más abstractas y abiertas, los segundos tienen un contenido ciertamente indeterminado pero más preciso o concreto.

Son ideas directrices, “ideas fuerza o arbotantes” según Augusto Morello,⁵¹¹ ideas elementales, fundamentales, nociones básicas. Los principios son “normas jurídicas *prima facie*”, en estado germinal, no acabado, un almacén o arquitectura básica –según Lorenzetti–.⁵¹²

Los principios de derecho son –según Ronald Dworkin–⁵¹³ estándares que cumplen con exigencias de justicia, o de equidad, o alguna dimensión ética moral de este tipo. Robert Alexy⁵¹⁴ sostiene que se trata de “mandatos de optimización”, en la medida de lo posible hay que observarlos. Son pautas de valoración, fines del Estado, criterios o justificaciones y hasta portadores de “pócimas mágicas” según la doctrina.⁵¹⁵

Constituyen líneas de orientación, “pensamientos directores de una regulación posible”.⁵¹⁶ Cumplen infinidad de funciones: informadora (para colmar lagunas), de interpretación (por su capacidad heurística), compaginadora y organizativa, fundante, actúan además como “filtros” (purificador), “termostatos”,⁵¹⁷ “diques de contención” ante avances “disfuncionales”, “cuñas de expansión” para el desarrollo del derecho, sirven para el despertar imaginativo, en tarea múltiple de incorporación del cambio, en tránsito vital creativo, de inventiva y dinámica, recreadora de las viejas normas (oxigenación).⁵¹⁸

510. Citado por Bidart Campos en Bidart Campos, Germán y Gil Domínguez, Andrés (coords.), *Los Valores en la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Ediar, p. 81.

511. Morello, Augusto, *La Tutela de los Intereses Difusos en el derecho argentino*, Editorial Platense, 1999.

512. Lorenzetti, Ricardo, *Teoría de la Decisión Judicial. Fundamentos de Derecho*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2006, p. 136.

513. Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel Derecho, 1984, pp. 72 y 80.

514. Alexy, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales”, 2ª ed., 2007, p. 68.

515. Morand Deviller, Jacqueline, *Droit de l'Environnement*, París, Édition Estem, 1996. Se refiere a ellos como portadores de “pociones mágicas”, citado por Cafferata, Néstor, “Doctrina del día: reformulación del principio de progresividad a 10 años de la ley 25675 general del ambiente. Avances y novedades”, en *Revista de Derecho Ambiental*, N° 31, Abeledo Perrot, Buenos Aires, p. 1-21; tmb. ver: “Los grandes principios del derecho del ambiente y del derecho del urbanismo”, trad. de Aída Kemelmajer de Carlucci, en Cassagne, Juan (dir.), *Revista de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot. p. 484: “... nos aseguran cuando estamos inquietos, nos estimulan cuando nos falta imaginación ¿Por qué –pregunto–, renunciar a utilizar estas pociones mágicas?”. Ver también: Cafferata, Néstor, “Los principios y reglas del Derecho ambiental”, *op. cit.*

516. Lorenzetti, Ricardo, *Las normas fundamentales de derecho privado*, *op. cit.*, p. 263.

517. Serrano, José Luis, *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*, *op. cit.*

518. Esser, Josef, *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del derecho privado*, Barcelona, Bosch, 1961, en p. 31 las denomina “ventanas del ordenamiento”; García de Enterría, Eduardo, “Re-

Los principios del Derecho Ambiental constituyen una base fundamental que debe guiar la sanción de las leyes y conducir a la Justicia en su aplicación al caso concreto. Entre los principios generalizadamente reconocidos a nivel global y reconocidos en toda Latinoamérica en la actualidad se plantean la necesidad de adoptar medidas antes de ocurridos los daños al ambiente (principio de prevención), de un uso “racional” de los “recursos” con el objeto de proteger los intereses de las generaciones futuras (principios del desarrollo sustentable y equidad intergeneracional), en un contexto de rápidos cambios en los ecosistemas, sujeto a una incertidumbre científica constante (principio precautorio) y donde la inequidad entre los seres humanos es la regla (principio de equidad y principio 10 de acceso a la justicia, acceso a la información ambiental y participación-gobernanza ambiental).

VI.2. Los 10 mandamientos (que son 11) del Derecho Ambiental argentino

La Constitución de Argentina desde 1994 recepta en el artículo 41 los principios de equidad intergeneracional, prevención/precautorio, responsabilidad y sustentabilidad, en la interpretación que ha hecho la doctrina y la jurisprudencia. El principio de progresividad encuentra fundamento en el artículo 28 que consagra el principio de razonabilidad (Bidart Campos) o la garantía del debido proceso sustantivo (Linares). Además, hay principios en los tratados con rango constitucional y suprallegal como vimos en el Capítulo IV.

La Ley General del Ambiente los reitera, explicitándolos en 10 principios que erige en presupuestos mínimos⁵¹⁹ (art. 4 LGA). No todos son del mismo orden, algunos no son exclusivos del Derecho Ambiental, pero cobran en él particulares características:

Principio de prevención. Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir (art. 41 CN y art. 4 LGA).⁵²⁰

flexiones sobre la ley y los principios generales del derecho en el derecho administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, N° 40, Madrid, en p. 40 habla de “órganos respiratorios” del Derecho. Ver también: Saux, Edgardo, “Los principios generales del derecho civil”, LL 1992-D-839.

519. Para la definición de presupuesto mínimo ver la nota al pie N° 323, para su funcionamiento en el marco de federalismo de concertación ver los puntos 1.4.2 y 1.4.3 del Capítulo IV y para ampliar sobre leyes de presupuestos mínimos ver el punto 3 del Capítulo IV.

520. Cafferatta, Néstor, “El principio de prevención en el derecho ambiental”, en Cafferatta, Néstor, (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I, pp. 268-301; Valls, Mario, *Presupuestos mínimos ambientales. Ley general 25.675 comentada, anotada y concordada. Leyes especiales comentadas*, op. cit., p. 16. Ver tmb., SCBA, “Almada, Hugo Néstor c/ Copetro S. A.”, 19/05/98 LLBA 1998-943, voto del Dr. Hitters, disponible en: <http://www.saij.gob.ar/suprema-corte-justicia-local-buenos-aires-almada-hugo-nestor-copetro-sa-otro-danos-perjuicios-fa98010364-1998-05-19/123456789->

Principio precautorio o in dubio pro naturaleza. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente (art. 41 CN, art. 4 LGA y cctes. con el Principio 15 de la Declaración de Río).^{521 522}

*Principio de responsabilidad*⁵²³ *o principio contaminador pagador.* Quien introduce el riesgo o quien produce daño ambiental (“el generador de daños ambientales, actuales o futuros”) debe hacerse cargo de los costos de la prevención, la reparación o la recomposición. Es un principio de responsabilidad objetiva extendida (art. 41 CN y art. 4 LGA).⁵²⁴

*Principios de equidad intergeneracional*⁵²⁵ */ sustentabilidad.* Los responsables de la protección ambiental deben velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras. El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deben realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente para no comprometer esa equidad.⁵²⁶ Si bien la LGA los presenta como dos principios separados, la

463-0108-90ts-eupmocsollaf (fecha de consulta: 19/09/2021); CFed., La Plata, Sala II, “Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas S.A. s/ordinario”, del 08/09/2003, disponible en: <http://biblioteca.camdp.org.ar/docu/mariov.pdf> [fecha de consulta: 19/09/2021].

521. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992, *op. cit.*

522. Valls, Mario, *Presupuestos mínimos ambientales. Ley general 25.675 comentada, anotada y concordada. Leyes especiales comentadas*, *op. cit.*, p. 19; Cafferata, Néstor, “Principio precautorio y derecho ambiental” en LL 2004-A-1202; Berros, María Valeria, “Entramado Precautorio. Un aporte desde el derecho para la gestión de riesgos ambientales y relativos a la salud humana en Argentina”, *op. cit.*; Falbo, Anibal, “La tutela del ambiente ante la incertidumbre”, en Cafferata, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, *op. cit.*, T. I pp. 44-52; Berros, María Valeria, “Principio precautorio como herramienta de gestión del riesgo ambiental, su funcionamiento a propósito del caso de los campos electromagnéticos”, en *Ibíd.*, pp. 209-228; Bestani de Saguir, Adriana, “Gestión de riesgos ambientales y principio de precaución”, en *Ibíd.*, pp. 229-243 y “El principio de precaución en el derecho ambiental”, en *Ibíd.*, pp. 244-267; Cafferata, Néstor, “Principio precautorio en el derecho argentino y brasileño”, en *Ibíd.*, pp. 302-331 y “Breves reflexiones sobre la convergencia de la bioética y el derecho ambiental a la luz del principio precautorio”, en *Ibíd.*, pp. 352-360; Goldenberg, Isidoro y Cafferata, Néstor, “El principio de precaución”, en *Ibíd.*, pp. 404-425; Rodríguez, Aldo, “Principio precautorio: aplicación jurisprudencial”, en *Ibíd.*, pp. 426-445. Ver tmb: CSJN, Fallos: 330:1915, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Provincia de Buenos Aires y Estado Nacional”, 24/05/2010, CPenal Contrav. y de Faltas CABA, Sala I, “Club Atlético River Plate y otros s/ infracción art. 96”, 29/1/2010.

523. Ver: Valls, Mario, *Presupuestos mínimos ambientales. Ley general 25.675 comentada, anotada y concordada. Leyes especiales comentadas*, *op. cit.*, p. 25.

524. Cafferata, Néstor, “Los principios y reglas del Derecho ambiental”, *op. cit.*, p. 54.

525. Valls, Mario, *Presupuestos mínimos ambientales. Ley general 25.675 comentada, anotada y concordada. Leyes especiales comentadas*, *op. cit.*, p. 21.

526. Se cometen y justifican estragos en nombre del progreso y el desarrollo “sustentable”. El principio de equidad intergeneracional da menos lugar a dudas. Ver: Sozzo, Gonzalo: “El principio de no regresión del derecho ambiental en el camino de la Conferencia de Río + 20”, JA, 2011, IV, N° 13, p. 58.

doctrina los ve ligados como las dos caras de una misma moneda (art. 41 CN, art. 4 LGA y concordante con el Principio 3 de la Declaración de Río).⁵²⁷

Principio de Congruencia. La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, este prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga. No es en sí mismo un principio ambiental propiamente dicho sino un principio de lógica jurídica que establece el carácter de supremacía del orden público ambiental contenido en las leyes federales de presupuestos mínimos, pero que siempre admite “complementos maximizantes”.

*Principio de progresividad / no regresividad o no regresión.*⁵²⁸ Los objetivos ambientales deben ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación de las actividades relacionadas con esos objetivos. Del Derecho Internacional surge la interpretación progresista de no regresión e irreversibilidad de los derechos y de los estándares alcanzados en su efectivo goce.⁵²⁹ Aunque conviven en el mundo interpretaciones de este principio gradualistas –conservadoras con progresistas– irreversibles, en nuestra región avanza la segunda en el marco del sistema interamericano de DD. HH. En este importante debate interpretativo se juega también en gran medida la adscripción al paradigma ecocéntrico o su permanencia en el antropocéntrico.⁵³⁰

527. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992, *op. cit.*

528. Esta denominación es la que usa Michel Prieur en “El Nuevo principio de no regresión en el Derecho ambiental”, Acto de investidura del grado de “doctor en *honoris causae*”, en Prosas Universitaria de Zaragoza, 21/06/2011. Ver: Berros, Valeria “Construyendo el principio de no regresión en el Derecho argentino”, JA, 2011-IV, N° 13, p. 4; Esain, José Alberto, “El principio de progresividad en materia ambiental”, JA, 2007-IV, N° 2, p. 11 y “El principio de progresividad en materia ambiental”, en Cafferata, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, *op. cit.*, T. I, pp. 384-403; Giacosa, Natalia y Lloret, Juan, “El principio de progresividad ambiental y los horizontes de su aplicación”, JA, 2011, IV, N° 13; Sozzo, Gonzalo: “El principio de no regresión del derecho ambiental en el camino de la Conferencia de Río + 20”, *op. cit.*, p. 58; Cafferata, Néstor, “Doctrina del día: reformulación del principio de progresividad a 10 años de la ley 25675 general del ambiente. Avances y novedades” *op. cit.*; CSJN, Fallos: 329:2316, 20/06/2006 y 331:1622, 08/07/2008, “Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, *op. cit.*; “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Entre Ríos y otro s/amparo (daño ambiental)”, 09/12/2009. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-municipalidad-rosario-entre-rios-provincia-otro-amparo-dano-ambiental-fa14000194-2014-12-11/123456789-491-0004-10ts-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 20/09/2021].

529. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, analizan extensamente el principio de progresividad en materia de Derechos Humanos, especialmente de derechos sociales y económicos. Lo que resulta aplicable en materia ambiental.

530. “El criterio de gradualidad recogido como principio en algunas legislaciones nacionales, como la salvadoreña y peruana, difiere del principio de progresividad, porque tradicionalmente no se interpreta como una obligación de evolución, sino muy al contrario, una restricción, un freno a evoluciones drásticas...”. Ver: De Los Ríos, Isabel, “Nuevo reto del Derecho Ambiental: La construcción del principio de irreversibilidad de las normas de protección del ambiente”, en Chacón Peña,

Principio de subsidiariedad. El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

Principio de solidaridad. La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

Principio de cooperación. Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

Estos tres últimos principios tampoco son principios ambientales propiamente dichos sino principios de distribución/asunción de responsabilidades entre ciudadanía/Estado y Estados entre sí en el marco federal e internacional. Los principios de congruencia, subsidiaridad, solidaridad y cooperación que contempla la Ley General del Ambiente son de carácter complementario o instrumental, definiendo competencias u órdenes de prelación o complementariedad en el accionar de las diferentes jurisdicciones. Deben ser respetados para cumplir con el principio de legalidad del Estado de derecho, pero entendemos que no aportan a la sustancia paradigmática del Estado ambiental de derecho.

Aunque ya veremos en el punto siguiente que hay otros principios ambientales que deben ser considerados vigentes en función del derecho consuetudinario, los hasta aquí mencionados son indiscutidos al estar recogidos por el derecho positivo y se convierten en el principal “escudo defensivo” del ambiente y de sus derechos.

Pero hablamos de los “10 mandamientos” que son 11 para referimos además aquí al Principio 10 de Río⁵³¹ (como se lo conoce en la jerga)⁵³² sobre derecho

Mario (ed.), *El Principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica*, UICN, Serie de Política y Derecho Ambiental N° 84, Gland (Suiza) 2015, p. 108. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-084.pdf> [fecha de consulta: 20/09/2021].

531. “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 estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992, *op. cit.*

532. Al que ya nos hemos referido en el Capítulo IV, al hablar en el punto 1.3.3. de otros documentos internacionales, pero esp. en el punto 1.3.1.10. del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la

a la información / participación pública / acceso a la justicia (Ppio. 10 de Río y arts. 2, inc. c, 19, 20, 21 y 30 LGA) puesto que la LGA consagra también a la información ambiental y la participación ciudadana como *presupuestos mínimos* –aunque no los incluye como principios sino cuando trata los instrumentos de la política y la gestión ambiental–,⁵³³ la Ley N° 25831 de presupuestos mínimos establece el régimen de libre acceso a la información pública ambiental⁵³⁴ y con el reciente 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 adoptado por unánime consenso va camino a su positivización como principio.⁵³⁵ Es un principio clave en el cual se juega la eficacia de todo el sistema.⁵³⁶ Toda persona debe tener acceso adecuado y oportuno a la información y la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deben facilitar y fomentar la sensibilización y la más amplia participación de todos/as poniendo la información a disposición. Debe garantizarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, incluido el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

VI.3. Los principios ambientales del Buen Vivir en América Latina y su vigencia en Argentina

El Derecho Internacional y diversas constituciones latinoamericanas, incluida la nuestra, reconocen expresamente el *derecho consuetudinario de los pueblos*

Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

533. Ver LGA, art. 16 a 21; ver tmb. Cafferatta, Néstor, “Contenido del derecho-deber de información ambiental”, en Cafferatta, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I, pp. 457-462 y “La nueva ley 25.831 de información ambiental”, en *Ibíd*em, pp. 463-465; Díaz Araujo, Mercedes, “Los derechos de acceso a la información y a la educación ambiental”, en *Ibíd*em, pp. 466-478; Falbo, Aníbal, “La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente”, en *Ibíd*em, pp. 503-520 y “El deber municipal de suministrar información ambiental”, en *Ibíd*em, pp. 532-538; Terzi, Silvana e Iribarren, Federico, “El acceso a la información pública ambiental”, en *Ibíd*em, pp. 539-545.

534. Sancionada el 23/11/2003, BO 06/01/2004.

535. El 27/09/2018 se abrió la firma y Argentina lo suscribió. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf [fecha de consulta: 20/09/2021]. Puede verse en el texto los avances y cambios en el paradigma ambiental. Ver en particular el art. 3 de los Principios: “Each Party shall be guided by the following principles in implementing the present Agreement: (a) Principle of equality and principle of non-discrimination; (b) Principle of transparency and principle of accountability; (c) Principle of non-regression and principle of progressive realization; (d) Principle of good faith; (e) Preventive principle; (f) Precautionary principle; (g) Principle of intergenerational equity; (h) Principle of maximum disclosure; (i) Principle of permanent sovereignty of States over their natural resources; (j) Principle of sovereign equality of States; and (k) Principle of pro persona”.

536. Nuestra región ha creado un observatorio de este principio en el marco de la CEPAL en marzo de 2017.

*indígenas*⁵³⁷ y consagran el derecho de estos a establecer sus propias normas jurídicas y a hacerlas valer (cfme. arts. 8 a 10 del Convenio N° 169 de la OIT).

Cada vez hay mayor aceptación del *pluralismo jurídico* en Latinoamérica, aceptándose el derecho consuetudinario indígena,⁵³⁸ aunque el derecho de los pueblos originarios⁵³⁹ está siempre supeditado al Derecho de los DD. HH.⁵⁴⁰

A pesar de las dificultades que implica la oralidad del derecho consuetudinario, hay coincidencias de principios ambientales entre las más diversas culturas originarias en nuestra región –incluso con las de otras partes del mundo–. Ello también se constata cuando en la actualidad se cotejan las normas que han positivizado dichos principios en diferentes países. Otro dato a considerar es que los límites políticos de los Estados nacionales son una construcción cultural/imposición política posterior a la preexistencia de los pueblos originarios y por tanto, los principios válidos para las comunidades de alguna de esas etnias, lo son para las otras, más allá de en el territorio de qué actual estado estén situadas.⁵⁴¹

Así, los principios ambientales del Buen Vivir⁵⁴² (armonía, bien colectivo, garantía de regeneración de la Madre Tierra, respeto y defensa de los derechos de la Madre Tierra, no mercantilización, interculturalidad, garantía de restauración de la Madre Tierra, integralidad, agua para la vida, solidaridad entre seres humanos, complementariedad y equilibrio, entre otros) son fuente de derecho

537. Se entiende por “derecho consuetudinario indígena” al conjunto de usos, prácticas, costumbres, creencias y principios que regulan la convivencia interna y que han sido transmitidos principalmente en forma oral y aplicados de manera general y uniforme en el tiempo por los pueblos indígenas, en tanto obligatorios y susceptibles de control social por parte de sus integrantes, autoridades tradicionales y organizaciones. Se funda en el derecho de libre determinación y está íntimamente relacionado con la identidad cultural de los pueblos indígenas.

538. El principal desafío del “pluralismo jurídico”, cuando coexisten dos o más sistemas jurídicos al interior de un mismo territorio, es fijar mecanismos que resuelvan eventuales conflictos normativos. En este campo Ecuador es muy activo institucionalmente (cfme. art. 57, N° 9 y 10 de su Constitución), Bolivia es quien concede más importancia al derecho indígena, incluso por sobre los estándares internacionales otorgando igual jerarquía a la jurisdicción ordinaria como a la indígena (cfme. arts. 30. II., 14, 179, 180. II, 191 y 193). El derecho consuetudinario es expresamente reconocido en Colombia (art. 246), México (art. 2. II), Paraguay (art. 63), Perú (art. 149), Venezuela (arts. 119 y 260) y en Nicaragua (arts. 89 y 180).

539. Lubertino Beltrán, María José, “Los Principios Ambientales ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”, *op. cit.*, p. 32 y ss.

540. Algunas constituciones lo subrayan expresamente: Bolivia (art. 191. II), Ecuador (arts. 57.10 y 171), México (art. 2. II) y Perú (art. 149). Pero es un principio general del Derecho de los DD. HH. (ver ppio. 5 de la Declaración de Viena, Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, 25/06/1993).

541. Ver mi tesina para la Carrera de Especialización en Derecho Ambiental Facultad de Derecho UBA: “Los Principios Ambientales ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”, 2017, inédita.

542. Lubertino Beltrán, María José, “Los Principios Ambientales ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”, *op. cit.*, p. 56.

vigente en el derecho latinoamericano⁵⁴³ y en particular en el derecho argentino conforme a la Constitución Nacional (art. 75, incs. 17 y 22 y art. 41) y los tratados en materia de pueblos originarios, derechos humanos y patrimonio cultural;⁵⁴⁴ son costumbre ancestral para nuestros pueblos originarios desde antes de las divisiones políticas de los Estados;⁵⁴⁵ son principios y valores jurídicos conforme los artículos 1 y 2 del Código Civil y muchos de ellos receptados en documentos internacionales –que a su vez constituyen costumbre del Derecho Internacional Público–⁵⁴⁶ y son compatibles con los principios de la Ley General del Ambiente, muchos de los cuales coinciden, son reforzados y/o complementados por ellos.

Después de analizar las Constituciones, leyes generales del ambiente y códigos ambientales de todos los países de la región, llegamos a la conclusión de que la legislación boliviana es el esfuerzo jurídico de derecho positivo más desarrollado hasta la fecha en sistematizar los principios ambientales del Buen Vivir o Vivir Bien,⁵⁴⁷ reconocidos en general o de manera similar en toda Latinoamérica.⁵⁴⁸

Si consideramos los 20 principios del Vivir Bien de la legislación boliviana –considerándola como el nivel de más alto de desarrollo en el derecho positivo latinoamericano de dichos principios–, tiene sentido hacerlos dialogar con nuestra legislación en materia ambiental. Si los comparamos con la normativa de derecho positivo vigente en Argentina,⁵⁴⁹ hay muchos que coinciden o ya están contenidos en nuestra Ley General del Ambiente, tal es el caso de los principios de prioridad de la prevención ante la certeza de que toda actividad genera impacto (art. 4, inc. 8 de la Ley N° 300 de Bolivia, ccte. con nuestro principio de prevención “en forma prioritaria e integrada”, del art. 4 LGA) y precautorio (art. 4, inc. 4 de la Ley N° 300 de Bolivia, ccte. con nuestro mismo ppio. en el art. 4 LGA).

Los principios del Buen Vivir de garantía de regeneración de la Madre Tierra, sus componentes y sistemas (garantiza las condiciones necesarias para que los diversos sistemas de vida de la Tierra puedan absorber los daños, adaptarse a las perturbaciones y regenerarse sin alterar significativamente sus características y reconoce que la humanidad tiene límites en la capacidad de revertir esas acciones) y la función ecológica de la propiedad como deber de respetar esa ca-

543. *Ibidem*, Capítulos III, p. 24, IV, p. 36 y V, p. 45.

544. *Ibidem*, Capítulo IV, punto 1, p. 36.

545. *Ibidem*, Capítulo II, punto 2, p. 14.

546. *Ibidem*, Capítulo IV, puntos 2, p. 38 y 3, p. 42.

547. Lo que no implica desmerecer las Constituciones de Ecuador y Nicaragua entre otras de avanzada, sino tomar la normativa más detallista y desagregada.

548. Analizando los seis principios contenidos en la Ley N° 71 de Bolivia y los diecisiete de su Ley N° 300, podemos arribar a un listado de veinte principios, eliminando las reiteraciones entre ambas.

549. Lubertino Beltrán, María José, “Los Principios Ambientales ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”, *op. cit.*, pp. 57-67.

pacidad de regeneración (art. 2, inc. 3, Ley N° 71 y art. 4, inc. 6, Ley N° 300 de Bolivia) y el de garantía de restauración de la Madre Tierra y sus funcionalidades al estado anterior de manera integral y efectiva (art. 4, inc. 5, Ley N° 300 de Bolivia) están receptados en el artículo 41 de nuestra Constitución Nacional (“el deber de preservarlo” [al ambiente, el patrimonio natural y cultural y la diversidad biológica] y “El daño ambiental generará la obligación prioritaria de recomponer...”) y escuetamente formulados en nuestra Ley General del Ambiente como un objetivo de la política ambiental nacional (“Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas”, art. 2, inc. a), “Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos” –inc. e– y “Asegurar la conservación de la diversidad biológica” –inc. f– LGA).⁵⁵⁰ El nuevo Código Civil y Comercial recepta la función ecológica de la propiedad en el artículo 240 ya mencionado. También el principio de la responsabilidad histórica del Estado y la sociedad (art. 4, inc. 7, Ley N° 300 de Bolivia) en relación a la mitigación, reparación y restauración de daños de magnitud a componentes, zonas o sistemas de vida podría encontrar su norma análoga en dichos preceptos del artículo 41 CN y del artículo 2, incisos a, e y f LGA.

El principio de interculturalidad como diálogo de saberes, sentires, prácticas y culturas del mundo que buscan la armonía con la naturaleza (art. 2, inc. 1, Ley N° 71 de Bolivia) y como diálogo de saberes (art. 4, inc. 17, Ley N° 300 de Bolivia) en el caso del derecho argentino tiene fundamento constitucional (arts. 41 “preservación del patrimonio cultural” y 75, inc. 17 CN) y en los tratados en materia de derechos humanos (especialmente Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial y las recomendaciones de su respectivo Comité que nos son vinculantes), en materia de patrimonio cultural (Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural⁵⁵¹ y Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales)⁵⁵² y de Pueblos originarios (Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, Convenio 169 OIT),⁵⁵³ en el principio de no discriminación, igualdad real de oportunidades y de trato, respeto a la diversidad y en la Ley Antidiscriminatoria (Ley N° 23592), aunque muchas de estas normas merecen ser *aggiornadas* a sus más avanzadas interpretaciones. Además, este

550. En la misma línea la hipótesis de Svampa y Viale es que los derechos de la naturaleza se encuentran tácitamente y parcialmente reconocidos en el art. 41 CN y la Ley N° 25675, fundada en que el daño ambiental genera la obligación prioritaria de recomponer sin necesidad de acreditar daño a ninguna persona ni a sus bienes. Ver: Svampa, Maristella y Viale, Enrique, *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, op. cit., p. 369.

551. Aprobada por la Conferencia General de UNESCO en París el 16/11/1971. En Argentina aprobada por Ley N° 24071, ratificada el 03/07/2000.

552. Aprobada por la Conferencia General de UNESCO en París el 20/10/2005.

553. Aprobado en Ginebra, 76ª reunión de la OIT el 27/06/1989. Entrada en vigor: 05/09/1991.

principio también entronca con y alimenta el paradigma del diálogo de fuentes del nuevo Código Civil y Comercial.

El principio de interdependencia de derechos⁵⁵⁴ que si bien en la legislación boliviana consagra de manera innovadora los derechos de la Madre Tierra como “sujeto colectivo de interés público” nos recuerda los principios universales de interdependencia e indivisibilidad de los Derechos Humanos (Ppio. 5 de la Declaración de Viena 1993) y en la legislación argentina a la interpretación armónica de derechos en el marco del diálogo de fuentes (arts. 1 y 2 CCyC) y la armonización de los derechos individuales con el ambiente y los derechos de incidencia colectiva (arts. 14 y 240 CCyC).

El principio del bien colectivo⁵⁵⁵ establece la preeminencia del interés social por sobre cualquier actividad humana y cualquier derecho adquirido. Aunque es superador y proactivo, puede asimilarse a los conceptos de “bien común” e “interés general” de nuestro Código Civil y Comercial (“a la defensiva” en art. 168 CCyC al referirse al objeto de las asociaciones civiles) o a la “moral”, “buenas costumbres” y “orden público”⁵⁵⁶ (“a la defensiva” en el art. 279 CCyC en relación con el objeto del acto jurídico) en concordancia con los artículos 14 y 240 CCyC. Esta categoría alude al debate sobre los “bienes comunes”,⁵⁵⁷ no expresamente receptada en nuestro Código Civil con esa denominación, pero existente en relación a los bienes ambientales y a los bienes comunitarios.⁵⁵⁸

554. “Compatibilidad de derechos, obligaciones y deberes” del art. 4, inc. 1, Ley N° 300.

555. Art. 2, inc. 2, Ley N° 71 de Bolivia.

556. Ríos de tinta se han volcado sobre algunos de estos conceptos en favor y en contra, su equívocidad y cómo conducen a interpretaciones disímiles y muchas veces arbitrarias sobre muchos tópicos. Como botón de muestra de sentencia arbitraria y discriminatoria sobre “bien común”, ver: CSJN, Fallos: 314:1531, “Comunidad Homosexual Argentina c. Resolución Inspección General de Justicia”, 22/11/1991, LL 1991-E-679.

557. Svampa, Maristella y Viale, Enrique, *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, op. cit., pp. 372-375. Ver tmb. Ostrom, Elinor, “Reformulando los bienes comunes”, originalmente publicado como “Reformulating the commons”, en Burger, Joanna; Ostrom, Elinor; Norgaard, Richard; Policansky, David y Goldstein, Bernard (eds.), *Protecting the commons: a framework for resource management in the Americas* (traducción de Danny Pinedo), Washington, D. C., Island Press, 2001, pp. 17-41, disponible en <https://nocionescomunes.files.wordpress.com/2013/02/ostrom-reformulando-los-bienes-comunes.pdf> [fecha de consulta: 20/09/2019]; Ramis Olivos, Álvaro, “El concepto de bienes comunes en la obra de Elinor Ostrom”, en *Ecología Política*, pp. 116-121, disponible en: http://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/wp-content/uploads/2015/12/045_Ramis_2013.pdf [fecha de consulta: 20/09/2021]; Samuelson, Paul, “The Pure Theory of Public Expenditure” en *The Review of Economics and Statistics*, N° 4, vol. 36, noviembre de 1954, pp. 387-389, disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=00346535%281954%2936%3A4%3C387%3ATPTOPE%3E2.o.CO%3B2-A> [fecha de consulta: 20/09/2021].

558. Herrera, Marisa; Caramelo Gustavo y Picasso, Sebastián (dirs.), *Código Civil y Comercial comentado*, Artículo 234, comentado por Aída Kemelmajer y Marisa Herrera, p. 379 y esp. 380 y 381 en torno al “nuevo paradigma” del Código que recepta “bienes ambientales” y “bienes comunitarios”. Disponible en: [http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigocomentado/CCyC_Comentado_Tomo_I%20\(arts.%201%20a%20400\).pdf](http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigocomentado/CCyC_Comentado_Tomo_I%20(arts.%201%20a%20400).pdf) [fecha de consulta: 20/09/2021].

El principio de participación plural⁵⁵⁹ como procedimientos consensuados y democráticos con participación amplia y diversa está formulado más humildemente como objetivo de la política ambiental nacional en nuestra Ley General del Ambiente (art. 2, inc. c), y también nos remite al Principio 10 de la Conferencia de Río y al derecho a la información en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

El principio del respeto y defensa de los derechos de la Madre Tierra para el Vivir Bien de las actuales y futuras generaciones⁵⁶⁰ es revolucionario al reconocer a la Tierra como sujeto. Entronca con nuestro principio de equidad intergeneracional (art. 4 LGA y art. 41 CN). En este sentido nuestra jurisprudencia ha avanzado en reconocer derechos a las “personas no humanas”,⁵⁶¹ algo impensado hace algunos años. Además, hay quienes interpretan que el “todos los habitantes” del artículo 41 de la Constitución Nacional refiere a todos los seres que habitan la Tierra.⁵⁶² En varios documentos internacionales⁵⁶³ signados por Argentina, documentos de la sociedad civil global y regional⁵⁶⁴ y en la doctrina⁵⁶⁵ aparece la Madre Tierra o naturaleza como sujeto. Sin dudas, si bien la legislación argentina no tiene hasta ahora entre sus categorías de sujeto de derechos expresamente reconocidas nada asimilable a la del “sujeto

559. Ver art. 4, inc. 9, Ley N° 300 de Bolivia.

560. Receptado en el art. 2, inc. 4, Ley N° 71 de Bolivia.

561. Ver: Cámara de Casación Penal, Sala II, “Orangutana Sandra s/recurso de casación s/habeas corpus” 18/12/2014, disponible en <http://www.saij.gob.ar/camara-federal-casacion-penal-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-orangutana-sandra-recurso-cadacion-habeas-corpus-fa14261110-2014-12-18/123456789-011-1624-1ots-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 20/09/2021]; y “Asociación de funcionarios y abogados por los derechos de los animales y otro contra GCBA s/amparo”, 21/10/2015, disponible en <http://www.ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/10/Sentencia-Orangutana.pdf> [fecha de consulta: 20/09/2021].

562. Interpretación entre otros del Dr. Aníbal Falbo, en el curso de Especialización de Derecho ambiental de la UBA.

563. Ver Lubertino Beltrán, María José, “Los Principios Ambientales Ancestrales del Buen Vivir en el derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”, *op. cit.*, Capítulo IV, puntos 2 y 3, en pp. 38 y 42 respectivamente.

564. *Ibidem*, Capítulo IV, punto 4, p. 43.

565. Berros, Valeria, “El estatuto jurídico de la naturaleza en debate (meulen en el mundo del derecho)”, en *Revista de Derecho Ambiental*, N° 36, Buenos Aires, Abeledo Perrot, diciembre 2013, disponible en: https://www.academia.edu/10307608/El_estatuto_jur%C3%ADdico_de_la_naturaleza_en_debate_meulen_en_el_mundo_del_derecho [fecha de consulta: 20/09/2021]; Segovia, Luis Alfredo. “El ambiente como derecho humano y los derechos de la Naturaleza: intento de armonización desde la concepción trialista del mundo jurídico”, monografía, disponible en: <http://medioambiente.justiciasalta.gov.ar/trabajos/11-Segovia.pdf> [fecha de consulta: 20/09/2021] y Zaffaroni, Eugenio, *La Pachamama y lo Humano*, *op. cit.*

colectivo de interés público” como se la considera en Bolivia,⁵⁶⁶ nada obsta a algún avance creativo jurisprudencial⁵⁶⁷ o legislativo a este respecto.⁵⁶⁸

Asimismo, aunque existen numerosos documentos internacionales suscriptos por Argentina que aluden a la armonía con la naturaleza,⁵⁶⁹ resulta un aporte enriquecedor al derecho argentino considerar el principio de armonía del Buen Vivir (art. 2, inc. 1, Ley N° 71 de Bolivia: “Las actividades humanas, en el marco de la pluralidad y la diversidad, deben lograr equilibrios dinámicos con los ciclos y procesos inherentes a la Madre Tierra”) y el de la relación armónica como equilibrio entre función social y función ecológica (art. 4, inc. 12, Ley N° 300 de Bolivia). En el mismo sentido el principio de complementariedad y equilibrio de y entre los seres vivos (art. 4, inc. 16, Ley N° 300 de Bolivia) profundiza este aporte innovador.

El principio de integralidad⁵⁷⁰ (art. 4, inc. 3, Ley N° 300 de Bolivia), aunque novedoso en algunas dimensiones como la afectiva, que nuestra legislación solo considera ante los hechos consumados cuando hay daño (daño moral ambiental), es asimilable al mandato de la norma del artículo 5 de la Ley General del Ambiente cuando ordena que “los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”.

El principio de no mercantilización⁵⁷¹ es sin dudas uno de los puntos nodales del paradigma ecocéntrico y seguramente será el campo de disputa más

566. En la Constitución Nacional de Ecuador se consagra: “Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. *La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución*” (el resaltado es nuestro).

567. La judicialización de casos por derechos de la Naturaleza ha sido escasa, incluso en países que han receptado normativamente sus derechos. Ver: caso “Río Vilcabamba” de Ecuador, sent. Corte Provincial de Loja, Juicio N° 11121-2011-0010, disponible en: https://www.elaw.org/system/files/ec.wheeler.loja_.pdf [fecha de consulta: 20/09/2021] y Corte Constitucional de Colombia, Sala 6ta., sent. T-622, 2016. Caso “Río Atrato” como sujeto de derechos y “guardianes del río” a representantes de las comunidades indígenas y del Estado, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm> [fecha de consulta: 20/09/2021].

568. Ver el Proyecto de Ley de los Senadores Pino Solanas y Rubén Giustiniani, “Derechos de la Naturaleza”, Expte. N° 2506/15. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2506.15/S/PL> [fecha de consulta: 20/09/2021]. Ver tmb. “Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement)”, act. 2017 de Nueva Zelanda, sanc. 20/03/2017. Disponible en <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html> [fecha de consulta: 20/09/2021].

569. Lubertino Beltrán, María José, “Los Principios Ambientales Ancestrales...”, *op. cit.*, Capítulo IV, puntos 2 y 3, pp. 38 y 42 respectivamente.

570. “La interrelación, interdependencia y la funcionalidad de todos los aspectos y procesos sociales, culturales, ecológicos, económicos, productivos, políticos y afectivos desde las dimensiones del Vivir Bien deben ser la base del desarrollo integral, de la elaboración de las políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos, así como de los procesos de planificación, gestión e inversión pública...”.

571. Ver: art. 2, inc. 5, Ley N° 71 de Bolivia y la no mercantilización de las funciones ambientales de la Madre Tierra, de sus procesos naturales, de sus componentes y sistemas de vida (art. 4, inc. 2,

arduo para su recepción jurisprudencial y normativa en la defensa de los “bienes comunes”.⁵⁷² En la legislación argentina el ecocéntrico artículo 240 CCyC será nuestro principal escudo protector “a la defensiva” del extractivismo depredador.

Los principios de justicia social⁵⁷³ y solidaridad entre seres humanos (art. 4, inc. 11, Ley N° 300 de Bolivia) en nuestro país han sido objeto de una larga tradición constitucional, legislativa y en materia de derechos humanos y no ofrece mayor dificultad su comprensión, aunque es un desafío su tratamiento armónico con el derecho al ambiente y su eficacia. Además, toda la región es firmante de la Declaración de Río cuyo Principio 5 es concordante.

El principio de la economía plural⁵⁷⁴ es un aporte en la medida en que, en la Argentina, salvo en el caso de la larga tradición cooperativista y el más reciente reconocimiento de la economía social, no son demasiado variadas las formas de organización económica ni se garantiza su complementariedad, reciprocidad y menos aún la redistribución.

El principio de justicia climática⁵⁷⁵ de “responsabilidades comunes pero diferenciadas ante el cambio climático” es un principio vigente en la Argentina en su carácter de Estado parte en la Convención Marco de Cambio Climático (New York, 1992 y en diferentes documentos internacionales que la incorporaron, entre otros el Principio 7 de la Declaración de Río).⁵⁷⁶

El principio de agua para la vida⁵⁷⁷ es conocido a nivel internacional y en la Argentina en lo que refiere a seres humanos a partir de diferentes documentos internacionales,⁵⁷⁸ pero resulta sumamente innovador en cuanto refiere a

Ley N° 300 de Bolivia). La mercantilización de la naturaleza implica tanto la consideración de la naturaleza como “objeto” como “la asignación de un valor económico a sus elementos que refleje lo que las personas están dispuestas a pagar por ellos, sea para apropiárselos o para protegerlos. Es decir, la naturaleza es concebida como “mercancía”. Polanyi, Karl, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2011. Citado por Franco, Dabel y Balaudo, Cinthia, “La Emergencia del Principio de Desmercantilización en América Latina”, *op. cit.*, nota 6, p. 18.

572. Ver: Franco, Dabel y Balaudo, Cinthia, “La Emergencia del Principio de Desmercantilización en América Latina”, *op. cit.*, pp. 15-22; Svampa, Maristella y Viale, Enrique, *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, *op. cit.*, pp. 372-375; y Herrera, Marisa; Caramelo Gustavo y Picasso, Sebastián (dirs.), *Código Civil y Comercial comentado*, Artículo 234, comentado por Aída Kemelmajer y Marisa Herrera, *op. cit.*

573. Ver: art. 4, inc. 13, Ley N° 300 de Bolivia.

574. Ver: art. 4, inc. 15, Ley N° 300 de Bolivia.

575. Ver: art. 4, inc. 14, Ley N° 300 de Bolivia.

576. Este principio rector de la Convención, busca materializar la equidad, pues parte de la base de que todos los países tienen la responsabilidad común de hacerle frente al cambio climático.

577. Ver: art. 4, inc. 10, Ley N° 300 de Bolivia. Establece que “el uso y acceso indispensable y prioritario al agua, debe satisfacer, de forma integral e indistinta la conservación de los componentes, zonas y sistemas de vida de la Madre Tierra, la satisfacción de las necesidades de agua para consumo humano y los procesos productivos que garanticen la soberanía con seguridad alimentaria”.

578. La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales

satisfacer también los procesos productivos que garanticen la soberanía alimentaria y de manera explícita y relevante “los procesos de conservación de los componentes, zonas y sistemas de vida de la Madre Tierra”.⁵⁷⁹ Lamentablemente la reforma del Código Civil la República Argentina eliminó, de la iniciativa original, el artículo 241 que determinaba la expresa responsabilidad del Estado para garantizar a todos los habitantes el acceso al agua potable,⁵⁸⁰ como se declaró necesario en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Queda “por la negativa” la barrera del artículo 240 de que el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes no puede afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad del agua. Ricardo Lorenzetti, ex presidente de la Corte Suprema, al hablar de la gestión integrada de recursos hídricos subrayó: “El acceso al agua potable es un derecho fundamental, debe estar fuera de la economía de mercado”.⁵⁸¹

En síntesis, no solo reafirmamos la vigencia de los principios ambientales del Buen Vivir en Argentina –vía derecho consuetudinario de nuestros pueblos originarios y del Derecho Internacional–, su compatibilidad con o inclusión en el derecho positivo, sino que ellos vienen a reforzar y permiten mejorar la interpretación de las normas constitucionales y legales (en nuestra metáfora –siguiendo a Serrano– “mejoran la capacidad de detección y calidad de los ‘termostatos’”).

VI.4. Los principios en materia de patrimonio

Las leyes de presupuestos mínimos ambientales son aplicables en el ámbito de la protección del patrimonio en Argentina, especialmente los principios y la LGA, como ella misma lo expresa en el marco del objetivo de “asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas” (art. 2, inc. a, LGA). Pero sea que se considere al patrimonio dentro del ambiente, o que se interprete que ambos son parte del

para la realización de todos los derechos humanos (Res. N° 164/292, del 28/07/2010). En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la OG N° 15 sobre el derecho al agua. El art. 1.1 establece que: “El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna”. La OG N° 15 define el derecho al agua como el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico. Fuente: www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml [fecha de consulta: 20/09/2021].

579. Ver el interesante tratamiento que le da la Constitución de Uruguay a este principio en su art. 47.

580. Redacción original: “Artículo 241. Derecho fundamental de acceso al agua potable. Todos los habitantes tienen garantizado el acceso al agua potable para fines vitales”.

581. OEA, 12/02/2016 con motivo de la Premiación al Dr. Lorenzetti. Ver tmb. Villafañe, Leonardo, “La búsqueda del equilibrio en la paradoja del agua”, en *Economía*, 10/06/2017. Disponible en: <http://www.economis.com.ar/la-busqueda-del-equilibrio-en-la-paradoja-del-agua/> [fecha de consulta: 20/09/2021].

sistema de bienes comunes y por lo tanto la mayoría de sus principios aplicables a ambos,⁵⁸² hay algunas especificidades que deberían consignarse.⁵⁸³

Existe a nivel nacional (y local, como ya veremos)⁵⁸⁴ un gran cúmulo normativo en materia de protección de patrimonio, que se suma a los tratados internacionales en la materia,⁵⁸⁵ entre otras:⁵⁸⁶

- Ley N° 12665 que crea y reglamenta la actividad de la Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos, de 1940. Buena ley, pero incompleta, ya que refería casi exclusivamente al legado colonial y que ha sido recientemente remozada íntegramente por la Ley N° 27013.
- Ley N° 14800 de 1959, cuyo artículo 2 prevé que en caso de demolición de salas teatrales “el propietario de la finca tendrá la obligación de construir en el nuevo edificio un ambiente teatral de características semejantes a la sala demolida”.⁵⁸⁷
- Ley N° 23302 de 1985 Ley de Política Indígena y apoyo a las comunidades aborígenes. Crea el INAI y especialmente regula su participación.
- Ley N° 24633 referida a la circulación internacional de obras de arte y su Decreto Reglamentario N° 1321/1997.
- Ley N° 25197 que crea el Registro del Patrimonio Cultural, en cuyo artículo 2 se definen los “bienes culturales”.

582. “... entendiendo la tutela del patrimonio cultural como parte de un sub-sistema de protección de bienes colectivos (que también incluye al ambiente), es posible fundamentar la aplicación de las leyes de presupuestos mínimos de protección a todos los elementos de este sub-sistema. Entendidas como una particular regla de decisión que traduce la noción de reparto de competencias federales al interior del sub-sistema, las leyes de presupuestos mínimos de protección se manifiestan como una especificidad inherente a la regulación de bienes colectivos. Otra argumentación, tal vez más apegada al texto constitucional, nos lleva a idéntica conclusión. La ubicación del deber legislativo de sancionar leyes de presupuestos mínimos se encuentra, como dijimos, en el tercer párrafo del artículo en cuestión. En el párrafo segundo se menciona el deber de proteger al patrimonio cultural y natural, por lo que una interpretación dogmática de la norma deriva en la vigencia de las normas de presupuestos mínimos tanto para el patrimonio cultural como para el patrimonio natural (ambiente en sentido estricto)”, Levrand, Norma, “Normas de presupuestos mínimos de protección del patrimonio en Argentina: ¿Posibles y vigentes?”, *op. cit.*

583. Ver: Sozzo, Gonzalo, “Pasado, presente y futuro del principio de orden público referido a los bienes colectivos (del orden público al principio cosmopolita en el Derecho Privado)”, *op. cit.* y “El arca cultural: entre lo público y lo privado, un proyecto democratizador de la propiedad privada (el caso de la tutela del patrimonio cultural en la Provincia de Santa Fe, Rep. Arg.)”, *op. cit.*; Tardelli, Fernanda. “La legislación constitucional que falta: la ley de presupuestos mínimos de preservación del patrimonio cultural”, Jornadas sobre el patrimonio urbano y arquitectónico: la gestión para su conservación, San Miguel de Tucumán, 2011.

584. Ver Capítulo X, punto 1.

585. En el Capítulo IV, ver especialmente los tratados enumerados en el punto 1.3.1. que refieren a patrimonio y particularmente también los mencionados en el punto 1.3.1.9. de ese capítulo.

586. Pucciarello, Mariana, “La protección jurídica del Patrimonio Cultural en la Ciudad de Buenos Aires”, *op. cit.*, pp. 226 y 227.

587. BO 30/01/59, www.infoleg.gov.ar [fecha de consulta: 20/09/2021].

- Ley N° 25743 sobre Tutela, Defensa y Custodia del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, de 2003 (como parte del patrimonio cultural).
- Ley N° 25750 sobre Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales.
- Además, no debe olvidarse, como ya mencionamos, que la Ley General del Ambiente (Ley N° 25675) incluye en el concepto de ambiente a los “recursos culturales” (art. 2, inc. a).
- El Código Civil y Comercial (CCivCom) que aborda el tema en el artículo 240.

Todos estos instrumentos jurídicos de protección vigentes específicamente patrimoniales, especialmente los internacionales, pueden considerarse normas germinales y de allí elaborar los principios que deberían erigirse como presupuestos mínimos.⁵⁸⁸

Con anterioridad a la reforma constitucional, la Nación había dictado normas de tutela del patrimonio cultural, fundadas en la competencia atribuida al Congreso de la Nación por la denominada “cláusula de progreso” de “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración...” (actual art. 75, inc. 18 CN). De esta forma la regulación de la tutela del patrimonio cultural se ha realizado fundamentalmente desde el gobierno central, aunque respetando las jurisdicciones locales. En consecuencia, existe una competencia concurrente de la Nación y las provincias respecto de la tutela del patrimonio cultural, cada una en su ámbito de actuación.

Hay muchas normas dispersas a niveles locales. Hay bienes patrimoniales que reciben simultáneamente protección federal y local. Sobreabundan declaraciones, pero no siempre hay eficacia en la protección que brindan las normas.

Sin embargo, la irrupción del nuevo artículo 41 y su dinámica de presupuestos mínimos incluye expresamente esta temática.

A pesar de la dificultad para deslindar las competencias en el ámbito del patrimonio aparece imprescindible legislar sobre los Presupuestos mínimos específicos en función de repensar este nuevo orden público colectivo. Siguiendo a Levrand creemos que algunos instrumentos –ya existentes en las normas vigentes, a veces locales– que requerirían ser formulados en esta clave. Así:

- Inventario o Registro de bienes culturales, como el instrumento de protección tradicional por antonomasia.
- Uniformar la legislación administrativa aplicable (a partir de lo que hoy es una facultad concurrente, vía diálogo de las diferentes jurisdicciones), homogeneizando y estandarizando las terminologías y los procedimientos para los permisos de investigación.
- Acceso a los bienes culturales, como contrapartida del derecho colectivo sobre estos bienes comunes.

588. En el mismo sentido, Levrand, Norma, “Normas de presupuestos mínimos de protección del patrimonio en Argentina: ¿Posibles y vigentes?”, *op. cit.*

- Aprobación del Estado de las intervenciones que se efectúen en los bienes culturales, no importa quien ostente su dominio –sean públicos o privados–.
- Autorización y certificado de bienes muebles para su exportación.
- Solicitud de permiso y protocolos para explorar yacimientos arqueológicos o paleontológicos.

VI.5. El control de ambientalidad⁵⁸⁹

Para contribuir al Estado ambiental de derecho debe chequearse al diseñar, elaborar, sancionar, gestionar o controlar cada política pública, ley, sentencia u otros actos si se ajustan o no a los principios del Derecho Ambiental constitucional, convencional, de presupuestos mínimos o legales, como mínimo (legalidad ambiental). Pasados estos filtros y en caso de existir diferentes alternativas debe estarse a la más favorable a la “armonía con la naturaleza” (razonabilidad ambiental).

Denominamos *Control de Ambientalidad* a los controles de constitucionalidad, convencionalidad, legalidad y razonabilidad *ex ante*, durante y *ex post* que deben efectuar los diferentes órganos del Estado, en todos sus niveles y jurisdicciones, cada uno en relación a sus actos propios en el ámbito de su competencia y cuando ejercen el control sobre actos de otro de ellos o de particulares o empresas, que deben atender especialmente a los principios ambientales de manera interdependiente, integral y extendida, considerando no solo el acto sino su contexto y efectos. Tiene su fundamento en el deber de preservación de ambiente y la obligación de las autoridades de proteger ese derecho (art. 41 CN), en las formas que fundamentan el control del principio de legalidad o debido

589. Lo mencioné por primera vez con esta denominación en mi trabajo preliminar en el proceso para esta tesis: “Los Principios del Estado Ambiental de Derecho en la Argentina. Propuestas para garantizar su eficacia”, presentado como Ponencia para el Concurso del VI Congreso de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, UBA / Fundación Expoterra, 30 de noviembre y 1° de diciembre del 2017. Premiada y publicada en la *Revista de Derecho Ambiental*, N° 53, enero/marzo 2018, p. 50. En sentido similar para el caso del principio de no regresión ambiental, ver: Bianchi, Lorena, “El Principio de no regresión ambiental en la Argentina. Algunas aproximaciones sobre su funcionamiento”, en Cafferata, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, op. cit., pp. 167-173; Berros, Valeria, “Construyendo el principio de no regresión en el Derecho argentino”, op. cit.; Sozzo, Gonzalo: “El principio de no regresión del derecho ambiental en el camino de la Conferencia de Río + 20”, op. cit., Esain, José Alberto, “El principio de progresividad en materia ambiental”, op. cit., p. 11. En sentido similar para el control de convencionalidad y no regresividad en derechos sociales: Courtis, Christian, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en Courtis, Christian (comp.), *Ni un paso atrás. La Prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2008, p. 37; Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit. Para el Principio Precautorio: Berros, Valeria, *Entramado Precautorio. Un aporte desde el derecho para la gestión de riesgos ambientales y relativos a la salud humana en Argentina*, op. cit.

proceso adjetivo (arts. 18 y 19 CN), el control de razonabilidad o proceso sustantivo (art. 28 CN y su ccte. art. 99, inc. 2) y en el artículo 5 LGA.

En los puntos 2 y 3 de este Capítulo VI pasamos revista a aquellos principios del Derecho Ambiental que debieran tenerse en cuenta y satisfacerse como requisitos mínimos de un adecuado *control de ambientalidad*. En el punto 4 explicamos su aplicación a los casos de protección de patrimonio y dimos cuenta de algunos principios específicos.

Así, los principios ambientales de prevención, progresividad y no regresión, precautorio o “*in dubio pro naturaleza*”, armonía con la naturaleza, integralidad, garantía de regeneración de la naturaleza, no mercantilización de la naturaleza, equidad intra e intergeneracional/sustentabilidad, interculturalidad, derecho a la información, participación ciudadana, acceso a la justicia y responsabilidad, entre otros, deben presidir los procesos de elaboración de normas por parte del Poder Legislativo y Ejecutivo –no solo cuando se redactan leyes ambientales– y particularmente el diseño y gestión de las políticas públicas (art. 5 LGA).

Especialmente en materia de evaluación de impacto ambiental y en materia de evaluación del valor patrimonial de un bien, área o conjunto de bienes, los órganos encargados de ejercer dicho poder de policía o dictaminar deben poner toda su diligencia en la aplicación de estos principios haciendo un escrutinio exhaustivo, y en su caso los más avanzados principios del derecho internacional en materia de patrimonio y paisaje, para incluir las percepciones, creencias y valores de la sociedad, pueblo o barrio en relación a su entorno y la protección de los valores socialmente compartidos que aquel implica. En ambos casos no debe circunscribirse al caso aislado, sino que deben ser rigurosos en la contextualización de impactos acumulativos.

Todos los organismos de control del Estado deben incorporar parámetros e indicadores para evaluar el cumplimiento de estándares no regresivos que garanticen los principios ambientales.

Solo con más democracia participativa e institucionalizando mecanismos que la satisfagan se garantizará la aplicación anticipada de dichos principios para el equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental.

Resulta particularmente evidente la falta de consideración de estos principios por parte de los poderes legislativos y en muchos casos la ausencia de asistencia técnica especializada en estas materias para la toma de decisiones informadas, la falta de estudios de impacto ambiental previos a las decisiones que se toman, la falta de información a la población y participación ciudadana previa a la sanción de ordenanzas y leyes en la materia.

Resulta preocupante el rol de los servicios legal y técnicos de los poderes ejecutivos en su incumplimiento de los mandatos constitucionales y de las leyes de presupuestos mínimos a la hora de la fundamentación u observaciones a los actos de las administraciones.

Es alarmante la desaprensión y/o connivencia de los organismos de encargados del poder de policía en materia de evaluación de impacto ambiental, habilitaciones, controles o de protección del patrimonio, tornando en muchos casos absolutamente ineficaz las previsiones normativas o vaciándolas de sentido.

Asimismo, en relación con el rol de los poderes judiciales, y más allá del extendido sistema de control difuso de constitucionalidad, con alguna excepción, es esperable un rol más activo e incisivo en el control de ambientalidad, en la defensa de este nuevo orden público, especialmente para la prevención de daños al ambiente, obrando con celeridad y precaución cuando haya riesgos o dudas y usando el conjunto de principios ambientales que les brinda el “diálogo de fuentes” y les exige el “activismo” como deber (art. 32 LGA y arts. 1, 2, 3 y 1735 del CCyC).

La calidad de una democracia también puede evaluarse por cómo funciona el control de ambientalidad. El Estado ambiental de derecho está en juego en la eficacia de este control.⁵⁹⁰ Cuando efectivamente existen los controles de ambientalidad, los principios ambientales funcionan como sus “termostatos”. Caso contrario, dichos principios se convierten en aquellas “reglas freezadas” del almacén jurídico, a las que aludía Serrano, cercanas a la conocida frase de Groucho Marx: “Estos son mis principios, si no le gustan tengo otros”.

VI.6. Conclusiones y reflexiones sobre los principios del Estado Ambiental de Derecho en Argentina y el control de ambientalidad

Indiscutidamente los principios de prevención, precaución, progresividad y no regresión, equidad intergeneracional/sustentabilidad, derecho a la información, participación pública, acceso a la justicia y responsabilidad en materia ambiental integran el derecho argentino y han logrado permear en el Derecho Constitucional, en los documentos internacionales y/o en la Ley General del Ambiente, especialmente revolucionando el derecho de daños, generando instrumentos de gestión y política ambiental (evaluación de impacto ambiental, mecanismos de participación, la información pública ambiental, el ordenamiento ambiental), control y fiscalización,⁵⁹¹ entre otros.

590. En la misma línea: Zonis, Federico, “La calidad de las democracias y la eficacia del derecho ambiental”, en Cafferata, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I, pp. 606-612.

591. Para un estado del debate en la materia, ver: Declaración de Buenos Aires de las Segundas Jornadas Preparatorias del Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental, previas a Río + 20, llevadas a cabo en Buenos Aires, 23 y 24 de abril de 2012, bajo los auspicios de la UNEP. Disponible –en inglés– en: <http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/congreso%20mundial%20justicia/Buenos%20Aires%20Statement.pdf> [fecha de consulta 22/09/2021]. Si bien esta fue una reunión global, hubo fuerte presencia e incidencia de los/as magistrados/as latinoamericanos/as y argentinos/as.

A estos principios que integran lo que llamamos los “10 mandamientos del Derecho Ambiental argentino”, y que decimos que son 11 sumando el principio 10 de Río, se les debe utilizar ya en un primer análisis al hacer el *control de legalidad* de cualquier acto, aun para quienes lo efectúen en el sentido más restringido y clásico. Sin embargo, esto no ocurre casi nunca.

A ellos se agrega a partir de Río+20 y por influencia de las reformas constitucionales y nuevas leyes ambientales en Latinoamérica, el principio de armonía con la naturaleza.⁵⁹² Es más que el “*in dubio pro naturaleza*” del principio precautorio, aunque lo presupone. Ya no es más un “principio a la defensiva”, sino “proactivo”. Incorpora el respeto y promoción de la naturaleza como sistema, su integralidad y la interdependencia existente entre los seres humanos, las demás especies vivas y el planeta que habitamos. Considera a la Tierra un planeta dinámico y autorregulado. Aplica las pautas del Buen Vivir entre los humanos y en relación a la naturaleza, de la cual ya no somos más el foco los seres humanos.⁵⁹³

El principio de armonía con la naturaleza es un principio ambiental reconocido en nuestra región. La vigencia de los principios ambientales del Buen Vivir en toda América Latina es un eje vertebrante para fortalecer el cambio de paradigma ambiental hacia una perspectiva ecologista y para la interpretación armónica de las normas ambientales en una dinámica de diálogo de fuentes.

Los principios ambientales del Buen Vivir son ya derecho vigente en la Argentina de una u otra forma, dada su inclusión constitucional, convencional, legal –incluso varios de ellos como presupuestos mínimos– o como costumbre del Derecho Internacional o de los pueblos originarios que tradicionalmente habitan nuestro suelo. En este último caso, podrá alegarse que no en todas las jurisdicciones habitan pueblos originarios, o no los mismos, o que no está probado en todos los casos de todas las comunidades que sean su costumbre estos principios, sin embargo al ser la cuestión ambiental de competencia provincial en primera instancia es indiscutible que en el caso de aquellas provincias donde habiten comunidades de las naciones cuyas tradiciones ya están extensamente demostradas deben ser aplicados estos principios como estándares maximizadores de las normas de presupuestos mínimos. Y en todo caso deben ser consideradas como pautas de orientación para la interpretación.

Los principios ambientales del Buen Vivir (armonía, bien colectivo, garantía de regeneración de la Madre Tierra, respeto y defensa de los derechos de la Madre Tierra, no mercantilización, interculturalidad, garantía de restauración de la Madre Tierra, integralidad, agua para la vida, solidaridad entre seres

592. Si bien ya estaba mencionada en el contradictorio Principio 1 de Río.

593. Lubertino Beltrán, María José, “La Armonía con la Naturaleza entre los Principios ambientales del Derecho Latinoamericano”, Concurso de la Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, 26/02/2017. Disponible en: <https://lubertino.org.ar/download/ponencia-15-pags-la-armonia-con-la-naturaleza-entre-los-principios-del-derecho-ambiental-latinoamericano/>

humanos, complementariedad y equilibrio, entre otros) son fuente de derecho vigente en el derecho latinoamericano⁵⁹⁴ y en particular en el derecho argentino conforme a la Constitución Nacional (art. 75, incs. 17 y 22 y art. 41) y los tratados en materia de pueblos originarios, derechos humanos y patrimonio cultural;⁵⁹⁵ son costumbre ancestral para nuestros pueblos originarios desde antes de las divisiones políticas de los Estados;⁵⁹⁶ son principios y valores jurídicos conforme los artículos 1 y 2 del Código Civil y muchos de ellos receptados en documentos internacionales –que a su vez constituyen costumbre del Derecho Internacional Público–⁵⁹⁷ y son compatibles con los principios de la Ley General del Ambiente, muchos de los cuales coinciden, son reforzados y/o complementados por ellos.

Particularmente, en el Código Civil y Comercial les abren la puerta el cambio de paradigma hacia el diálogo de fuentes (arts. 1 y 2) y los principios de buena fe (art. 9 y ccds.), el reconocimiento del abuso del derecho (art. 10), el abuso de derecho específico de los derechos individuales que no pueden afectar al ambiente o a los derechos de incidencia colectiva en general (art. 14), el artículo 18 y el artículo 240 que al establecer los límites a los derechos individuales sobre los bienes de particulares o de los Estados exige su compatibilidad con los “derechos de incidencia colectiva” y la no afectación del “funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros”.

He allí una importante intersección de nuestro derecho positivo codificado con los principios ambientales del Buen Vivir, aunque a veces en una formulación por la negativa y a la defensiva.

En esta línea, para Argentina y toda Latinoamérica significan un refuerzo los documentos aprobados por el Parlatino con fuerza de costumbre del Derecho Internacional en donde expresamente se reconocen la Madre Tierra o naturaleza como sujeto de derecho,⁵⁹⁸ entre ellos el Proyecto de Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra⁵⁹⁹ donde alude a los principios de “armonía y convivencia que nos permita alcanzar el Vivir Bien”, integralidad,⁶⁰⁰ garantía

594. Lubertino Beltrán, María José, “Los Principios Ambientales Ancestrales...”, *op. cit.*, Capítulos III, p. 24, IV, p. 36 y V, p. 45.

595. *Ibídem*, Capítulo IV, punto 1, p. 36.

596. *Ibídem*, Capítulo II, punto 2, p. 14.

597. *Ibídem*, Capítulo IV, puntos 2, p. 38 y 3, p. 42.

598. *Ibídem*.

599. Comisión de Medio Ambiente y Turismo del Parlatino. Panamá, 19/10/2013. Disponible en: http://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-derechos-madre-tierra-pma-19-oct-2013.pdf [fecha de consulta: 22/09/2021].

600. Como la compleja interrelación, interdependencia y la funcionalidad de todos los componentes de la madre tierra (art. 2, inc. 3 del proyecto de Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra del Parlatino). Aunque ya en los Fundamentos de la Declaración de Río de 1992 se hablaba de “reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar”. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992, *op. cit.*

de regeneración de la Madre Tierra, equidad intra e intergeneracional, no mercantilización e interculturalidad entre otros.⁶⁰¹

El propio principio *pro homine* del Derecho Internacional de los DD. HH. juega a favor de la defensa del derecho al ambiente en muchas ocasiones. Pero este no puede ser esgrimido para restringir el principio de armonía con la naturaleza, así como los derechos de incidencia colectiva deben priorizarse por sobre los derechos individuales. Falta desarrollar reglas interpretativas y de ponderación para compatibilizar el principio de armonía con la naturaleza y el *pro homine*.

En este sentido, sin dudas, aun para quienes resistan la vigencia y operatividad de estos principios, ellos cooperan en la interpretación de los primeros y deben integrar cualquier análisis sobre la *razonabilidad* de un acto, norma, política o decisión y su escrutinio estricto sobre si implican o no una regresión.

De todas formas sería importante en una eventual reforma de la Ley General del Ambiente y en las próximas leyes de presupuestos mínimos pendientes incorporar algunos de estos principios ambientales del Buen Vivir expresamente, especialmente la garantía de regeneración de la naturaleza, sus componentes y sistemas, la función ecológica de la propiedad, la armonía con la naturaleza –como equilibrio entre la función social y la ecológica y como complementariedad y equilibrio entre los seres vivos–, la desmercantilización de la naturaleza y el agua para la vida. Sería deseable sancionar una ley de derechos de la naturaleza.

Es urgente sancionar las leyes de presupuestos mínimos pendientes, especialmente las de evaluación de impacto ambiental (incluyendo el impacto ambiental estratégico y reglas para administrar la controversia científica en caso de riesgos controvertidos), ordenamiento territorial ambiental, aire, humedales, agrotóxicos, radiaciones no ionizantes y la de presupuestos mínimos de protección del patrimonio.

Asimismo es imperioso legislar también los procesos colectivos. Eliminar todo plazo de caducidad del amparo en estos casos y eliminar/reformular las restricciones al sistema de cautelares contra los Estados. Particularmente regular las implicancias de los principios ambientales en materia procesal dado que algunos de estos principios (por ej. el precautorio), si no se aplican correctamente en sintonía con el mandato del “activismo judicial” –con el uso de la “carga dinámica de la prueba”, entre otras–, resultan “armas de combate” que pueden ser usadas en contra –en la terminología de Berros–.⁶⁰²

601. “Todo el pueblo Latinoamericano y Caribeño, al formar parte de la comunidad de seres que componen la Madre tierra, promoverá, defenderá y cumplirá los derechos establecidos en la presente Ley Marco, de forma compatible con sus derechos individuales y colectivos” (art. 6 del Proyecto de Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra del Parlatino).

602. Berros, María Valeria, *Entramado Precautorio. Un aporte desde el derecho para la gestión de riesgos ambientales y relativos a la salud humana en Argentina*, op. cit.

Es urgente capacitar a funcionarios/as, magistrados/as, profesionales del Derecho en los servicios jurídicos del Estado, trabajadores/as de la Justicia y personas encargadas de aplicar la ley en materia de principios ambientales, y los controles de ambientalidad de actos y normas.

Es especialmente urgente dotar de protocolos que den cuenta de los principios ambientales y capacitar en su aplicación a las áreas encargadas de ejercer el poder de policía en materia de evaluación de impacto ambiental, habilitaciones, controles ambientales y gestión de riesgos, evaluación del potencial valor patrimonial de bienes, conjunto de bienes, áreas y paisajes y controles de protección patrimonial y gestión de riesgos en esta materia.

Especialmente es urgente dotar a los cuerpos legislativos de equipos técnicos especializados y procedimientos para efectuar estudios de impacto ambiental y el control de ambientalidad de proyectos de leyes *ex ante* de la sanción de las normas, o de mecanismos de consulta a instituciones académicas públicas especializadas en ambiente y en derecho ambiental, con adecuada información a la población y participación de la ciudadanía.

Es fundamental cumplir con los procesos de ordenamiento territorial ambiental en todos los municipios, provincias y a nivel nacional, en base a los principios ambientales y con participación ciudadana permanente. Esta es una de las grandes asignaturas pendientes incumplidas de los presupuestos mínimos de la Ley General del Ambiente (arts. 9 y 10), después de 17 años de su sanción. Ese ejercicio de planeamiento estratégico participativo ambiental sería un excelente mecanismo de fortalecimiento de la democracia en la materia y prevendría espasmódicas y fragmentadas decisiones legislativas y administrativas que van generando daños ambientales graves y acumulativos lenta e irreversiblemente.

Es necesario revisar, remover o modificar toda regulación, sean normas administrativas o leyes contrarias en los hechos, prácticas o resultados a los principios ambientales y normas de presupuestos mínimos vigentes.

Las graves omisiones en las políticas públicas que durante años dieron la espalda a las cuestiones ambientales y las malas decisiones de los Poderes Legislativos y Ejecutivos priorizando muchas veces un “pretendido desarrollo económico” –del cual pocas veces la ciudadanía ve los beneficios pero si frecuentemente termina siendo víctima de los perjuicios– sin medir sus consecuencias ambientales han llevado a una extendida judicialización de conflictos a lo largo y ancho del país, donde la ciudadanía recurre a la última instancia en defensa propia. Se tensa la democracia representativa, casi a punto de perder su legitimidad o perdiéndola, cuando los poderes públicos no escuchan a la sociedad y, peor aún, cuando el Poder Judicial no restablece el Estado ambiental de derecho.

Sin embargo, la justicia no puede ni debe reemplazar a los otros poderes. Su intervención debe ser excepcional. No está previsto que sea con la frecuencia

e intensidad con la que actualmente ocurre la necesidad ciudadana de recurrir a ella ni tiene los instrumentos para componer los resultados de las gestiones contra el ambiente. Solo con más democracia participativa, institucionalizando mecanismos que la satisfagan y protocolos para que funcionen los controles de ambientalidad *ex ante* se garantizará la aplicación anticipada de dichos principios para el equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental.

VII. El rol y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

*La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales.**

Con conciencia del momento polémico en que elaboramos este trabajo y sin ingenuidad en relación a los debates pasados y presentes en torno al rol de la justicia, su “independencia” o no,⁶⁰³ sus decisiones “políticas”, su condición de poder “contramayoritario” o al menos su “dificultad democrática” para ser el “intérprete último de la Constitución” desde esa condición y habiendo revisado a los más importantes teóricos en la materia, sus análisis y propuestas,⁶⁰⁴ encaramos un análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de estos últimos veinte años a los efectos de ver si contribuyó a la protección de ambiente, qué marcos o estándares adoptó que puedan ser referencia para otras instancias o señalamientos a los otros poderes y cuál fue su actitud en relación a la participación ciudadana en defensa del ambiente.

* CSJN, Fallos: 329:2316, “Mendoza”, 2006.

603. Para este tema es interesante el riguroso trabajo de Bercholz, Jorge, *La independencia de la Corte Suprema a través del control de constitucionalidad respecto a los otros poderes del Estado (1935-1998)*, prólogo del Dr. Germán J. Bidart Campos, *op. cit.*

604. Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, *op. cit.*; Ackerman, Bruce y Rosenkrantz, Carlos. “Tres concepciones de democracia constitucional”, *op. cit.*; Dahl, Robert, ¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?, *op. cit.*; Dworkin, Ronald, *El Imperio de la Justicia*, *op. cit.*; Los Derechos en serio, *op. cit.*, pp. 146 a 208; Fiss, Owen, *El derecho como razón pública*, *op. cit.*; Gargarella, Roberto, *La Justicia frente al Gobierno*, Quito, Corte Constitucional para el Período de transición, Colección Pensamiento jurídico contemporáneo, N° 3, esp. capítulos 5 y 6, 2011; Hamilton, Alexander; Jay, John y Madison, James, *The Federalist Papers*, 1787-1788, *op. cit.*, esp. el artículo 78 de Hamilton; Waldron, Jeremy, *Derechos y desacuerdos*, Madrid, Marcial Pons, 2003, esp. pp. 325-420 y “Control de constitucionalidad y legitimidad política”, *op. cit.*; Viturro, Paula. “El carácter político del control de constitucionalidad”, *op. cit.*, y *Acerca del origen y el fundamento de los sistemas de control de constitucionalidad*, *op. cit.*

No se nos escapa que todo el accionar de la Corte en esta materia y, en general, de la justicia –y de la sociedad cuando acude a ella en defensa de los intereses colectivos– ha sido tildado siempre desde los poderes ejecutivos como “judicialización de la política” y cuestionado históricamente.⁶⁰⁵ Somos conscientes de la tensión que se genera en una democracia cuando los/as jueces/zas bloquean posiciones adoptadas por mayoría, tal como lo desarrolla Alexander Bickel,⁶⁰⁶ y nos parece interesante reflexionar en la línea de Mark Tushnet en el sentido de cuestionar la supremacía judicial en la interpretación de las cuestiones constitucionales⁶⁰⁷ –especialmente cuando se está frente a jueces/zas insensibles a los temas socialmente relevantes–, pero también creemos que el análisis debe ser más matizado allí donde se constate que el “hiperpresidencialismo” o “las mayorías parlamentarias” violan principios y reglas⁶⁰⁸ –especialmente si es en contra de los intereses colectivos–. Por eso la importancia de repensar “la sala de máquinas” –en la metáfora de Gargarella–, creando institucionalidad que le dé poder a la participación ciudadana en la interpretación constitucional.⁶⁰⁹

Las sentencias de la Corte en materia de interpretación de normas federales (bloque de constitucionalidad y leyes nacionales) son una fuente rele-

605. Interesantes reflexiones sobre judicialización de la política en Maurino, Gustavo, “Los procesos colectivos”, *op. cit.*

606. Bickel, Alexander, *The Least Dangerous Branch*, Yale University Press, 1986.

607. Ver: Tushnet, Mark, *Taking the Constitution away from the Courts*, New Jersey, Princeton University Press, 1999, aquí afirma que al decir el Preámbulo: “We the People of the United States” significa que la Constitución nos pertenece a todos/as colectivamente (doce: “The Constitution belongs to us collectively, as we act in political dialogue with each other –whether in the street, in the voting booth, or in the legislature as representatives of others”). En este sentido, Tushnet insta a crear un Derecho Constitucional Popular (a “populist” constitutional law) en el que las resoluciones judiciales no reciban tratamiento especial (in which judicial declarations deserve no special consideration). Pero advierte que haciéndolo deben perseguirse interpretaciones razonables de la Constitución delgada “thin Constitution” (“the fundamental American principles embodied in the Declaration of Independence and the Preamble to the Constitution”). Él cree que eso será más efectivo que un texto exclusivamente protegido por la Justicia. En *Weak Courts, Strong Rights*, critica el Control Judicial de Constitucionalidad por el carácter antimayoritario, pero especialmente entiende que el problema principal es la supremacía judicial, no el control judicial constitucional como tal, y la forma fuerte de “control judicial”. El cuestionamiento es a la supremacía judicial en la interpretación de las cuestiones constitucionales. Denota su preocupación por la justicia social porque los/as jueces/zas de su país no son aliados en esa causa.

608. González Bertomeu critica la concepción de “Constitución delgada” de Tushnet y muestra cómo la “Constitución gruesa” también es importante para que el pueblo tenga mayor control sobre las instituciones políticas y cómo su análisis tan radical es más matizado en América Latina donde el hiperpresidencialismo a veces viola reglas. Expresa que la crítica de Tushnet a los/as jueces/zas por temor a que sean “corruptos, dependientes del gobierno o conservadores” también valen para otras instituciones. Muestra al control judicial de constitucionalidad como una oportunidad para el cambio. González Bertomeu, Juan, “Tushnet y el control de constitucionalidad: una teoría ligeramente desenfocada”, en *Biblioteca Virtual de la UNAM*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4257/6.pdf> [fecha de consulta: 23/09/2021].

609. Un ejemplo como buen intento y paso en esa dirección lo vimos en el punto 4.2.2. del Capítulo V al analizar la ADI en la Constitución de la Ciudad.

vante en la medida en que la propia Corte viene repitiendo que la doctrina de sus sentencias en interpretación constitucional es parcialmente vinculante respecto a los/as demás jueces/zas que pueden abandonarla en la medida que aleguen nuevos elementos que justifiquen su apartamiento (razonabilidad). Esto es lo que algunos han comenzado a llamar el nuevo accionar de la Corte reinventándose como Tribunal Constitucional.⁶¹⁰

Si bien por la distribución de competencias establecidas por la Constitución Nacional los casos que llegan a la Corte en materia ambiental son escasísimos, sus fallos en la materia son emblemáticos.

No hay un estudio sistemático comparado de los fallos de las Cortes provinciales en relación a los temas de supremacía constitucional y federal y federalismo ambiental. Recién una primera recopilación no exhaustiva de fallos ambientales hecha por la propia Oficina de Justicia Ambiental de la Corte Suprema de la Nación.⁶¹¹ Pero habiendo temas tan relevantes para la protección ambiental en la competencia del poder de policía de las provincias y la Ciudad y tan acuciantes y graves desastres ambientales a lo largo de todo nuestro territorio nacional, se hace muy necesario profundizar esa línea de investigación.

Efectivamente, aunque la mayoría de las cuestiones ambientales son locales y la mayoría de las causas no llegan a la instancia suprema, graves conflictos ambientales en los que el Estado nacional ha sido parte o problemas interjurisdiccionales movilizaron a la ciudadanía recurriendo a la Justicia y llegando hasta la Corte, abriendo una oportunidad para que el Máximo Tribunal intervenga, desempolve y ponga en valor normas y principios ambientales que estuvieron arrumbados durante varios años.

Asimismo, si bien es ajeno a nuestra tradición el principio *stare decisis*, propio del derecho anglosajón, la jurisprudencia de la Corte Suprema reiterada en materia ambiental, en consonancia con los principios de prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad/no regresión y *pro homine* y últimamente incluso los egocéntricos principios de agua para la vida y respeto a la capacidad regenerativa de la naturaleza van conformando una coraza en la defensa del ambiente y de nuestro derecho a él que, de alguna forma, vincula a las otras instancias pues, si bien son independientes, es necesario evitar que sus sentencias sean totalmente imprevisibles, o que dicten sentencias contradictorias, o de forma caótica.

En el período que nos ocupa (1996-2018) la Corte tiene varias etapas diferenciadas en función de su integración y cambios por motivos que exceden el presente trabajo. Sin embargo, como puede apreciarse en el siguiente gráfico

610. Así, Víctor Bazán de la Universidad Católica de Cuyo.

611. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Derecho Ambiental*, Buenos Aires, 1ª ed., nov. 2012.

—en el que coloreamos a sus integrantes según el presidente que los nombró—, su accionar está signado por la conformación de mayorías en cada etapa y temática y por la extendida permanencia de la mayoría de sus miembros trascendiendo a quien los/as nombró.

Integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación entre 1996 y 2018

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Carlos Fayt (inicio 1983) Renunció																				Horacio Rosatti (hasta hoy)		
Enrique Petracchi (inicio 1983) Falleció																			Carlos Rosenkrantz (hasta hoy)			
Augusto Belluscio (inicio 1983) Renunció por edad																						
Eduardo Moline O'Connor (desde 1990) Destituido																						
Antonio Boggiano (desde 1991) Destituido									Carmen Argibay Falleció													
Gustavo López (desde 1993) Renunció luego de un pedido de juicio político							Ricardo Lorenzetti (hasta hoy)															
Adolfo Vázquez (inicio 1996) Renunció									Elena Highton de Nolasco Renunció													
Julio Nazareno (desde 1990) Renunció						Eugenio Zaffaroni Renunció por edad																
Gustavo Bossert (desde 1993) Renunció						Juan Carlos Maqueda (hasta hoy)																

Fuente: Elaboración propia (2021)

VII.1. Análisis de algunos fallos emblemáticos

Lenta pero consistente e irreversiblemente la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación va siendo permeada por los nuevos institutos de la reforma constitucional, especialmente por la jerarquización de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.⁶¹²

Ya nos hemos referido en otra parte de este trabajo⁶¹³ a la importancia de los fallos sobre Derechos Humanos “Ekmedjian, Miguel c/ Sofovich, Gerardo y otros” del 7 de julio de 1992⁶¹⁴ y “Girolodi, Horacio David y otro s/ recurso de casación” sentencia del 7 de abril de 1995, que ayudan en la interpretación de los tratados de derechos humanos “en las condiciones de su vigencia”,⁶¹⁵ “Arce, Jorge”,⁶¹⁶ de 1997, que desarrolla el concepto de Bloque único de legalidad para la protección de los derechos humanos, “Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad”, etc. (Poblete),⁶¹⁷ del 14 de junio de 2005 en cuanto a reservas y declaraciones interpretativas de los tratados y “Mazzeo”⁶¹⁸ del 2007 y “Videla y Massera”⁶¹⁹ del 2010 sobre el “control de convencionalidad”. Todos ellos contribuyen a posibilitar una utilización afinada del sistema de derechos humanos en su integralidad a favor de la protección del ambiente. A pesar del retroceso del fallo “Fontevecchia y otros c/ República Argentina”⁶²⁰ –y compartiendo la postura del voto en disidencia– es fundamental subrayar que lo resuelto en los fallos antes mencionados sigue en pie. En materia de garantías procesales, igual que en los fallos “Siri”,⁶²¹ “Kot”⁶²² y “Peralta”⁶²³ –de los que ya hablamos en el capítulo IV–⁶²⁴ fueron una invención pretoriana revolucionaria y un avance desde la perspectiva de ampliación de garantías de los derechos fundamentales, en esta etapa el fallo “Halabi”⁶²⁵ en relación con los procesos colectivos y el reconocimiento de los derechos de incidencia colectiva, es sin dudas un parteaguas.

612. Da cuenta de ello, entre otros trabajos, Saulino, María Florencia, “Los Derechos Ambientales”, *op. cit.*

613. Capítulo IV, puntos 1.2 y 1.3.

614. “Ekmedjian, Miguel c/ Sofovich, Gerardo y otros”, *op. cit.*

615. “Girolodi, Horacio David y otro s/ recurso de casación”, *op. cit.*

616. CSJN, Fallos: 320:2145.

617. CSJN, Fallos: 328:2056.

618. CSJN, Fallos: 330:3248.

619. CSJN, “Videla, Jorge Rafael y Massera, Emilio Eduardo s/ recurso de casación”, *op. cit.*

620. CSJN, “Fontevecchia y otros c/ República Argentina”, *op. cit.*

621. CSJN, Fallos: 239:459, del 27/12/1957. Consagra el amparo contra actos de la autoridad pública, regulado luego a través de la Ley N° 16986.

622. CSJN, Fallos: 241:291. Consagra el amparo contra actos de particulares.

623. CSJN, Fallos: 313/1513.

624. Ver Capítulo IV, punto 2.1.1.

625. CSJN, Fallos: 332:111.

Efectivamente, en la sentencia de Halabi la Corte crea la “acción de clase” en Argentina y termina así con una década de jurisprudencia reticente a los procesos colectivos emprendiendo un nuevo rumbo en su apuntalamiento⁶²⁶ que continúa hasta hoy. Destaca que hay una mora del Congreso al no sancionar una ley para facilitar el acceso a la Justicia en los casos colectivos y justifica su creación en la obligación de los/as jueces/zas de darles eficacia a los derechos constitucionales de carácter operativo. Explica que resulta afectado el acceso a la Justicia en aquellos casos en que por una sola causa se afectan los derechos de numerosas personas y en los que resulta muy difícil para cada uno/a de los/as afectados/as promover una acción judicial individual. Explica por qué no se justifica que cada uno/a de los/as posibles afectados/as de la clase de sujetos involucrados deba promover una nueva demanda peticionando la inconstitucionalidad de la norma. Dado que es la primera oportunidad en la que se delinear los caracteres de la acción colectiva y que no existe una reglamentación al respecto, expresa la Corte que cabe ser más flexible a la hora de evaluar el resto de los recaudos que habrá que exigir en lo sucesivo en procesos de esta naturaleza. Sin embargo, hace consideraciones para el futuro formulando precisiones dirigidas a los/as jueces/zas que traten este tipo de acciones, indicando, entre otras, que: 1) se debe resguardar el derecho de la defensa en juicio, de modo de evitar que alguien pueda verse afectado/a por una sentencia dictada en un proceso en el que no ha tenido la posibilidad efectiva de participar, 2) se debe verificar la precisa identificación del grupo o colectivo afectado, la idoneidad de quien pretenda asumir su representación y la existencia de un planteo que involucre, por sobre los aspectos individuales, cuestiones de hecho y de derecho que sean comunes y homogéneas a todo el colectivo, 3) se debe arbitrar un procedimiento apto para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio, de manera de asegurarles tanto la alternativa de optar por quedar fuera del pleito como la de comparecer en él como parte o contraparte, 4) se deben implementar adecuadas medidas de publicidad orientadas a evitar la multiplicación o superposición de procesos colectivos con un mismo objeto a fin de aventar el peligro de que se dicten sentencias disímiles o contradictorias sobre idénticos puntos.⁶²⁷

En el fallo “Halabi” la Corte pone fin a dilemas e incertidumbres en cuanto a los requisitos exigibles en los casos colectivos, que hasta ese momento se resolvieron sin una clara caracterización. Sin embargo, la Corte subraya que no se altera ni modifica el sistema de control de constitucionalidad; no se elimina ni se desdibuja el concepto de “causa o controversia”, sino que “se transforma su

626. Ver Maurino, Gustavo, “Los procesos colectivos”, *op. cit.*

627. Algunos de estos puntos serán retomados en las Acordadas de la CSJN a las que nos referimos en el siguiente punto 2, de este Capítulo.

configuración” –dice Maurino–. En palabras de la Corte: “En todos los supuestos hay que comprobar la existencia de un ‘caso’ ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición. Sin embargo, es preciso señalar que el caso tiene una configuración típica diferente en cada uno de ellos...”⁶²⁸ al referirse a la distinción entre derechos individuales, derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y derechos de incidencia colectiva referidos a intereses individuales homogéneos.

De todas formas, este emblemático fallo nos merece dos observaciones puesto que los criterios que establece son luego esgrimidos por otros tribunales como “excusas” para rechazar causas o “barreras” en el acceso a la justicia. La primera está referida a la interpretación restrictiva de la legitimación activa que sigue haciendo la Corte en relación al “afectado/a”, siendo que en un caso colectivo la legitimación debería ser “amplísima” y funcionar como una “acción popular”.⁶²⁹ Si bien se reconoce la legitimación al Defensor/a del Pueblo y las ONG, tal como expresamente lo indica el artículo 43 CN, ello no deja de ser una representación intermediada de la ciudadanía, alejándole las llaves del acceso a la “sala de máquinas”, cuando en realidad se deberían multiplicar las llaves. La legitimación colectiva “como nuevo paradigma de acceso a la Justicia”, “como forma de ejercer participación e influencia en las decisiones públicas”⁶³⁰ debería incluir sin dudas a los/as ciudadanos/as y en relación al ambiente, sin dudas a los/as habitantes, en su calidad de tales, entre otros/as.

La segunda objeción está precisamente en la doctrina de la inexistencia de “causa o controversia” ante demandas colectivas contra “meras” ilegalidades sin violación de derechos contenida en el considerando 9 antes transcrito y que luego se reiterará en varios fallos preocupantes. La Corte para mostrar su cuidado en no desafiar las decisiones mayoritarias, llega al extremo de sostener en varios fallos que la legalidad, el respeto al marco constitucional y legal de actuación del poder público y los principios republicanos no configuran en sí mismos un bien colectivo si no están en conexión con algún derecho en particular que lo constituyan en “caso”.⁶³¹ Así, por ejemplo, la Corte en 1998 en el caso “Prodelco” ya había dicho que

... la mera defensa de la legalidad, en general, no configura una causa o controversia colectiva que habilite la intervención de un tribunal, en la medida en que

628. “Halabi”, consid. 9 del voto mayoritario.

629. Este es el sentido que le dieron los/as Constituyentes nacionales al reconocer en el art. 43 CN el amparo colectivo, según se desprende del *Diario de Sesiones*.

630. Maurino, Gustavo, “Los procesos colectivos”, *op. cit.*

631. Maurino, Gustavo, “Los procesos colectivos”, *op. cit.*, p. 886.

no se invoque fundadamente una afectación concreta a un derecho (por hipótesis, de incidencia colectiva).⁶³²

Esta jurisprudencia es reiterada en “Halabi” y en el caso Thomas.⁶³³

... la exigencia de caso en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional se mantiene incólume [...] La sentencia dictada por esta Corte en el mencionado caso “Halabi” como no podía ser de otro modo no ha mutado la esencia del control de constitucionalidad que la Ley Suprema encomienda al Poder Judicial de la Nación en los términos señalados precedentemente. Entendemos que en estos casos la Corte confunde control abstracto con un caso concreto donde la afectación sea al bien colectivo “legalidad”. Afortunadamente, en el caso “Colegio de Abogados de Tucumán c. Convención Constituyente de Tucumán y otro” de 2015, la Corte admite un proceso colectivo “excepcionalísimo” donde la violación de los principios republicanos y el debido proceso en el obrar estatal emergen por primera vez como bien colectivo.⁶³⁴ En este caso la Corte recuerda que

... la Constitución Nacional no admite la validez de una voluntad popular expresada sin respetar los principios del Estado de derecho ni permite que las mayorías puedan derogar los principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder y la protección de los ciudadanos.⁶³⁵

En este caso entendió que cualquier ciudadano/a es persona afectada.⁶³⁶

En materia ambiental específicamente,⁶³⁷ si bien la Corte ya habló en 1887 sobre el tema,⁶³⁸ los fallos en la década del 80 son pocos y en el periodo

632. CSJN, Fallos: 321:1252, “Prodelco c/ PEN s/ amparo”, 07/05/1998.

633. CSJN, Fallos: 333:1023, “Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo”, 15/06/2010.

634. CSJN, Fallos: 338:249, “Colegio de Abogados de Tucumán c/ Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otro”, 14/04/2015. Dice la Corte que ciertos casos “excepcionalísimos” en los que “se denuncia que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, poniendo en jaque los pilares de la arquitectura de la organización del poder diagrama en la Ley Fundamental, la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés ‘especial o directo’”. En el consid. 11: “En la Constitución originaria dicha protección descansaba en el funcionamiento del sistema democrático, y en la convicción de que ello era suficiente. La experiencia histórica ha demostrado que también es necesaria la intervención de los poderes judiciales estableciendo límites a través del control de constitucionalidad de las leyes, lo que fue expresado claramente por esta Corte (CSJ 369/2013 (49-R) “Rizzo, Jorge Gabriel”, fallada el 18/06/2013)”.

635. *Ibidem*, consid. 11.

636. Sin embargo, aclara en el consid. 12: “Que esta interpretación no debe equipararse a la admisión de la acción popular que legitima a cualquier persona, aunque no titularice un derecho, ni sea afectada, ni sufra perjuicio. En abierta contradicción a ella, la legitimación en este caso presupone que el derecho o el interés que se alega al iniciar la acción presentan un nexo suficiente con la situación del demandante”.

637. CSJN, Secretaría de Jurisprudencia, *Derecho Ambiental*, op. cit.

638. Es increíble que el histórico fallo de los “Saladeristas” (“Saladeristas Santiago, José y Jerónimo Podestá y otros c/ prov de Buenos Aires”), 14/05/1887 aún sigue teniendo vigencia. “Los saladeristas

bajo estudio la Corte comienza un lento camino de aplicación de los cambios introducidos por la reforma constitucional, luego asume nuevas proyecciones con la aplicación de los nuevos estándares y mandatos de optimización de las leyes de presupuestos de mínimos y, en el ínterin, va haciendo un pasaje del paradigma antropocéntrico a ecocéntrico y va contribuyendo a construir los fundamentos del Estado ambiental de derecho en Argentina.

Así, en la causa “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad”,⁶³⁹ de 1995 –cuya jurisprudencia es reiterada– deslinda las competencias de Nación y provincias: No corresponde la competencia originaria de la Corte en una causa en que se han puesto en tela de juicio cuestiones concernientes al derecho público local y de competencia de los poderes locales, como es la protección ambiental. Corresponde reconocer en las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, como asimismo valorar y juzgar si los actos que, llevados a cabo, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido, pues el artículo 41 de la Constitución reconoce explícitamente las jurisdicciones locales en la materia y estas no pueden ser alteradas.

Hay un creciente rol respaldatorio para la protección del ambiente de la jurisprudencia del Máximo Tribunal, que se acrecienta a medida que va cambiando su composición y cuando van cobrando vida las leyes de presupuestos mínimos sancionadas a partir del 2002, pero la Corte aún está tanteando y buscando su rumbo en la materia.⁶⁴⁰

En el caso de la “Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek T’oi c/ Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”,⁶⁴¹ donde en primera

no pueden invocar autorizaciones administrativas para alegar derechos adquiridos, no solo porque tales permisos se les concedieron bajo la condición implícita de no ser nocivos a los intereses generales de la comunidad, sino porque ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública, y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso que haga de su propiedad, y especialmente con el ejercicio de una profesión o de una industria”. Disponible en: <http://falloscsn.blogspot.com.ar/2005/08/saladeristas-de-barracas-1887.html> [fecha de consulta: 23/09/2021].

639. CSJN, Fallos: 318:992, 16/05/1995; en el mismo sentido: “Altube”; Fallos, 329:4026 “Fundación Reserva Natural Puerto Mar del Plata c/ Consorcio Portuario Regional de Mar del Plata”, 2006; Fallos: 329:2212, “Prov. de Neuquén c. YPF”, 2006; entre otros. En particular “las facultades de regulación y contralor sobre cuestiones vinculadas a la salubridad y protección del medio ambiente corresponden a la CABA” (CSJN, Fallos: 332:2595, “Styma Dirk c/ Metrovías SA”, 2009).

640. Ver en este sentido: CSJN, Fallos: 322:2862, “Líneas de Transmisión del Litoral SA (LITSA) c/ Corrientes Provincia de s/ Acción Declarativa de certeza”, 23/11/1995; Fallos: 324:436, “Almada, Hugo c/ Copetro SA”, 27/02/2001; Fallos: 325:3051, “Municipalidad de Magdalena c/ Shell Compañía de Petróleo SA”, 19/11/2002; Fallos: 326:75, “Neuquén, Provincia del c/ Estado Nacional (MEI -Secretaría de Transporte- CNRT) s/ acción declarativa” (tren de metanol), 06/02/2003, CSJN, Secretaría de Jurisprudencia, *Derecho Ambiental*, Buenos Aires, op. cit., pp. 49-55.

641. CSJN, Fallos: 325:1744, 11/07/2002 (Deforestación indiscriminada - Pérdida de espacios - Cambios climáticos), Fallos: 326:3051, 08/09/2003 (Daño ambiental - Amparo - Gravamen irreparable).

y segunda instancia se había rechazado el amparo frente a los desmontes en Salta por entender que no era la vía idónea, la Corte, por el contrario, señala que constituye un exceso de rigor formal la afirmación de la justicia de Salta según la cual las cuestiones requerían mayor debate y prueba,⁶⁴² pues, a fin de determinar la existencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, resultaba suficiente controlar que los actos impugnados hubieran respetado los procedimientos exigidos por la legislación provincial y nacional vigentes para autorizarla. A tal fin, continúa la Corte, bastaba con examinar si la autorización y prórroga de la actividad en cuestión requería una evaluación previa de impacto ambiental y social. La Corte asimismo considera que lo resuelto por el Superior Tribunal de la provincia afecta de modo directo e inmediato el derecho al debido proceso adjetivo (art. 18 CN), por lo que –sin perjuicio de lo que quepa decidir sobre el fondo del asunto– corresponde su descalificación como acto jurisdiccional en los términos de la doctrina de la misma Corte Suprema sobre arbitrariedad de sentencias. Por estas razones se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada, disponiéndose que los autos vuelvan al tribunal de origen para que se dicte un nuevo fallo. Sienta un antecedente derogatorio de dos principios del amparo como son el *periculum in mora* y *fumus boni iuris* y se establece un límite más laxo respecto de la revisión en sede judicial de los actos administrativos de los organismos técnicos del Estado, entre otros. En estos fallos la CSJN cambia el rumbo respecto de la jurisprudencia que había sentado en el caso “Louzan”.⁶⁴³ Así, la Corte avanza respecto a la evaluación de impacto ambiental como procedimiento previo, necesario y obligatorio para la habilitación de actividades con incidencia ambiental, pasando el amparo a ser vía idónea para detener actividades sin DIA.

El verdadero salto cualitativo y donde la propia Corte se asume en su rol de “corte ambiental”⁶⁴⁴ es a partir de la decisión del caso “Mendoza, Beatriz Silvia

Disponible en: https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/7011/mod_resource/content/1/Corte%20Suprema%20Noviembre%202012.pdf [fecha de consulta: 23/09/2021].

642. CSJN, Fallos: 325:1744, 11/07/2002, “Si bien la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, su exclusión por la existencia de otros recursos no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente, toda vez que la institución tiene por objeto una efectiva protección de derechos más que una ordenación o resguardo de competencias”.

643. CSJN, Fallos: 317:1658, “Louzán Carlos A c/ Estado Nacional – Ministerio de economía y Servicios Públicos s/amparo”, 17/11/1994, según Esain “nefasto fallo”.

644. Esain, José Alberto, “La Corte ambiental. La agenda de la sostenibilidad por nuestro Alto Tribunal”, Informe Ambiental FARN, 2009, disponible en https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2009_IAF.pdf [fecha de consulta: 23/09/2021]; “La Justicia para el desarrollo sostenible: jurisprudencia ambiental en doscientos años de Argentina”, Informe Ambiental FARN, 2010, pp. 107-149, disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2010_IAF.pdf [fecha de consulta: 23/09/2021]; “Una Corte para el desarrollo sostenible”, Informe Ambiental

y otros c. Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”,⁶⁴⁵ que funciona como un parteaguas en la materia, no solo en términos de contenidos sino también en la innovación de procedimientos.⁶⁴⁶ Efectivamente, hay un antes y un después de la Corte en la megacausa “Mendoza”. Sus fallos sobre la contaminación y saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo son significativos no solo para nuestra Ciudad y la región metropolitana sino para todo el país. Allí se define por primera vez al ambiente como indivisible e indisponible y como un bien colectivo, otorgándole prioridad a la prevención⁶⁴⁷ y aplicando el principio de progresividad. Se establece el paradigma de la gestión ambiental integral e imperativa.⁶⁴⁸ Se le da un rol relevante al acceso a la información, como derecho de todos/as y se efectúan críticas a los gobiernos por falta de información, información inadecuada o imprecisa. Se recalca la obligación de los generadores de contaminación y de los Estados de hacer estudios e informar.

FARN, 2009, pp. 289-330, disponible en https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2009_IAP.pdf [fecha de consulta: 23/09/2021]; Sabsay, Daniel, “La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la sustentabilidad de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, *Revista La Ley*, 11/07/2006, anotando la resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 2006-06-20 en autos “Mendoza, Beatriz S. y otros c Estado Nacional y otros”; Bazán, Víctor “¿La Corte Suprema de Justicia Argentina se reinventa, presentándose como un Tribunal Constitucional?”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* N° 20, enero/junio 2009; García Espil, Javier, “Fortaleciendo las decisiones judiciales en los procesos ambientales colectivos” en *La Ley Revista de Derecho Ambiental*, 02/06/2014, p. 2, disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Sup-Derecho-Ambiental_2014-06_La-prueba-en-los-procesos-ambientales.pdf [fecha de consulta: 23/09/2021]; Robles Pellegrini, Nagma, “El rol de la Corte y sus efectos en el Estado Ambiental de Derecho”, en *Revista de Derecho Ambiental*, N° 53, enero/marzo de 2018, pp. 63-71.

645. CSJN: Fallos: 329:2316, 20/06/2006; 329:3445, 24/08/2006; 329:3528, 30/08/2006; 330:22, 06/02/2007; 330:1158, 20/03/2007, 330:2746, 12/06/2007, 330:3663, 22/08/2007; 331:1622, 08/07/2008, 331:1676, 23/07/2008, 332:1600, “Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas S.A.”, 28/07/2009; 332:2522, 10/11/2009; “Pajares de Olivera, María y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”, 334:1458, “Acumar s/ urbanización de villas y asentamientos precarios, legajo de actuaciones ocupación de predio sito en Villa Soldati, CABA s/ actuaciones elevadas por el Juzgado Federal de Quilmes”, 29/11/2011.

646. Ver: <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html> [fecha de consulta 24/09/2021].

647. “La presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que según se alega en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. En 2º lugar, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, el resarcimiento”, CSJN, Fallos: 329:2316, “Mendoza”, *op. cit.*; Pérez De Los Cobos Hernández; Elisa, “La causa ‘Mendoza’, un proceso autónomo y urgente”, en Cafferata, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana, (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, *op. cit.*, pp. 469-538.

648. “El reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos”, CSJN, Fallos: 329:2316, “Mendoza”, *op. cit.*

El ambiente como derecho/deber⁶⁴⁹ habilita la participación: “Participar en la gestión del ambiente no implica atribuirse los derechos del pueblo y peticionar a su nombre, sino ejercer el derecho-deber de preservarlo”.⁶⁵⁰ Así irrumpe con fuerza la necesidad de la participación ciudadana en el monitoreo de la información, la formulación de las metas de prevención y recomposición y la ejecución del plan, cuestión que todavía está en camino de concretarse después de más de 10 años.

En esta causa se ve un ejemplo claro de activismo judicial en el cual se subrayan las facultades ordenatorias de los jueces (art. 32 LGA):

El daño que un individuo causa al bien colectivo ambiente se lo está causando a sí mismo. La mejora o la degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales.⁶⁵¹

En la resolución del 20 de junio de 2006 la Corte declara su incompetencia originaria en razón de la distinta vecindad o de extranjería –art. 117 de la CN– frente a reclamos resarcitorios dirigidos contra la Nación, un Estado provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ciertas empresas, por lesión de bienes individuales como consecuencia indirecta de la agresión al ambiente –en el caso, debido al vertido de residuos tóxicos y peligrosos en cursos de la mencionada cuenca–, al no verificarse el recaudo de “causa civil” exigido por el señalado artículo 24, inciso 1, del Decreto-Ley N° 1285/58. Pero en paralelo, habilitó aquella modalidad en relación con la pretensión tendente a recomponer el ambiente frente a la degradación o contaminación de sus recursos y resarcir un daño de incidencia colectiva –a causa del vertido de dicho tipo de residuos– frente al carácter federal de la materia en debate –art. 7, Ley N° 25675 (Ley General del Ambiente)–, al haberse demandado conjuntamente, entre otros sujetos, a la Nación y a un Estado provincial. O sea, declaró su incompetencia originaria para conocer de la demanda por el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales y fijó su competencia originaria en relación con las pretensiones de prevención, la recomposición y resarcimiento del daño colectivo.

649. “La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato [del derecho] que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras”, en ídem.

650. Valls, Mario, “Presupuestos mínimos ambientales. Ley general 25.675 comentada, anotada y concordada. Leyes especiales comentadas”, *op. cit.*, p. 84, comentando con motivo de la causa “Mendoza” la aplicación del artículo 19 de la LGA y la participación en el artículo 41 CN, “Vigoriza y adecua la gestión del ambiente a la realidad”, “Coadyuva a que se sigan carriles republicanos”, p. 85.

651. CSJN, Fallos: 329:2316, “Mendoza, Beatriz S. y otros c/Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (Daños Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza- Riachuelo)”, 20/06/2006.

En resolución del 22 de agosto de 2007, fijó una serie de reglas para su tramitación como proceso colectivo, de excepcional naturaleza, cuyo objeto es la tutela del bien colectivo (contaminación del río Matanza-Riachuelo), teniendo como prioridad absoluta la prevención y la recomposición del daño. La fijación de dichas pautas se sustentaba en la necesidad de encauzar su trámite mediante “un procedimiento útil y eficiente que no frustrara ni distorsionara los ingentes intereses comprometidos ni el adecuado y oportuno ejercicio por el Tribunal de su jurisdicción constitucional”. La Corte ya comenzaba a explorar criterios para lo que finalmente será su acordada en materia de procesos colectivos.

La Corte lleva adelante un proceso atípico e innovador. En primer lugar, determinó las pretensiones, luego requirió informes a las empresas demandadas, exigió la presentación de un plan de acción a las autoridades competentes y convocó a audiencias públicas (Fallos: 329:2316). Aceptó la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación y de organizaciones de la sociedad civil como terceros interesados. Requirió a la Universidad de Buenos Aires que informara sobre los puntos incluidos en el plan presentado por las autoridades. Después, estableció objetivos a ser alcanzados mediante la ejecución de un programa de acciones, disponiendo plazos y responsables, e ideó una “microinstitucionalidad” –como la llama García Espil– para monitorear su cumplimiento (Fallos: 331:1622).

Es decir, la Corte exige a los organismos encargados de la gestión que planifiquen y den publicidad y transparencia a ese proceso y ella misma lo hace. Exige garantizar múltiples oportunidades de deliberación en torno a los fundamentos expuestos e impone habilitar la participación social con carácter previo al dictado de las resoluciones. Se pasa de un modelo judicial de exclusiva argumentación a otro de adopción de medidas para buscar la eficacia jurídica. Así por ejemplo, se buscan expertos de una Universidad Nacional para analizar pruebas y la factibilidad del plan; se ordena producir información a los agentes contaminantes y autoridades, exigiendo que sea accesible a la población y su digitalización; realiza audiencias públicas; se pone en cabeza de la Autoridad de la Cuenca (ACUMAR) la ejecución del PISA; se ordena recomponer el ambiente conforme estándares internacionales; asigna tareas a tribunales inferiores en la ejecución y ella controla.

La Corte se reivindica como “intérprete final de la Constitución, guardián último de los derechos de las personas” y como “partícipe en el proceso republicano de gobierno”. Dice velar para que las sentencias por ella dictada sean lealmente acatadas “desmantelando todo acto que pretenda desnaturalizarlas, neutralizarlas o paralizarlas”. Esto es, ejerce un control de ambientalidad fáctico, no solo argumentativo decisorio.

En la causa “Villivar, Silvana Noemí v. Provincia del Chubut y otros”⁶⁵² sobre el conflicto del “Oro de Esquel”, del 14 de julio de 2007, el voto fundado de Lorenzetti, Fayt y Petracchi, si bien no entra en el fondo de la cuestión ni hace consideraciones sobre la minería con cianuro, interpreta por primera vez el tercer párrafo del artículo 41 CN (ver cons. 7 y 8) que establece la concurrencia complementaria maximizadora porque, aunque consideraron improcedente el recurso, aclararon que

... la aprobación expresa, previa audiencia pública, del estudio de impacto ambiental exigida en la ley de la Provincia del Chubut antes del inicio de actividades capaces de degradar el medio ambiente no contradice las leyes nacionales 24.585 y 25.675, dictadas con arreglo al art. 41 de la C.N., ya que la facultad que tienen las provincias de complementar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente, supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada. El art. 11 de la Ley Nacional 25.675 reitera como presupuesto mínimo común de aplicación obligatoria en todo el territorio de la república para toda actividad susceptible de degradar el ambiente, o afectar la calidad de vida de la población de manera significativa, la sujeción a un procedimiento de evaluación ambiental previo a su ejecución.

Otra causa relevante en el mismo periodo es “Salas, Dino y otros c. Salta provincia de y Estado Nacional s/amparo” (originario)⁶⁵³ sobre la protección de bosques nativos frente a desmontes y talas en el contexto del debate parlamentario de sanción de la ley de presupuestos mínimos en la materia. Aquí hay en el 2008 una intervención excepcionalísima de la Corte ante el deficiente poder de policía ambiental provincial. Se apela a la responsabilidad internacional del Estado y el control de convencionalidad. Se habla de prevención de inconstitucionalidades futuras y se aplica el principio precautorio. Hay un *mandamus* al Poder Legislativo provincial de modificar ley. Se hace hincapié en la obligación de evaluar el impacto ambiental. Se desarrollan los presupuestos mínimos procesales en la LGA. Se suspenden los permisos de tala y deforestación. Se declara la precariedad de las autorizaciones administrativas (mal llamadas “licencias ambientales”). Se aplica el principio de legalidad como “legalidad ambiental”. Se da particular importancia al acceso a la información y a la participación ciudadana (democracia por consensos, publicidad de la información y audiencias). Se configura un sistema de control del debido proceso legal ambiental en el marco de una gestión del Desarrollo Sosteni-

652. CSJN, Fallos: 330:1791, (Minería - explotación y exploración - audiencia pública - estudio de impacto ambiental - potestades de las provincias).

653. CSJN, Fallos: 331:2797, 19/12/2008; 331:2925, 29/12/2008; 332:663, 26/03/2009. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-salas-dino-otros-salta-provincia-estado-nacional-amparo-fa11000202-2011-12-13/123456789-202-0001-10ts-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 24/09/2021].

ble. Esto es, a pesar de la decidida intervención de la Corte en esta causa aún hay una tensión entre los dos paradigmas del derecho ambiental.

El principio precautorio se aplicó de manera preventiva e inhibitoria con los siguientes fundamentos:

El principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios.

La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras.⁶⁵⁴

La Corte anticipa la necesidad de revisar, ampliar y enriquecer un instituto muy caro del derecho del ambiental, la evaluación de impacto ambiental, cuando ordena la realización en forma conjunta, de una “evaluación ambiental acumulativa”, integral o acumulativa. Dijo:

Que la aplicación del principio precautorio en este caso, obliga a suspender las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos de mención, hasta tanto se efectúe un estudio de impacto acumulativo de dichos procesos. El estudio referido deberá ser realizado por la provincia de Salta, en forma conjunta con la SAyDS de la Nación, la que deberá resguardar el respeto de los presupuestos mínimos en la materia. Asimismo, deberá dar amplia participación a las comunidades que habitan en la zona afectada. Dicho estudio deberá concentrarse en el análisis del impacto ambiental acumulativo de la tala y desmontes señalados sobre el clima, el paisaje y el ambiente en general, así como las condiciones de vida de los habitantes. Deberá proponer, asimismo, una solución que armonice la protección de los bienes ambientales con el desarrollo en función de los costos-beneficios involucrados.⁶⁵⁵

Resultan también interesantes en esta época ver los fallos “Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios Prov. de Buenos Aires s/ amparo-med. Cautelar”, del 14 de octubre de 2008,⁶⁵⁶ sobre pesca artesanal en la Bahía San Blas, en protección de la biodiversidad –cuyo interés excede a la provincia por el carácter de migratorias de las especies de fauna– en una reserva

654. CSJN, Fallos: 332:663, “Salas, Dino y otros c. Salta, Provincia de y Estado Nacional”, 26/03/2009.

655. Ídem.

656. CSJN, Fallos: 331:2223, *op. cit.*

natural), porque allí la Corte entiende mal concedido el recurso frente a un fallo de Cámara que aplicaba correctamente los presupuestos mismos de la Ley N° 25675, por entender que no hay cuestión federal comprometida, y “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Entre Ríos y otro s/amparo” (quema de pastizales) donde en el fallo del 9 de diciembre de 2009 la Corte acepta su competencia en función de ser un caso interjurisdiccional que involucra tres provincias. En la resolución, los jueces Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Carlos Fayt y Enrique Petracchi ordenaron asimismo la acumulación de la causa “Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo” (daño ambiental) –en la que no aceptan la legitimación de la Universidad para demandar por daño colectivo– a la iniciada por la Municipalidad. Se discutía si las prácticas de las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires resultaban violatorias del artículo 41 CN, de la Ley N° 25675, de la Convención sobre Biodiversidad (Ley N° 24375) y la Convención de Ramsar (Ley N° 23919) por afectar el ecosistema humedal del Río Paraná. Aplican el principio precautorio y el de progresividad. Aunque en el fallo del 11 de diciembre del 2014 declararan abstracta la cuestión⁶⁵⁷ habida cuenta del “Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná” acordado entre las varias jurisdicciones y la creación del “Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible de la Región del Delta del Paraná”, la Corte analiza en detalle la implementación de soluciones por parte de organismos de la Administración.

En “Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable c/ CONEA”,⁶⁵⁸ del 26 de mayo de 2010, la Corte retoma la aplicación del principio precautorio, la refuerza y expande. Sostiene en su voto Lorenzetti:

Que la aplicación del principio precautorio establece que, cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente, lo que no puede confundirse con la idoneidad de la acción meramente declarativa. El principio precautorio es un principio jurídico del derecho sustantivo. De tal modo, una vez que se acredita el daño grave e irreversible, el principio obliga a actuar aun cuando exista una ausencia de información o certeza científica, debiéndose efectuar un juicio de ponderación con otros principios y valores en juego. El principio es una guía de conducta, pero los caminos para llevarla a cabo están contemplados en la regulación procesal, que establece diferentes acciones con elementos disímiles, precisos y determinados, que no pueden ser ignorados en una decisión que no sea contra legue.

657. Disponible en: <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-municipalidad-rosario-entre-rios-provincia-otro-amparo-dano-ambiental-fa14000194-2014-12-11/123456789-491-0004-10ts-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 26/09/2021].

658. CSJN, Fallos: 333:748.

En “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Provincia de Buenos Aires y Estado Nacional” del 24 de mayo de 2010⁶⁵⁹ también aplicó el principio precautorio.

El caso “Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otros s/ amparo”,⁶⁶⁰ donde casi un centenar de comunidades de pueblos originarios reclaman frente a la explotación inconsulta e irracional de litio y borato en los salares donde ancestralmente trabajan, es importante no solo por la utilización de los principios y estándares ambientales sino también por el proceso participativo y de organización social previo y concomitante en el cual, además, los actores actúan conforme a los principios del Buen Vivir,⁶⁶¹ tal y como fueron expuestos en el Capítulo VI, punto 3. Asimismo, la Corte, en el fallo del 27 diciembre de 2011,⁶⁶² habla de “el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado” para “sostener la observancia de la Constitución Nacional” al convocar a audiencia pública. Finalmente, la Corte, en el fallo del 18 de diciembre del 2012, rechazó el amparo⁶⁶³ por no existir un “caso” o “causa” contra la provincia de Jujuy que autorice la intervención jurisdiccional de esta Corte, “toda vez que las comunidades demandantes no han proporcionado ningún elemento de convicción que justifique un interés jurídico...”. En 2016 las comunidades indígenas del Norte presentan el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para hacer sentir allí sus protestas.⁶⁶⁴

659. CSJN, Fallos: 330:1915.

660. C. 1196, XLVI. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-comunidad-aborigen-santuario-tres-pozos-otros-jujuy-provincia-otro-amparo-fa11000191-2011-12-27/123456789-191-0001-iots-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 27/09/2021].

661. *Kachi Yupi*, procedimiento de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado (en adelante, CPLI) para las comunidades indígenas de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, es una muestra de ejercicio de autodeterminación en el marco del Buen Vivir sobre sus territorios, de defensa de sus derechos y de relacionamiento con el Estado en un plano de igualdad y respeto. En las antípodas de la tutela jurídica, propia del paradigma colonial vigente durante siglos, *Kachi Yupi* defiende el principio de autodeterminación como la capacidad de los pueblos de decidir por sí mismos sus propios destinos como sujetos colectivos titulares de derechos, dignos, libres y plenamente capaces. Ver: Comunidades Indígenas de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. *Kachi Yupi*, Huellas de Sal, Comunidad de Quera y Aguas Calientes (Jujuy) 2015. Disponible en: <http://naturaljustice.org/wp-content/uploads/2015/12/Kachi-Yupi-Huellas.pdf> [fecha de consulta: 27/09/2021].

662. Convoca a audiencia para que las comunidades originarias puedan ejercer sus derechos de participación y consulta. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-comunidad-aborigen-santuario-tres-pozos-otros-jujuy-provincia-otro-amparo-fa11000191-2011-12-27/123456789-191-0001-iots-eupmocsollaf>, *op. cit.*

663. Expte. C.1196.XLVI. Disponible en: <http://www.regionnortegrande.com.ar/?noticia=22952> [fecha de consulta: 27/09/2021].

664. En *La Nación*, 23/02/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1873415-una-demanda-de-los-indigenas-llego-a-la-corte> [fecha de consulta: 27/09/2021].

En “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” del 3 de julio de 2012,⁶⁶⁵ la Corte revoca la cautelar del juez federal que suspendía la aplicación de la Ley de Protección de los Glaciares y el Ambiente Periglacial:

... pues los fundamentos dados por el magistrado que previno para tener por acreditado el requisito de verosimilitud del derecho, resultan dogmáticos y no son suficientes para tornar procedente la medida, ya que, teniendo en cuenta la presunción de legitimidad de que gozan los actos legislativos, no basta para sustentar la verosimilitud del derecho la mera argumentación de que la norma impugnada afectaría los derechos de la actora sin demostrar claramente de qué modo se produciría un gravamen en el caso concreto, siendo insuficiente la mera alegación de un perjuicio cuando todavía no se conoce si la actividad se desarrolla en el ámbito del recurso protegido por la ley.

En “Kersich, Juan Gabriely otros c/ Aguas Bonaerenses y otros s/ amparo”,⁶⁶⁶ el fallo del 2 de diciembre del 2014, es un avance muy importante y se enmarca en el viraje de la Corte hacia un paradigma ecológico del Estado ambiental de derecho. En este fallo se consagra el derecho humano al agua en la medida en que “el acceso al agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas”. Especialmente además es importante la nueva mirada ecocéntrica en relación al agua, en línea con los principios del Vivir Bien, al establecer el respeto a la resiliencia de la naturaleza: “En el campo de los derechos de incidencia colectiva, es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia”.

La Corte mantuvo la medida cautelar que ordenaba el suministro de agua potable a los particulares y a las entidades educativas y asistenciales para satisfacer las necesidades básicas de consumo e higiene persona. Así, en el Considerando 11 dice:

Cabe dejar sin efecto la decisión mediante la cual se aceptó la adhesión de un grupo de personas en condición de nuevos actores en el amparo inicialmente promovido, sin perjuicio de mantener la medida cautelar por hallarse en juego el derecho humano al agua potable con base en los principios de prevención y precautorio, hasta tanto se dicte un nuevo fallo con carácter de urgente, pues los jueces provinciales no pudieron integrar, de manera intempestiva y sorpresiva, a un número exorbitante de coactores –2641– al amparo colectivo ambiental,

665. B. 140, XLVII. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-barrick-exploraciones-argentinas-sa-otro-estado-nacional-accion-declarativa-inconstitucionalidad-fa12000094-2012-07-03/123456789-490-0002-10ts-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 27/09/2021].

666. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-14507-La-Corte-dijo-que-el-acceso-al-agua-potable-incide-directamente-sobre-la-vida-y-la-salud-de-las-personas--por-lo-que-debe-ser-tutelado-por-los-jueces.html> [fecha de consulta: 27/09/2021].

sino que debieron arbitrar los medios procesales necesarios que, garantizando la defensa en juicio del demandado, permitieran que las decisiones adoptadas en el marco del proceso alcancen a la totalidad del colectivo involucrado, sin necesidad de que sus integrantes deban presentarse individualmente en la causa, medida que claramente desvirtúa la esencia misma de este tipo de acciones.

“Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbra Limited y otros s/ sumarísimo”,⁶⁶⁷ el fallo del 23 de febrero de 2016, es emblemático al aplicar el principio precautorio y ordenar la suspensión actividad minera. La Corte Suprema dejó sin efecto la sentencia recurrida de la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán que no había hecho lugar a la medida cautelar solicitada para que se ordene la suspensión inmediata de la actividad minera llevada a cabo en los yacimientos mineros denominados “Bajo de la Alumbra” y “Bajo el Durazno”, en Andalgalá, provincia de Catamarca, hasta tanto se realicen informes periciales *in situ* para medir el alcance de la contaminación y degradación del medio ambiente producido por las filtraciones originadas en el dique de colas –entre otros factores contaminantes–, y hasta tanto las demandadas acrediten haber cumplido con la contratación de un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño. Aplicó el principio precautorio y el principio de equidad intergeneracional, afirmando que el derecho al ambiente no es una expresión de deseos sino el reconocimiento con rango supremo de un derecho preexistente operativo. En igual sentido, la doctora Highton de Nolasco declaró la arbitrariedad de la decisión en tanto lo resuelto había afectado de modo directo e inmediato el derecho al debido proceso adjetivo (art. 18 de la CN).

En “Martínez, Sergio R. c/ Agua Rica LLC Sucursal Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo”⁶⁶⁸ (explotación minera en Andalgalá, Catamarca) del 2 de marzo de 2016, al entender en la queja por recurso extraordinario denegado, dejó sin efecto la sentencia que denegó la revisión de la desestimación de la acción, aplicando el estándar de estudio de impacto ambiental como presupuesto mínimo (art. 41 CN) y que las declaraciones de impacto ambiental no pueden estar sujetas a condición conforme el artículo 255 del Código de Minería, que en este punto es considerada una norma ambiental. Presupone que las normas provinciales y municipales deben “complementar” y esto implica que deben ser adecuadas a los presupuestos mínimos federales bajo apercibimiento de que puedan ser declaradas inválidas

667. CSJN, Fallos: 339:142, 23/02/2016.

668. Disponible en: <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-martinez-sergio-raul-agua-rica-llc-suc-argentina-su-propietaria-yamana-gold-inc-otros-accion-amparo-fa16000033-2016-03-02/123456789-330-0006-10ts-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 27/09/2021].

(inconstitucionales), por no adecuarse a aquellos (principio de congruencia, art. 4, LGA). Aplican el principio de congruencia: “La legislación provincial, municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, este prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga” (art. 4 *in fine*, LGA). Reafirma el poder disciplinante de las normas nacionales de PM respecto a las locales y aplica el principio de prevención: “Es importante señalar que, en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro” (Fallos: 329:2316, “Mendoza”, cons. 8).

“Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, provincia de y otro”, de 26 de abril de 2016.⁶⁶⁹ En el caso de las represas hidroeléctricas sobre el río Santa Cruz, que aún no tiene sentencia definitiva, en esta resolución aplicó los siguientes estándares de estudio de impacto ambiental y audiencia pública como presupuestos mínimos vinculantes para la Nación y la provincia (de similar manera que en “Salas”), debido proceso y principio precautorio. Requirió informes y luego en base a esa respuesta dictó en diciembre la cautelar. En el fallo del 26 de abril hay un reconocimiento explícito del Estado ambiental de Derecho, al referirse en el considerando 3 al “ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado” y a que “esta Corte ha desarrollado esa cláusula de un modo que permite admitir la existencia de un componente ambiental del estado de derecho”, “... la efectividad que se reclama para todos los derechos fundamentales, también debe ser predicada respecto de los de incidencia colectiva y en particular del ambiente...”; corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizarla.

“Mamani, Agustín P. y otros c. Estado Provincial-Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram SA s/ recurso”.⁶⁷⁰ Con este caso, el control de ambientalidad en aplicación de los PMPAF es asumido por la Corte aun cuando el conflicto suscitado sea de carácter local. La Corte resuelve hacer lugar a la nulidad solicitada de las autorizaciones de desmonte de 1470 ha de bosque, en base a las graves irregularidades en el procedimiento de impacto ambiental, el trámite previo al otorgamiento y el desconocimiento de la sentencia del Superior Tribunal de la Provincia del principio precautorio y su modificación de la pretensión incluida en la demanda. La Corte instaura un nuevo procedimiento ambiental, al establecer:

669. Disponible en: <http://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/wp-content/uploads/2016/04/documentio.pdf> [fecha de consulta: 27/09/2021] y fallo del 21/12/2016. Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=735251> [fecha de consulta: 27/09/2021].

670. CSJN, Fallos: 340:1193, 05/09/2017.

... que aun cuando el juzgamiento del caso imponga al Tribunal la consideración de puntos de hecho o de derecho local ajenos a la jurisdicción extraordinaria, en el caso ello no es óbice a la procedencia del recurso interpuesto, porque resulta necesario para no desconocer el derecho federal aplicable, cuya frustración sería de otra manera inevitable (conf. Doctrina de fallos 192:104).⁶⁷¹

Esto significa un cambio importante en relación a la jurisprudencia anterior. Antes los presupuestos mínimos de protección ambiental eran, en relación con la competencia, asimilables a los códigos de fondo, razón por la cual en principio no eran susceptibles de recurso extraordinario, ya que la Corte no era competente –la Corte solo podía intervenir en conflictos locales en caso de arbitrariedad–. Ahora la Corte habla de un “derecho federal comprometido” en los presupuestos mínimos de la LGA y por tanto se arroga la última interpretación en la materia. Es importantísimo que en este caso la Corte considere que la Provincia violó el debido proceso legal ambiental. Esto tiene derivaciones muy relevantes en relación también con las obligaciones de los otros poderes del Estado, especialmente del Ministerio de Ambiente de la Nación, en cuya cabeza está la principal responsabilidad de velar por el cumplimiento de los PMPAF de la LGA.

“Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza” (río Atuel),⁶⁷² del 1º de diciembre de 2017. Aquí la Corte pone énfasis en el ambiente como “bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible”, sostiene que resulta necesario, para la solución del conflicto, enfocar el problema no solo desde las pretensiones articuladas por las provincias sino desde la perspectiva de los múltiples afectados/as involucrados/as. Utiliza el principio de equidad intergeneracional y defiende el nuevo paradigma ecocéntrico, dejando atrás el antropocéntrico. Plantea que es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad regenerativa y de resiliencia incorporando estos principios del Buen Vivir –aunque no los titule de esta forma–. Al referirse a la desertificación plantea la necesidad no solo de pensar el agua como derecho-demanda, sino también desde el problema de la oferta. En este caso la Corte establece un principio de morigeración y elastización de los principios del derecho procesal clásico, a los efectos de que el proceso sea más útil al fin de la protección ambiental, pero también establece un límite, esto es que el proceso no se convierta en una cuestión anárquica, porque si no, tampoco se cumpliría el fin.

671. CSJN, Fallos: 192:104, cons. 3, doctrina.

672. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-provincia-pampa-provincia-mendoza-uso-aguas-fa17000056-2017-12-01/123456789-650-0007-10ts-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 27/09/2021].

Revista interés ver también la evolución de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de cautelares en general y en cuestiones ambientales, en particular. Así, entre otras: “Provincia de Santiago del Estero c/ Nación Argentina y otros”,⁶⁷³ sentencia del 26 de septiembre de 1985. La CSJN denegó la posibilidad de que se dicte una medida de no innovar para que se ordene cautelarmente que se lleve adelante una conducta que integró el objeto reclamado. Sostuvo que “... de concederse la medida se obtendría, por anticipado, el propósito que solo se podría lograr con la admisión de la demanda, extremo, de por sí, inaceptable...”.

“Camacho Acosta, Maximino c/ Grafi Graf SRL y otros. s/ daños y perjuicios”,⁶⁷⁴ del 7 de agosto de 1997. Admite el recurso extraordinario por entender que la decisión produce un agravio de insuficiente, tardía o dificultosa reparación ulterior. Acepta que se adopte una medida innovativa. El fallo es trascendente porque fija los alcances de las medidas cautelares que sirven para adelantar la tutela, fundamentales en el proceso colectivo.

“Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ YPF SA y otros s/daño ambiental”⁶⁷⁵ del 13 de julio del 2004, es un proceso donde se discuten derechos de protección del ambiente. La Asociación de Superficiarios de la Patagonia demanda a YPF SA y las restantes concesionarias de la explotación y exploración de las áreas hidrocarburíferas de la “cuenca neuquina”, cuencas hídricas de los ríos Negro y Colorado, a fin de que se las condene a: 1) Realizar todas las acciones necesarias para la recomposición integral de los daños colectivos ambientales causados por la actividad que desarrollan en dicha área y para la reposición a su estado anterior de las extensas áreas desforestadas y sin vegetación a causa de las obras, 2) Construir el fondo de restauración ambiental previsto en el artículo 22 de la Ley N° 25675 y 3) Adoptar todas las medidas necesarias para evitar, en lo sucesivo, esta clase de perjuicios y, subsidiariamente, obtener la reparación de daños y perjuicios colectivos de ese modo originados.

Se solicita una medida de no innovar a fin de que se requiera a las demandadas la inmediata cesación de los dañosos efectos al medio ambiente generados por su actividad hidrocarburífera y, en forma supletoria, se les ordene que, según lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley N° 25675, contraten un seguro de cobertura para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño ambiental, o integren un fondo de reparación.

673. CSJN, Fallos: 307:1804, 26/09/1985.

674. CSJN, Fallos: 320:1633, 07/08/1997.

675. CSJN, Fallos: 327:2967, “Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ YPF S.A. y otros s/ daño ambiental”, 13/07/2004.

La mayoría (Petracchi, Belluscio, Fayt, Boggiano y Highton) resuelve:

5) Que la medida cautelar no puede ser favorablemente proveída. En efecto, la generalidad de los términos en que está formulada exigiría que en este estado del proceso el Tribunal determinase qué daños se habrían causado y, en el caso de existir, qué medida resultaría más idónea para suspenderlos provisoriamente...⁶⁷⁶

En disidencia parcial, Vázquez, Maqueda y Zaffaroni coinciden en el rechazo de la medida cautelar innovativa por los mismos fundamentos pero entienden que

... consideración distinta merece el pedido para que las concesionarias demandadas, en esta instancia del proceso, acrediten la contratación del seguro de cobertura por actividades riesgosas para el medio ambiente que, según se sostiene, sería exigible sobre la base de lo prescripto en el art. 22 de la ley 25.675.

De allí que postulen que corresponde “intimar a las demandadas para que en el plazo de diez días acrediten el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 22 de la ley 25.675 en lo referente a la contratación del seguro de cobertura allí dispuesto”.

Según Camps:

... puede entenderse que aquí la solución vino motivada por la imposibilidad de contar rápidamente con medios probatorios que abonen la existencia de los recaudos esenciales para que prospere la medida (básicamente el *periculum in mora* que, en este caso, hubiese implicado exponer sumariamente al juzgador cuáles son los concretos bienes amenazados o atacados, cuáles las medidas a adoptar y cuál es el perjuicio que generaría la demora en realizar tales actividades).⁶⁷⁷

676. “... Ambos puntos, juntamente con la pretensión de que se integre con carácter de medida cautelar el fondo de recaudación ambiental, sobre la base de la previsión contenida en el art. 22 de la ley 25.675, coinciden exactamente con la materia que será objeto de la sentencia definitiva, lo que obsta a la procedencia de la medida pedida (Fallos: 307:1804, entre muchos otros). 6) Que tampoco corresponde requerir a las concesionarias demandadas, en esta instancia del proceso, que acrediten la contratación del seguro de cobertura por actividades riesgosas para el medio ambiente que, según se sostiene, sería exigible sobre la base de lo prescripto en el art. 22 de la ley 25.675. La clara identificación del objeto de la demanda con dicha pretensión cautelar determina su rechazo, pues si se accediese a ella se desprenderían de su dictado los mismos efectos que produciría un pronunciamiento definitivo favorable a la pretensión de la actora. Tal anticipación resulta inaceptable, al no advertirse que el mantenimiento o alteración de la situación de hecho o de derecho ‘pudiera influir en la sentencia o convirtiera su ejecución en ineficaz o imposible’ (art. 230, inc. 2, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; arg. Fallos: 307 citado). Por lo demás, tampoco se advierte ni se denuncia la presencia de riesgos que justifiquen seguir el amplio principio rector impuesto por el art. 4º, cuarto párrafo, de la ley 25.675” (cons. 5 y 6).

677. Camps, Carlos Enrique, en clases sobre Cautelares ambientales en la Carrera de especialización de Derecho Ambiental, UBA, Facultad de Derecho, 2016-2017.

El fallo dice que

... la generalidad de los términos en que está formulada (la petición cautelar) exigiría que en este estado del proceso el Tribunal determinase qué daños se habrían causado y, en el caso de existir, qué medida resultaría más idónea para suspenderlos provisoriamente.

Hay un avance sustantivo en “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/amparo”,⁶⁷⁸ en la sentencia del 26 de marzo del 2009:

Cabe desestimar *in limite* el planteo efectuado por el Estado provincial a los fines de que se deje sin efecto la medida cautelar requerida en el marco de la acción de amparo promovida contra la provincia de Salta y el Estado Nacional por la cual se ordenó de manera provisional el cese de los desmontes y talas de bosques nativos autorizados por la provincia, pues se configura una situación clara de peligro de daño grave porque podría cambiar sustancialmente el régimen de todo el clima en la región, afectando no solo a los actuales habitantes, sino a las generaciones futuras, perjuicio que de producirse sería irreversible.

Cabe hacer lugar a la medida cautelar requerida en el marco de la acción de amparo promovida contra la provincia de Salta y el Estado Nacional, ordenándose de manera provisional el cese de los desmontes y talas de bosques nativos autorizados por la provincia, pues media suficiente verosimilitud en el derecho y la posibilidad de perjuicios inminentes e irreparables, de conformidad con lo establecido en el art. 232 del CPCCN, y resulta aplicable al caso el principio precautorio previsto en el art. 4º de la ley 25.675, limitándose su alcance a las autorizaciones otorgadas durante el último trimestre del año 2007 en atención a que los demandantes no individualizaron con precisión cuáles eran los desmontes o talas de bosques nativos autorizados que afectaron las áreas de influencia de las comunidades que representan, destacando especialmente que en aquel período se verificó un abrupto incremento en los pedidos de autorizaciones a tales efectos.

En “Municipalidad de Berazategui c/Aguas Argentinas SA”,⁶⁷⁹ del 28 de julio del 2009, se consolida el criterio de las cautelares en función del principio precautorio:

Si bien la sentencia que hizo lugar a la medida cautelar solicitada a fin de que una empresa de servicios de agua adopte las medidas pertinentes para realizar las obras necesarias para la construcción y puesta en marcha de una planta depuradora de líquidos cloacales es arbitraria en cuanto dispuso la ejecución de las obras omitiendo examinar cuestiones sustanciales, no lo es en cuanto considera demostrada la existencia de un daño grave al medio ambiente por la descarga continua en el Río de La Plata de efluentes cloacales provenientes de la Capital Federal y parte de la zona urbana que rodea la ciudad, siendo inadmisibles sostener que la

678. “Salas, Dino y otros c/Salta, provincia de y Estado Nacional s/amparo”, *op. cit.*

679. CSJN, Fallos: 332:1600.

prueba producida carece de precisión o resulta imprescindible llevar a cabo estudios de mayor alcance, pues tal como prevé el art. 4° de la ley 25.675, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

En la causa “Barrick Exploraciones Argentinas SA y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”,⁶⁸⁰ en el fallo del 3 de julio del 2012, en discusión la aplicación de Ley de Protección de Glaciares, la mayor de la Corte deja sin efecto la cautelar dispuesta por el juez federal, amparándose en la:

... presunción de legitimidad de que gozan los actos legislativos, no basta para sustentar la verosimilitud del derecho la mera argumentación de que la norma impugnada afectaría los derechos de la actora sin demostrar claramente de qué modo se produciría un gravamen en el caso concreto, siendo insuficiente la mera alegación de un perjuicio cuando todavía no se conoce si la actividad se desarrolla en el ámbito del recurso protegido por la ley. (Mayoría: Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Petracchi, Maqueda. Abstención: Argibay, Zaffaroni).

En la causa “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, provincia de y otro”, la sentencia del 21 de diciembre de 2016⁶⁸¹ hace lugar a la cautelar deteniendo las obras, habiendo solicitado las partes como “precautelar” oficiar a las demandadas para que informen si han cumplido con la formación y estudio de impacto ambiental, con la consulta vecinal y con los artículos 11, 12 y 13 de la Ley N° 25675 en relación con el proyecto de construir dos grandes represas sobre el río Santa Cruz, “Néstor Kirchner” y “Jorge Cepernic”, ubicadas en las estancias “Cóndor Cliff” y “La Barrancosa” de la provincia de Santa Cruz y como “cautelar”, para el caso de que el informe anterior arroje resultado negativo, la suspensión inmediata de la obra hasta que se cumpla con las exigencias de la LGA, es decir, el estudio de impacto ambiental y la consulta vecinal.

Por otro lado, son muy pocos los fallos que han llegado a la Corte en materia de Patrimonio, entre otros: “Zorrilla, Susana y otro c/ EN-PEN s/ expropiación”.⁶⁸² En este caso, que transcurre en la Ciudad de Buenos Aires, la Corte confirma lo resuelto por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que a su vez confirma la decisión de primera instancia que admitió la demanda de expropiación irregular promovida por los actores contra el Estado Nacional (Secretaría de Cultura y Medios de Comunicación de la Presidencia

680. B. 140, XLVII, *op. cit.*

681. CSJN, Fallos: 339:1732.

682. CSJN, Fallos: 336:1390, 27/08/2013, p. 232. (Monumento Histórico, artístico. Expropiación irregular).

de la Nación), disponiendo la expropiación del inmueble objeto de la acción y el pago de una suma en concepto de indemnización. Para la mayoría del tribunal, de acuerdo con la Ley N° 12665 y su decreto reglamentario, la declaración de “monumento histórico-artístico” apareja, por sí sola, la obligación del Estado Nacional de expropiar cada cosa que se declare comprendida en su régimen y la expropiación resulta en el caso el único medio apto para garantizar la manda contenida en el artículo 41 de la Constitución Nacional y las leyes, para asegurar la preservación de un inmueble cuyo valor cultural ha sido reconocido por todos/as los/as involucrados/a en el pleito. En disidencia, Highton y Petracchi consideran inadmisibles sostener que la declaración como monumento histórico-artístico nacional respecto del inmueble objeto de la acción (Ley N° 25317) conlleve –para su efectiva protección y preservación– la calificación de utilidad pública a los fines expropiatorios y que la Ley N° 12665 prevé alternativas distintas a aquella para compatibilizar los derechos de los propietarios y la finalidad de la norma. Fallos como este nos ratifican en la necesidad de una ley de presupuestos mínimos en la materia. Además, hay que decir que al ser un fallo anterior al nuevo Código Civil y Comercial, no disponían de las herramientas que hoy brindan sus artículos 240 y 241.⁶⁸³

VII.2. Las acordadas de la Corte en materia ambiental, de participación y de procesos colectivos

Han sido muchos los avances de la Corte para construir en su propio ámbito una democracia más participativa y para darse reglas procesales acordes a la envergadura y dificultades de los nuevos problemas colectivos y ambientales que llegaban a sus estrados. Se va produciendo a través de sus sentencias un ensayo de nuevas fórmulas, que luego trata de plasmar en reglas generales para todos los procesos y para el conocimiento con antelación por parte de los/as justiciables. Reglas que además se van perfeccionando con el correr de los años.

Así, ya en 2004 la Acordada de la Corte que estableció el régimen que regula la participación de los amigos del Tribunal (*amicus*) (Acordada N° 28/2004⁶⁸⁴ y sus modificaciones Acordadas N° 14/2006⁶⁸⁵ y N° 7/2013⁶⁸⁶) fue un avance en la introducción de la ciudadanía y una lenta evolución para una

683. Volveremos sobre este caso en el Capítulo X.3, punto 6.

684. Del 14/07/2004. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=88784> [fecha de consulta: 27/09/2021].

685. Del 03/05/2006. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=88786> [fecha de consulta: 27/09/2021].

686. Del 23/04/2013. Disponible en: <http://patriciomaraniello.com.ar/home/wp-content/uploads/2015/01/Acordada-07-13-CSJN.-Amicus-Curiae.pdf> [fecha de consulta: 27/09/2021].

mayor y mejor intervención de los actores sociales en los procesos, especialmente colectivos, y para “pluralizar y enriquecer el debate constitucional, así como fortalecer las decisiones jurisdiccionales...”. Asimismo, algunas de las modificaciones que se introdujeron en el procedimiento surgieron de las propias sugerencias de organizaciones sociales ante la convocatoria de la Corte. Es decir, fue en sí mismo un proceso de elaboración participativa, lo que es en sí mismo en este ámbito una necesaria innovación.

Mediante el dictado de la Acordada N° 30/2007 estableció un régimen de audiencias públicas,⁶⁸⁷ las cuales pueden ser: a) informativas, cuyo objeto será escuchar e interrogar a las partes sobre aspectos del caso a decidir; b) conciliatorias, cuyo objeto será instar a las partes en la búsqueda de soluciones no adversariales; y c) ordenatorias, cuyo objeto será tomar las medidas que permitan encauzar el procedimiento a fin de mejorar la tramitación de la causa.

La creación de la Oficina de Justicia Ambiental (Acordada N° 1/2014),⁶⁸⁸ precedida por la “Norma Ambiental” y la “Comisión de Ambiente y Sustentabilidad”, aprobadas por Acordadas N° 35/2011 y N° 16/2013, respectivamente, y su equipo especializado es sin dudas una inversión que rinde sus nutritivos frutos a medidas que se vislumbran sus investigaciones detrás de la pluma de los nuevos fallos.

También más recientemente la Acordada N° 32/2014 sobre “Registro de Procesos Colectivos” del 1° de octubre de 2014⁶⁸⁹ –aunque excluya expresamente a las causas ambientales– y en un paso aún más audaz la Acordada N° 12/2016 sobre “Reglamento de actuación en procesos colectivos” del 5 de abril del 2016,⁶⁹⁰ cumpliendo funciones ordenadoras innovadoras en este tipo de causas y su proliferación, en ausencia de un marco legal.

VII.3. Conclusiones y reflexiones sobre el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia ambiental

Aun con todas las dudas que generan los debates teóricos en materia de control de constitucionalidad judicial y las tensiones políticas que implica la intromisión de la Corte señalando la ineficacia, inexistencia o

687. Del 5/11/2007. Disponible en: http://www.cpacf.org.ar/files/acordadas/ac_csjn_3007.pdf [fecha de consulta: 27/09/2021].

688. Del 11/02/2014. Disponible en: 2014-poder-judicial-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion-oficina-de-justicia-ambiental-creacion/ [fecha de consulta: 27/09/2021].

689. BO: 03/11/2014. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?jsessionid=Do25AB9ABE77DC3B37DA1DCA98F26824?id=237649> [fecha de consulta: 27/09/2021].

690. BO: 08/04/2016. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=260206> [fecha de consulta: 27/09/2021].

inconstitucionalidad de algunas políticas públicas y aun cuando la pertenencia de clase e ideológica de los/as integrantes de la Corte obviamente responde siempre al grupo hegemónico, a los efectos prácticos y concretos de la defensa del ambiente es preciso reconocer que la CSJN ha cumplido un rol importante en su avance, incluso disruptivo del *statu quo*.

Las sentencias de la Corte son una fuente relevante en la medida en que ella misma viene repitiendo que su doctrina en interpretación constitucional es parcialmente vinculante respecto a los/as demás jueces/zas (pueden abandonarla si alegan elementos que justifiquen su apartamiento-razonabilidad).

La jurisprudencia de la Corte Suprema reiterada en materia ambiental, en consonancia con los principios de prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad, no regresión/irreversibilidad, *pro homine*, información y participación y más recientemente también asumiendo una agenda del Buen Vivir a través de los principios de agua para la vida y respeto a la capacidad regenerativa de la naturaleza, de sus elementos y sistemas, van urdiendo la trama del Estado ambiental de derecho y conformando una coraza en la defensa del ambiente y de nuestro derecho al ambiente que va cobrando autoridad y permea las restantes instancias.

Si bien las causas donde los hechos transcurren en la Ciudad de Buenos Aires no son muchas –lo es en parte la causa “Mendoza” y con solo eso ya da para un tratado de derecho ambiental–, la relevancia de sus interpretaciones constitucionales y la de los presupuestos mínimos de la LGA como especialmente sus innovaciones procesales y medidas provisionales preventivas y precautorias es tal que ameritó detenernos en ellas.

En el periodo bajo análisis exhaustivo observamos una evolución de la jurisprudencia de la Corte en materia ambiental. En los 90 hay 1) un antes y un después de la reforma constitucional, 2) después, al sancionarse las leyes de presupuestos mínimos –especialmente la LGA– un incremento en el involucramiento en el paradigma ambiental, 3) definitivamente su asunción como Corte ambiental con las primeras sentencias de la causa “Mendoza”, “Villivar” y “Salas”, y 4) últimamente su más firme pasaje al paradigma ecocéntrico en la contribución al Estado ambiental de derecho, con los fallos “Kersich” y “La Pampa contra Mendoza” y su expansión vertical del *control de ambientalidad* en la causa “Mamani” al asumir los presupuestos mínimos como derecho federal. Esta transformación y etapas se vinculan con el cambio de los/as integrantes, pero también con su propio crecimiento, estudio, creciente compromiso y vínculos internacionales, la incidencia de los debates y documentos globales en la materia, pero también fundamentalmente con la búsqueda de eficacia para los derechos motivada por la movilización y reclamos ciudadanos.

En este camino no ha sido menor la creatividad de la Corte en cuestiones procesales y su activismo en materia de procesos colectivos y cautelares, en la cada vez más fina comprensión de los derechos de incidencia colectiva y la necesidad de garantizar un Estado ambiental de derecho.

El debate y análisis de la jurisprudencia de la Corte no se trata solo de un tema de los/as jueces/zas, se trata del pueblo entrando en escena. La Corte –la Justicia en general– es un escenario. Este es el resquicio que la ciudadanía encontró para poner los temas sobre la mesa. Se trata de un pueblo que no quiere ser más decorado ante los graves problemas ambientales, donde incluso a veces le va la vida. A través de la Corte, los grandes protagonistas han sido las asambleas, las agrupaciones de vecinos/as, las comunidades indígenas, las ciudadanas y ciudadanos desesperados/as ante los graves impactos del extractivismo.

De todas formas, más allá de conformarnos con las enjundiosas sentencias y sus devaneos teóricos, nos urge evaluar su operatividad. Si bien son “despertadores” de alto impacto para los otros poderes del Estado y han cambiado el rumbo de la historia en muchos casos donde no se ha podido avanzar con tanta liviandad en la lógica “extractivista”, notamos que –especialmente en las megacausas complejas– la eficacia de sus decisiones está al menos aletargada. El más claro ejemplo es el caso “Mendoza”, donde a pesar de la indignación que muestran los/a jueces/za de la Corte en las audiencias y sus incisivos requerimientos a los/as incompetentes funcionarios/as de varias administraciones, parece que estuviéramos en la “cinta de Moebius”, donde todo vuelve a empezar y nunca termina.

Esto nos lleva a concluir, entre otras cuestiones, que no es el ámbito judicial el más idóneo donde prevenir ni resolver los grandes problemas ambientales. Que puede llegarse aquí como *ultima ratio* para corregir algún rumbo, pero que en la medida en que los Ejecutivos y Legislativos no cambien de paradigma asumiendo su rol en el Estado de derecho ambiental planificando participativamente y en función de los principios ambientales y del Buen Vivir, “nuevas ilusiones sucederán a las antiguas, y después de vacilar algún tiempo entre mil incertidumbres, será tal vez nuestra suerte mudar de tiranos sin destruir la tiranía”.⁶⁹¹ Por eso es tan importante el motor de la participación ciudadana, impulsando estos cambios allí donde la política atrasa o responde a otros intereses.

Si bien son un avance las Acordadas de la Corte en materia de *Amicus*, Audiencias Públicas y Procesos colectivos, el Congreso de la Nación sigue en mora frente a la necesidad de regular estos procedimientos. Además de la ya mencionada mora en sancionar las leyes de presupuestos mínimos pendientes.

691. Mariano Moreno, “Diario Personal referido a las invasiones inglesas”.

Además, queda aún por resolver y/o legislar procedimientos más eficaces para la escucha y participación ciudadana y para el contacto directo para la mejor comprensión de la naturaleza, sus elementos y sistemas. No se trata solo de derechos en el papel y expedientes. Las audiencias de la Corte –y obviamente más aun de instancias inferiores o locales– deberían efectuarse *in loco*, tomando contacto con la naturaleza y habitantes del lugar de los hechos y los problemas que allí se enfrentan y debaten, y especialmente pudiendo escuchar a las personas directamente afectadas. Es un ejemplo la causa “Mendoza”, donde hay millones de personas afectadas y de ninguna manera las cinco ONG que integramos el Cuerpo Colegiado, ni la Defensoría del Pueblo –mientras tuvo titular– pueden suplir su voz o representación, a lo sumo colaborar en ser facilitadores de esa dinámica de escucha, participación.

Por otra parte, es imprescindible que se afiance la jurisprudencia de la Corte de considerar el principio de legalidad como un bien común –no solo excepcionalmente–, porque son las reglas de juego a las que deben atenerse hasta los/as gobernantes. Ellas nos dan “seguridad jurídica” aún a los/as más débiles. Su violación por parte de las autoridades y órganos del Estado es un daño en sí.

Sería esperable un nuevo salto cualitativo de la Corte que reconociera expresamente los Derechos de la Naturaleza y o de alguno de sus elementos, como ha ocurrido con los ríos en otras latitudes.

La nueva contribución de la Corte en la interpretación de los presupuestos mínimos como derecho federal comprometido exige de los otros poderes, especialmente del Ministerio de Ambiente de la Nación salir de la lógica del *laissez faire* y “subsidiariedad” mal entendida en materia ambiental –en la misma línea que la exigencia de control de convencionalidad del Sistema Interamericano– y ejercer también un *control de ambientalidad* más activo en defensa del debido proceso ambiental para garantizar su efectivo goce a las presentes y futuras generaciones.⁶⁹²

692. En el mismo sentido: Robles Pellegrini, Nagma, “El rol de la Corte y sus efectos en el Estado Ambiental de Derecho”, *op. cit.*, pp. 69-70.

Segunda Parte. El derecho al ambiente y la vigencia de los principios ambientales en la Ciudad de Buenos Aires

La Tierra que depende del hombre que depende de la Tierra.
Edgar Morin (1972)

VIII. El ambiente en la Ciudad hoy

Existe escasa información pública útil disponible. En muchos casos no se efectúan mediciones o relevamientos oficiales, o están mal efectuados, son discontinuados o se cambia permanentemente la forma de medir. Algunos organismos miden acciones y no resultados en sus políticas públicas. Otros miden variables que no significan nada o datos fuera de contexto.

En general los indicadores que usa el GCBA no son validados. Esto es, no tienen metodología internacional que los respalde ni son sometidos a debate.⁶⁹³

Los organismos son reticentes a brindar información y cuando lo hacen, si lo hacen, tardan –aunque se solicite vía las leyes de Información Pública nacional y de la Ciudad– y las respuestas son en la mayoría de los casos parciales o remiten a páginas *web* a veces desactualizadas.

Un dato llamativo es la ausencia total de cualquier referencia al ambiente urbano por parte del Ministerio de Ambiente de la Nación en su presentación del Informe del Estado del Ambiente (2016),⁶⁹⁴ siendo que existen gravísimos problemas ambientales en las ciudades y que en ellas habitamos el 90 por ciento de la población humana de nuestro país. Solo hay indirectas referencias al hablar de cuenca Matanza-Riachuelo, cuenca del Río de la Plata y residuos o tangencial mención como ejemplo en la cuestión atmosférica.

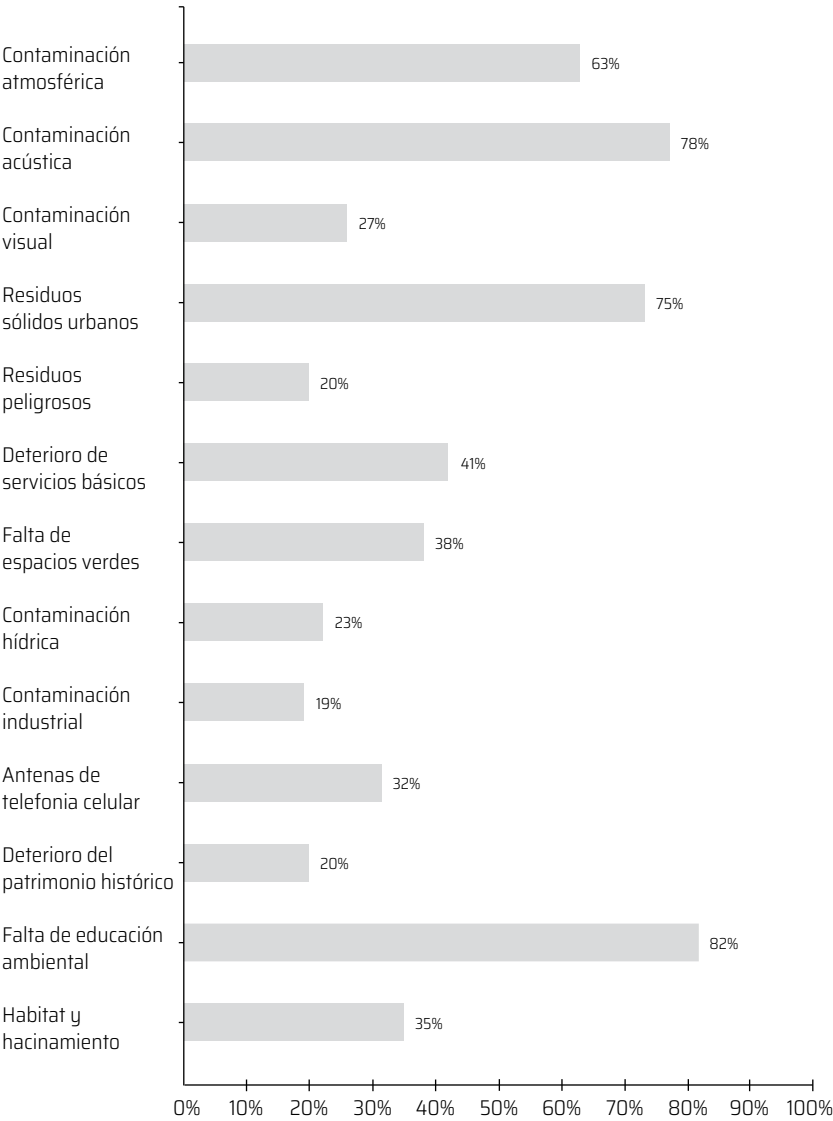
Ante la solicitud de información a los organismos públicos nacionales, tanto el Ministerio de Ambiente –a pesar de nuestra insistencia por diferentes vías–, el de Salud y el de Transporte remitieron al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, escudándose en la autonomía y/o en el traspaso de competencias, sin importarles las competencias y responsabilidades concurrentes o que en gran parte del periodo investigado dichas transferencias no se habían producido o que aún hay regulaciones que dependen del ámbito nacional y/o son interjurisdiccionales y tienen incidencia o impacto ambiental.⁶⁹⁵

693. Entrevistas con Andrés Nápoli de FARN, 20/12/2017, y Antonio Elio Brailovsky, 30/10/2017.

694. Informe del estado del ambiente, 2016. Si bien viene a saldar una asignatura pendiente desde 2002 en que la LGA estableció la obligación de crear un sistema nacional integrado de información pública (art. 17) y de presentar un informe anual sobre el estado del ambiente (art. 18) siempre incumplidas hasta 2017, es significativo que esté ausente todo dato sobre el ambiente urbano y sus graves problemas de ordenamiento territorial, tránsito, ruido, entre otras. Las ONG's y referentes ambientalistas consultados fueron críticos en relación a la precariedad de los datos relevados y o exhibidos en dicho Informe en general. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mayds_informe_estado_ambiente_2016_baja_1_o.pdf [fecha de consulta: 27/09/2021].

695. En cambio, sí hubo respuestas a nuestras solicitudes de Información Pública de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, Obras Públicas de la Nación y de la Defensoría del Pueblo de la Nación, cuyo datos se integran más adelante al hablar del impacto de las grandes obras en la Ciudad y en el relevamiento de denuncias o gestiones en materia ambiental y patrimonial.

Incidencia de problemas ambientales en la Ciudad



Fuente: Relevamiento opinión habitantes CABA (1200 casos en 15 comunas). Mapa de riesgo elaborado por la diputada Sandra Bergenfeld, 2007.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo dado el foco jurídico de este trabajo, nos limitaremos a ver algunos aspectos emblemáticos que fueron objeto de especial consideración hace veinte años –cuando se elaboró la Constitución de la Ciudad– y su estado actual de situación. Nuestro diagnóstico es que, en general, la mayoría de las variables ambientales han empeorado producto de la mayor polución al haberse incrementado el parque automotor, los efectos del cambio climático, la pérdida de superficies de escurrimiento y humedales producto de los rellenos costeros, la pavimentación y cementación y no cumplirse adecuadamente las normas de prevención y controles.

- Región Metropolitana⁶⁹⁶

Tanto para el análisis de los problemas como para las soluciones, la problemática ambiental de la CABA debe estudiarse y pensarse en el marco de la región metropolitana (AMBA). Esta es el resultado de un largo proceso desordenado de urbanización, signado por la historia de los conflictos “Capital vs. Interior” y “Ciudad Autónoma vs. Conurbano”, que lleva a desigualdades sociales y territoriales dada la falta de estrategias coordinadas entre las múltiples jurisdicciones. En este contexto, la localización de distintas actividades económicas en el AMBA se transforma en determinante del estado del ambiente. Ya en 1995, el Banco Mundial sentenció que la contaminación ambiental en la Argentina era mayor de lo que podía esperarse en un país con nivel de desarrollo mediano, y que los problemas más serios se situaban en las áreas urbanas, dentro de la cual el área metropolitana resultaba principalmente afectada.⁶⁹⁷ La problemática ambiental se agrava y congrega en torno a sus áreas más críticas a los sectores más desfavorecidos de la población, entre otras cuestiones en materia de manejo de cuencas, tratamiento de residuos, provisión de espacios verdes, expansión de la red de agua y saneamiento, restricción energética y diferentes problemas estructurales como la conformación de la estructura vial, la organización del sistema de movilidad, el futuro del puerto, el crecimiento de la aglomeración y la configuración del espacio industrial, sin una institucionalidad regional de planificación, y menos aún de participación ciudadana, han complicado aún más la situación.⁶⁹⁸

Más allá de las tibias políticas públicas de los primeros gobiernos posteriores a la sanción de la Constitución de la Ciudad, lo cierto es que hubo un pro-

696. Beatriz Kohen (coord.), *El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana. Aspectos ambientales y jurídico-institucionales*, Buenos Aires, FARN, 2001, p. 19; Cicioni, Antonio (comp.), *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas Metropolitano*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

697. Banco Mundial, “La Contaminación Ambiental en la Argentina. Problemas y Opciones”, 1995, p. 1, citado en *El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana. Aspectos ambientales y jurídico-institucionales*, op. cit., p. 24.

698. Bervejillo, Federico y Garay, Alfredo, “Gobierno de las áreas metropolitanas: la búsqueda de una arquitectura institucional adecuada”, en Cicioni, Antonio (comp.), op. cit., pp. 157-190, especialmente matriz diagnóstica de problemas y matriz de dilemas en pp. 180 y 182-3.

ceso de creciente y expectante participación ciudadana hasta alcanzar un pico durante la primera gestión de Ibarra, que luego empezó a retraerse al no ver cumplidos los resultados de su participación. Paradójicamente mientras se fueron profundizando los conceptos y refinando los estándares tanto internacionales como a partir de la sanción de las normas de presupuestos mínimos a nivel nacional que pusieron más alta la vara y a pesar de la floreciente sanción de normas ambientales en la Ciudad sufrimos retrocesos por la inobservancia de las mismas, su no reglamentación o el bloqueo de la participación ciudadana, debiendo llegar a un extremo inédito de judicialización de los conflictos.

En estos últimos años con más fuerza que nunca las ONG ambientalistas, patrimonialistas, los movimientos de vecinos/as, muchas organizaciones sociales y de recuperadores/as de residuos, los consejos consultivos comunales han pasado de aquella “etapa propositiva” de participación a una suerte de “etapa defensiva” frente al incumplimiento reiterado y sistemático de la Ley del Plan Urbano Ambiental, Ley N° 2930, con el permanente avance desordenado y espasmódico pero sostenido temporalmente y de creciente intensidad de negocios inmobiliarios que destruyen el patrimonio histórico y la identidad de los barrios, colapsan el tránsito y servicios en barrios enteros, arrasan con los espacios verdes –restando suelo absorbente y aumentando inundaciones– y la descapitalización del Estado porteño con la venta de tierras públicas y ante el incumplimiento de la Ley de GRSU, Ley N° 1854 de “Basura cero”,⁶⁹⁹ la continuidad del “negocio de la basura” y el más reciente intento de retorno a la incineración, entre otras regresiones.

VIII.1. Villas y asentamientos precarios. Ordenamiento territorial y constructividad⁷⁰⁰

Los principales problemas de la Ciudad están íntimamente relacionados con el acceso desigual a los beneficios que esta brinda. La pobreza genera vulnerabilidad social y ambiental en muchos/as habitantes.

699. Demoró años lograr la sanción de esa ley, recién en enero de 2006 y fue reglamentada un año más tarde en mayo del 2007. No se puso en práctica en forma completa hasta pasados varios años, y aun hoy su aplicación es deficiente.

700. Defensoría del Pueblo, CABA, “Situación ambiental de la Ciudad de Buenos Aires y propuestas para su mejora. La visión de las ONGs”, abril 2012, pp. 17 y 19. También en base a entrevistas a Facundo De Filippo, Legislador de la Ciudad, impulsor de leyes en materia de vivienda y defensa del espacio público, 26/10/2017; referentes de la organización La Garganta Poderosa con trabajo territorial desde hace 15 años en más de 10 villas, materiales aportados por ACIJ, Pablo Vitale y Felipe Mesel, Coordinador del área de Derecho a la Ciudad y abogado del área, respectivamente, a cargo de procesos colectivos y varias consultas e intercambios en enero y febrero de 2018 con envío de materiales el 6 de febrero de 2018 y papeles de trabajo del Cuerpo Colegiado de la causa “Mendoza”, especialmente del CELS.

Uno de los problemas más graves y creciente es la falta de vivienda digna para sectores de menores ingresos y sectores medios. Un 30% de la población tiene problemas de vivienda y paradójicamente se siguen construyendo viviendas caras e inaccesibles para este grupo. Falta un ordenamiento territorial y las condiciones sanitarias son inaceptables en los asentamientos precarios. No se cumple la legislación vigente.

Se han votado diferentes leyes para la urbanización de las villas, e incluso se ha destinado presupuesto, pero no se ha avanzado demasiado en la materia.

La pobreza es una cuestión que incide en todos los demás aspectos socioambientales. Se requieren políticas públicas consistentes, que no existen. Preocupa la anárquica y permisiva ocupación de espacios públicos y hasta la ocupación ilegal, como síntomas de la degradación del paisaje urbano.

Se necesita un plan regulador del crecimiento y el desarrollo de la Ciudad. Falta una visión estratégica del ambiente como equilibrio entre zonas de alta y baja densidad y entre espacio público y circulación de superficie. Hay una gran fragmentación socioterritorial de la Ciudad y un proceso de creciente gentrificación con la expulsión de los habitantes originarios de muchos barrios.

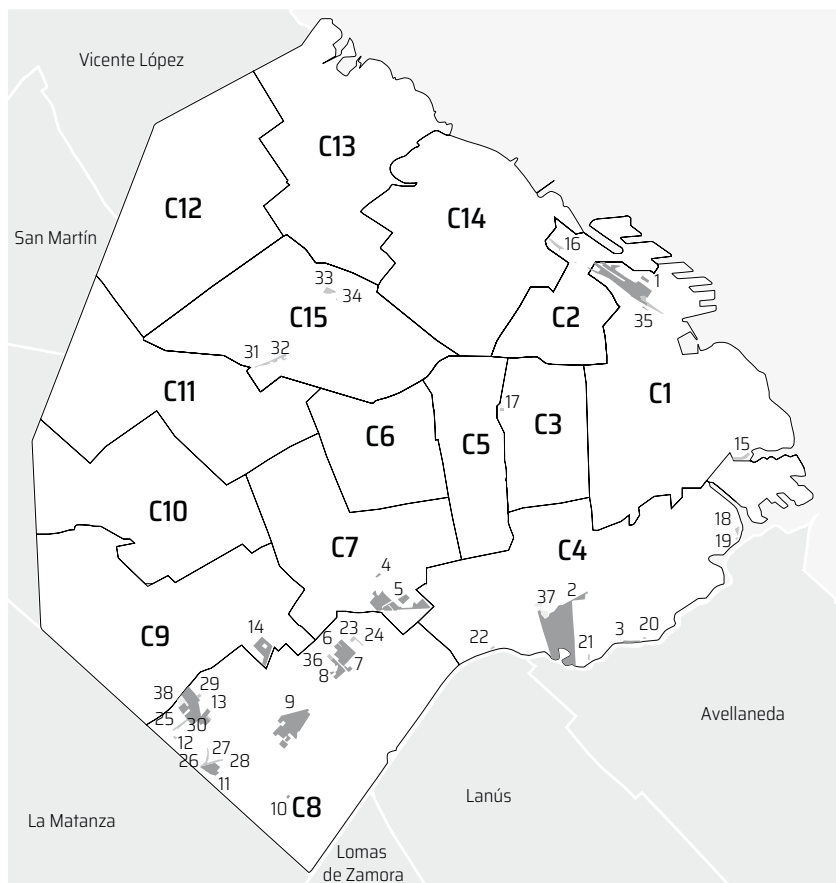
La extensión de la ciudad real metropolitana encarece los servicios, colapsa el transporte público y fomenta el transporte privado, sin incentivos para revertir esta tendencia.

Se incumplen sistemáticamente la Ley N° 2930 del Plan Urbano Ambiental y la Ley de Comunas. Los barrios deben ser los promotores de los cambios y las mejoras de la Ciudad. Las comunas deben superar el rol que hoy les asigna el GCBA, negándoles su real autonomía, y administrar recursos para defender los intereses de los/as vecinos/as.

El 5% del total de las viviendas de la Ciudad presentan condiciones habitacionales deficitarias y alrededor del 40% de los/as porteños/as son inquilinos u ocupantes.⁷⁰¹

701. Defensoría del Pueblo de la Ciudad, "El déficit habitacional en CABA". Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/noticias/el-deficit-habitacional-en-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-informe-especial-de-la-defensoria/> [fecha de consulta: 28/09/2021].

Localización de villas, asentamientos y NHT por comunas. Ciudad de Buenos Aires. Año 2015



Villa	Asentamiento	NHT
1. Villa 31 y 31 bis	22. El Pueblito	37. Zavaleta
2. Villa 21-24	23. Los Pinos	30. San Pablo
3. Villa 26	24. Portela	31. Biarritz
4. Villa 13 bis	25. Scapino	32. La Carbonilla
5. Villa 1-11-14	26. Bermejo 1 y 2	33. Fraga
6. Villa 3	27. María Auxiliadora	34. Paredón Lacroze
7. Villa Calacita	28. B. Obrero	35. Barrio San Martín
8. Villa Piletones	15. Rodrigo Bueno	36. La Esperanza
9. Villa 20	16. Saldías	
10. Villa 16	17. Bartolomé Mitre	
11. Villa 19	18. El triángulo	
12. Villa 17	19. Lamadrid	
13. Villa 15	20. Pedro Luján (Bosch)	
14. Villa 6	21. Magaldi	

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA.⁷⁰²

702. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=45322>

Según datos oficiales, existen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) 14 villas y 21 asentamientos, en los que viven alrededor de 275.000 personas (casi un 10% de la población total). Estas cifras contrastan con las del Relevamiento de Asentamientos Informales realizado por la organización Techo en 2013, que suma 56 villas y asentamientos informales en los que vivirían 73.325 familias.⁷⁰³ Estos barrios son los únicos territorios de la ciudad que registran un notable crecimiento de población en el último periodo intercensal (se densificaron en más del cincuenta por ciento).⁷⁰⁴

Según los datos relevados por la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, la población de villas aumentó casi un 200% en los últimos 10 años, producto de la falta de regulación. Pero un dato que llama la atención es que la superficie de 260 hectáreas se mantuvo casi invariable y eso se explica por la construcción en altura ante la demanda creciente de inquilinos/as que buscan piezas. Surge el nuevo fenómeno de inquilinos/as informales, que según estadísticas de la Defensoría representan el 40% de los habitantes de asentamientos de la Capital. Y es justamente esta población la más vulnerable, porque está expuesta a desalojos violentos en cualquier momento, hecho que se da cada vez con más frecuencia por la falta de contratos y de legalidad en las rentas y en las construcciones.

Si bien existen muchísimas leyes que proponen la urbanización de los barrios precarios porteños, ninguna de ellas avanzó demasiado y del 2005 al 2015 apenas se abrieron algunas calles. La principal razón: solo se destinó el 3% del presupuesto porteño en función de la vivienda.⁷⁰⁵ El presupuesto del gobierno porteño del 2021 reafirma una tendencia de cuatro años de ajuste ininterrumpido en políticas habitacionales. En el 2021, se destinó para viviendas un 17% menos que en el anterior, y para quienes viven a la intemperie en las calles porteñas, no hubo ningún aumento presupuestario a pesar de la pandemia⁷⁰⁶

Los más de 30 barrios precarios o “Villas” de la Ciudad están en su mayoría ubicados en la zona sur. En estos barrios, más del 70% de los hogares habitan en viviendas deficitarias en sus componentes constructivos. A su

703. Ayuso, Mara, “Casi el 10% de los porteños no tiene acceso al agua potable”, en *La Nación*, 24/03/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1882805-casi-el-10-de-los-portenos-no-tiene-acceso-al-agua-potable> [fecha de consulta: 28/09/2021].

704. INDEC, Censos de población 2001 y 2010.

705. Fernández, Belén, “El 10% de porteños vive en villas (no se cumple ley de urbanización)”, en *Ámbito Financiero*, 03/03/2015. Disponible en: <http://www.ambito.com/780969-el-10-de-portenos-vive-en-villas-no-se-cumple-ley-de-urbanizacion> [fecha de consulta: 28/09/2021].

706. Colombati, Matías, “El presupuesto porteño destinado a vivienda lleva cuatro años de ajuste”, en *Eldestapeweb*, 21/03/2021. Disponible en: <https://www.eldestapeweb.com/sociedad/caso-m/el-presupuesto-porteno-destinado-a-vivienda-lleva-cuatro-anos-de-ajuste-2021321056> [fecha de consulta: 28/09/2021].

vez, el 20% carece de agua de red y conexión cloacal. Asimismo, el 56% de las viviendas ubicadas en estos barrios presentan hacinamiento. La mayoría de esos hogares, un 85%, son sostenidos por mujeres.

El 11% de los hogares, 126 mil personas, presenta hacinamiento. En la zona sur de la Ciudad se exhiben índices alarmantes que superan el 20% de los hogares

El Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) se niega en forma sistemática a informar sobre los créditos que otorga cada año, las casas que construye o los emprendimientos colectivos que hay en marcha para brindar soluciones, en una ciudad que tiene un histórico déficit habitacional.⁷⁰⁷

El informe de la Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social difundido en mayo de 2015 dice:

De las 200.000 solicitudes presentadas por familias con problemas de acceso a la vivienda, solo se efectivizaron 508 créditos hipotecarios. Esto se debe, en parte, al desajuste que existe entre los altos precios del suelo en la CABA y los montos prestados por el crédito, sumado a las condiciones y requisitos que se exigen, por lo que solo un 0,25% de los solicitantes pudo acceder efectivamente a una vivienda definitiva.⁷⁰⁸

Ante la negativa a brindar información en varias instancias luego de sucesivos pedidos de las defensoras oficiales el tema llegó hasta el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

Paradójicamente en contraposición con el derecho a la vivienda y la magnitud del déficit habitacional en la Ciudad, hay viviendas en condiciones de ser habitadas que se encuentran vacías o deshabitadas. Según las propias estadísticas del GCBA sobre Mercado Inmobiliario, la superficie total de departamentos en alquiler cayó de 126.882 m² en julio de 2013 a 47.223 m² en marzo 2021 –según publicación de ofertas de alquiler del mes de referencia–.⁷⁰⁹ Los precios prome-

707. “El IVC porteño insiste con no informar cuántas viviendas construyó en la Ciudad”, en *Big Bang News*, 26/08/2016. Disponible en: <https://www.bigbangnews.com/dinero/el-ivc-porteno-insiste-con-no-informar-cuantas-viviendas-construyo-en-la-ciudad-2016-8-25-18-30-o> [fecha de consulta: 28/09/2021].

708. *Télam*, 03/12/2015. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201512/129021-descentralizacion-y-subjecucion-del-presupuesto-ejes-de-la-gestion-en-el-ivc-del-futuro-titular-de-anses.html> [fecha de consulta: 28/09/2021]; ver tmb., Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chile Huerta, Carlos (dir.), Rodríguez, Carla (coord.), Rodríguez, María Florencia y Zapata, María Cecilia “Propuestas de políticas habitacionales para el desarrollo social y económico de la Ciudad de Buenos Aires”. Disponible en: <http://bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/89> [fecha de consulta: 28/09/2021]; Chile Huerta, Carlos (dir.) y Rodríguez, Carla (coord.), “Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”, 1ª ed., Buenos Aires, Consejo Económico y Social de la CABA, 2016.

709. GCBA, Estadística Ciudad, 2021, superficie total (m²) de departamentos en alquiler de 1 a 5 ambientes (usados y a estrenar) por barrio, CABA, julio 2013/septiembre 2021. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=27735> [fecha de consulta: 22/11/2021].

dio por m² en alquiler de inmuebles usados pasaron de \$93,1 en marzo 2010 a 1978,7 en septiembre 2021, llegando a 2077,7 en el caso de un ambiente.⁷¹⁰

El Instituto de Vivienda de la Ciudad registró que la Ciudad de Buenos Aires tiene 138.328 viviendas ociosas. Es decir que más del 9,2% del total de las viviendas están vacías. La vacancia se determina a partir del consumo de electricidad domiciliaria en base a datos del Ente Nacional Regulador de Electricidad.⁷¹¹ La ociosidad de las viviendas es el resultado de que las viviendas que se construyen y las necesidades habitacionales de la ciudad van por caminos separados. El análisis de los datos oficiales arroja que la construcción de inmuebles no está apuntada a la solución del amplio déficit habitacional porteño. Entre los años 2005 y 2018, se construyeron más de 195 mil viviendas, de las cuales más del 50% son suntuosas y lujosas, según datos de la Dirección General de Estadística y Censos. Este proceso se sigue agudizando con el nuevo Código Urbanístico y las excepciones de los convenios urbanísticos que envía el GCBA y cuentan con el aval de su mayoría automática en la Legislatura.

En virtud de su complejidad es difícil dimensionar de forma precisa la magnitud del déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Al respecto, el Observatorio de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de CABA estimaba en 2016 que abarcaba al 17% de la población total. Es decir, se calculaba que 480.000 personas tenían problemas de vivienda.⁷¹² Entendemos que la crisis económica, la creciente inquilinización y el contexto de pandemia han agravado ese cuadro.

Sin embargo, en la Constitución de la Ciudad de 1996 quedó explícito el derecho a la vivienda y al hábitat y solo dos años después se sancionó la Ley N° 148 de “Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios”, pero ante el fracaso de la ley, las distintas villas fueron buscando la aprobación de normativas particulares para lograr ser urbanizadas.⁷¹³

En el 2000, se aprobó la Ley N° 403 que crea el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14, donde viven más de 50 mil personas, para ejecutar el Plan Integral de Urbanización. La comisión que debía

710. GCBA, Estadística Ciudad, 2010-2021, Alquileres. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=265> [fecha de consulta: 21/12/2021].

711. IVC, septiembre 2018-mayo 2019, Informe sobre la condición de ocupación de las viviendas en CABA, Mesa de estudio de viviendas vacías, Buenos Aires. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_mesa_de_estudio_de_viviendas_vacias.pdf [fecha de consulta: 22/11/2021].

712. Defensoría del Pueblo de la Ciudad, “El déficit habitacional en CABA”, *op. cit.*

713. Ver el cuadro de leyes en la materia en el Cap. X, pto. 1 del Poder Legislativo de la Ciudad, en la tesis original disponible en: http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsd/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adposgra&cl=CL1&d=HWA_4068

comenzar a tratar el tema nunca se reunió y 15 años después no se había abierto ni una sola calle en la zona.

El barrio Ramón Carrillo logró su propia Ley N° 1333 en 2004, que declaró su emergencia y fue prorrogada seis veces sin que se cumpliera.⁷¹⁴ La Ley preveía un censo para luego construir viviendas en la zona y equipamiento comercial, nada de eso se llevó a cabo.

La Villa 20 también tiene su ley de urbanización, Ley N° 1770, desde el 2005, que modifica el Código de Planeamiento Urbano con respecto a terrenos afectados a la construcción de viviendas y con modificaciones por las Leyes N° 1853, N° 2054 y N° 5705 de noviembre de 2016, que habla de “integración socio urbana” pero sigue en la misma situación precaria que antes, con cableado colgando que convierte al asentamiento en una verdadera amenaza para la seguridad de sus habitantes, a pesar de los negocios inmobiliarios hechos en su nombre.

La Villa 21-24 que logró obtener su Ley N° 1868 en 2005, en donde se buscaba la pavimentación del barrio, una red de cloacas y un mejoramiento de los espacios al aire libre entre los puntos más salientes. Esta ley fue modificada por la Ley N° 3352.

Además, el Decreto N° 2136/06, que crea el Programa de recuperación de terrenos de la Reserva Ecológica, afectándolos a la Villa Rodrigo Bueno; el Decreto N° 274/07, del Programa de Ayuda de Villa El Cartón y Villa Soldati/AU 7; el Decreto N° 306/07 y la Resolución N° 158/07, que establecen la contratación del Servicio de Higiene Urbana en las Villas identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20.

En 2009, la ley de la Villa 31 y 31 bis de Retiro que crece a pasos agigantados, en donde se calcula que viven hoy unas 40 mil personas. Se trata de la Ley N° 3343, luego modificada por la Ley N° 3549, a través de la que se dotaría de servicios básicos, infraestructura e identidad al barrio, algo que nunca ocurrió.

Hay un giro en la política de urbanizaciones, a partir del último gobierno. En 2014, se sanciona la Ley N° 5235⁷¹⁵ que crea el “Distrito del Deporte” y la Villa Olímpica e inaugura una dinámica de leyes “canje” donde se avanza en generar negocios inmobiliarios con la venta de “tierras públicas urbanas” so pretexto de mejorar la condición de las villas, en este caso de la Comuna 8. De más está decir que las obras que hacen a los futuros negocios inmobiliarios están casi terminadas y no se ven los avances en la urbanización de las villas.

En 2015, se sanciona la Ley N° 5486⁷¹⁶ de urbanización de los barrios Agustín Magaldi y El Pueblito, a partir de la movilización de sus habitantes.

714. Leyes N° 2607 del 2007, N° 2821 del 2008, N° 3277 del 2010, N° 3723 del 2011 y N° 4009 del 2012.

715. Sanción: 11/12/2014, BO 30/04/2015, Reglamentada por Dec. N° 240/15.

716. Sanción: 03/12/2015, BO 20/01/2016.

En 2017, la Ley N° 5798⁷¹⁷ para la Urbanización de la Villa Rodrigo Bueno, en tierras ocupadas de la Reserva Costanera Sur, sin hacer reserva de la intransferibilidad de dichas viviendas sociales, en conexión con ventas de tierras en Puerto Madero y con los siempre presentes proyectos de Solares de Santa María e Isla Demarchi como potencial “plan canje”.⁷¹⁸ También la Ley N° 5799⁷¹⁹ de Urbanización del Playón Chacarita, también con gran movilización de sus habitantes.

El Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad concluye que “la ilegalidad fue y es forzada por el Estado ante la falta de regulación de un mercado que impide a los sectores populares alternativas de acceso a la tierra”.

A esto se suma el abandono de obras y riesgos para la vida en obras de construcción de viviendas sociales sin controles, y relocalización de familias en ellas como ocurre en el caso del Complejo Padre Mugica.⁷²⁰ Así, por ejemplo, sin finalizar completamente las obras, el GCBA y el IVC fueron relocalizando a familias de Villa El Cartón (ex Au7), del Camino de Ribera de la Villa 21-24 y del asentamiento Agustín Magaldi y del Barrio Inta (ex Villa 19). La Auditoría General de la Nación (AGN), el 5 de diciembre de 2013, elevó un informe sobre las obras realizadas en el periodo 2005-2011, donde dice que

... el Conjunto Urbano fue construido sin haberse completado los trámites municipales pertinentes, con lo cual las viviendas adjudicadas no contaban con trámite alguno ni con inspección final de obra, tampoco estaban registradas en el catastro municipal, ni podían ser escrituradas. Tampoco resulta posible verificar la calidad de los materiales empleados en la construcción porque no se especificaron los costos desagregados de los rubros.

La AGN señala respecto de la presentación del cálculo de estructuras el riesgo de “ruina de obra, fisuras en las paredes, descalce de las carpinterías, y filtraciones”; respecto del estudio de suelos, la “mala elección del sistema de fundaciones, riesgo estructural, ruina de las fundaciones en terrenos

717. Sanción 23/03/2017, BO 24/04/2017.

718. Ver más detalles sobre esto en el pto. 2 de este Cap. VIII, al hablar de tierras públicas y en el Cap. X, pto. 1 donde hablamos del Poder Legislativo de la Ciudad.

719. Sanción 23/03/2017, BO 24/04/2017.

720. El Complejo Urbano Barrio Padre Mugica surge de la firma de convenios entre la Fundación Madres de Plaza de Mayo, el Gobierno nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2008, para la construcción de 780 viviendas. En el año 2012, las obras se frenan en virtud de que la Fundación Madres de Plaza de Mayo es denunciada por corrupción por las acciones de su apoderado, Sergio Schoklender. Por esta razón, la finalización de las obras quedó a cargo de la empresa constructora SENTRA SA bajo responsabilidad del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). Ver: “Peligro de Vida en el conjunto urbano Barrio Padre Mugica”. Disponible en: <http://observatorio.ciudad.org/?s=noticia&n=168> [fecha de consulta: 29/09/2021].

permeables”; respecto de la inspección de las obras que quedaban ocultas, el “riesgo de filtraciones y roturas”.

En la causa “Mendoza”, el incumplimiento en la relocalización de los habitantes en zonas contaminadas es uno de los temas más graves. El “Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo” del 2010 preveía brindar 17.771 soluciones habitacionales. En tal sentido, la construcción de las mismas se encuentra sumamente atrasada, ya que el avance no supera el 22%. El cumplimiento de la sentencia en materia habitacional ha sido magro: entre septiembre de 2016 y diciembre de 2017 se terminaron solo 142 unidades nuevas. Con ello se alcanzó un total de 3892 soluciones ejecutadas de las 17.771 que se prometieron en el convenio marco de 2010, es decir casi un 22%. Es importante señalar que este lento desarrollo había sido precedido por un período (desde diciembre de 2015) donde no se registró ninguna vivienda concluida. Adicionalmente, un alto porcentaje de las viviendas construidas en los conjuntos habitacionales destinados a los realojamientos de las familias presentan importantes problemas.⁷²¹

Al respecto, uno de los funcionarios de la Secretaría de Vivienda la Nación se comprometió a construir durante el 2018 la misma cantidad de viviendas que se realizaron en los últimos 10 años, lo que no se ha concretado.⁷²² Este tipo de promesas ya han tenido lugar anteriormente y, en general, no han sido cumplidas, ya que no están respaldadas por procesos que permitan ir más allá de las palabras.

Hasta el 2016, el incumplimiento con las leyes de urbanización fue reiterado y absoluto, con la única excepción tal vez de la construcción del complejo de calle Iriarte –que inició Ibarra, continuó Telerman e inauguró Macri–. Solo las causas judiciales (causa “Mendoza” y otras por el acceso al agua o a la salud) habían logrado algún resultado en el acceso a servicios o alguna relocalización en caso de contaminación. Después pequeñas respuestas aisladas del IVC a partir de viviendas en peligro y si hay gran movilización y reclamo de los barrios. Recién a fines del 2016 parece haber un giro en la gestión de las urbanizaciones, asociada a la obtención de recursos de la mano de “negocios inmobiliarios”. Sin embargo, aunque en algunos barrios se puede hablar de un avance en las obras –en la Villa 31, poco y algo más en Rodrigo Bueno, Villa 20, Oculta y Fátima han sido más que nada cambios estéticos (“muchacha fachada, canchita, bulevar y placita”, “lo visible

721. En el Informe del Cuerpo Colegiado de 2017 advertimos con firmeza esta situación y lo reiteramos en la audiencia del 14/03/2018.

722. En la Audiencia del 14/03/2018 ante la CSJN en la causa “Mendoza”.

externamente y en el camino turístico hasta la Villa Olímpica”) o demoliciones, lo mismo en Zavaleta y Ciudad Oculta–, no hay aún en ningún caso traza de calles ni construcción de casas, ni precisiones de plazos ni sobre las condiciones para el acceso a la vivienda de los/as pobladores. Aparecieron además proyectos insólitos como el del corrimiento de la autopista Illia y un proyecto del parque en altura en la Villa 31 –solo explicable para beneficiar a empresas constructoras existiendo otras prioridades–, por ahora suspendido. Los mecanismos de participación democráticos de los/as habitantes son endebles y sometidos a prácticas clientelares.⁷²³

Pero hay hechos sorprendentes escandalosos como la venta por decreto del PEN de los terrenos conocidos como “de Flechabus” en Retiro que estaban acordados desde 2011 para urbanización de la Villa 31,⁷²⁴ o el ilegal desalojo forzoso del 24 de febrero de 2018 en el Barrio Carlos Mugica (Villa 31-31bis)⁷²⁵ o el violento desalojo en la villa 31 a la toma de recuperación de tierra encabezada por mujeres jefas de familia (Fuerza de Mujeres) en 2021⁷²⁶ que generan nuevos conflictos, movilizaciones y desconfianzas en los/as habitantes de los barrios que vienen apostando al proceso participativo para la integración urbana.

723. En base a entrevistas a los habitantes de los barrios y/o sus expresiones en audiencias públicas, reuniones en la Legislatura o eventos comunales.

724. “El negocio antes que los vecinos” en *Página/12*, 12/12/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/82067-el-negocio-antes-que-los-vecinos> [fecha de consulta: 29/09/2021]. En 2009, se aprobó la urbanización del barrio (Ley N° 3343) y se conformó una Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización, que trabajó durante un año, entre 2010 y 2011, y aprobó un dictamen para urbanizar que tiene fuerza legal, vigente al día de hoy, donde se establecía que ese predio era para viviendas para el barrio. En noviembre 2017 el gobierno convocó al barrio para discutir y elaborar un nuevo proyecto, pero sin aviso y de forma “unilateral tomaron la decisión de vender el predio”. El texto del decreto deja abierta la puerta para que el gobierno diga que “los terrenos van a ser comprados por la Ciudad, que a su vez los puede destinar a los fines para los que originalmente se habían destinado”. Sin embargo, cuando Nación le vende o cede tierras a Ciudad se hace de forma explícita, con un convenio. De lo contrario van a subasta pública. En este caso no se dice nada sobre este predio. Sin embargo, en el mismo decreto hay otros terrenos que se venden, el conocido como la Containera, para relocalizar a las familias afectadas por el cambio de la traza de la Autopista Illia y, en ese caso, sí dice explícitamente que son para la Ciudad.

725. “Traslados de prepo y fuera de ley”, en *Página/12*, 3/04/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/105536-traslados-de-prepo-y-fuera-de-la-ley> [fecha de consulta: 29/09/2021].

726. El 30/09/2021 el gobierno de Larreta desplegó un violento operativo para desalojar la toma protagonizada por mujeres con hijos/as debido a los altísimos valores de los alquileres en las villas prohibitivas para las jefas de hogar, ver en *Página/12*, “Las mujeres desalojadas de la Villa 31 marcharon al Obelisco y siguen pidiendo vivienda digna”, 14/10/2021. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/374494-las-mujeres-desalojadas-de-la-villa-31-marcharon-al-obelisco> [fecha de consulta: 29/09/2021].

VIII.2. Espacios verdes y espacios públicos de acceso público y gratuito

- Espacios verdes y arbolado⁷²⁷

Según La OMS, cada habitante de una ciudad necesita como mínimo disponer de 10 m² de espacios verdes. La situación de Buenos Aires dista de ese estándar y ha ido empeorando.

Según los datos oficiales del GCBA –que ha modificado varias veces los métodos de medición y agregado diferentes tipos de espacios que técnicamente no pueden considerarse espacios verdes– no se llegaría más que a 6,7 m²/hab.⁷²⁸

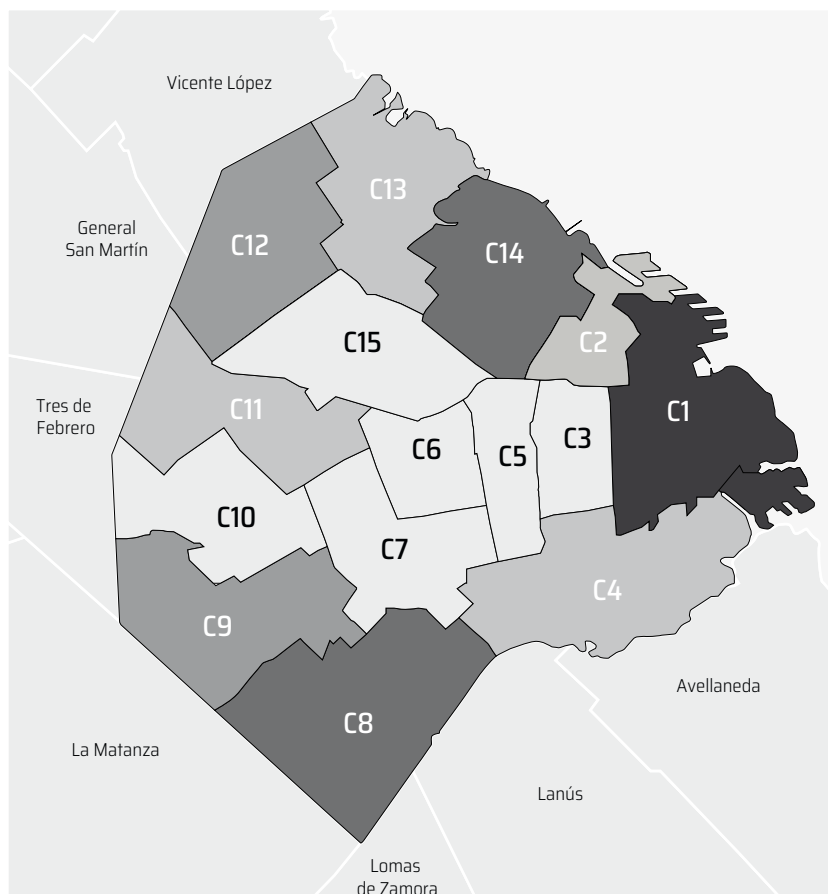
La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una de las ciudades con menos espacios verdes por habitante del país. En comparación con Londres 27 m², New York 23 m², Viena 20 m², Montevideo 17,5 m² –con 450.000 árboles en calles y plazas, de los cuales 210.717 son de ornato–, Seúl 15 m², Madrid 14 m², París 12 m², por ejemplo. En Roma el 35,3% de la superficie de la Ciudad es verde. Singapur contiene una reserva ecológica de 164 ha.

En CABA según datos oficiales en 2014, se midieron 1.834,3 hectáreas verdes; en 2015, 1.807,2; en 2016 hubo 1.826,1. El pico se produjo en 2011, cuando fuentes oficiales registraron 1.924,5 hectáreas. En ese entonces se alcanzó un índice de 6,3 metros cuadrados verdes por habitante –según el GCBA–. En octubre del 2017, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad anunció un aumento del 18,9 hectáreas de espacios verdes en la Ciudad, lo que equivale a casi cuatro Plazas San Martín (Retiro, Comuna 1), según el anuario 2016 de la Dirección General de Estadística y Censos porteña (Pura Ciudad 2018). De todos modos, en 2015 el mismo organismo había notificado la desaparición de 27 hectáreas, por lo que aún no se recuperaron los valores de 2014.

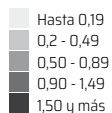
727. Este punto toma en consideración información de la entrevista a Pablo Bergel, (ambientalista, ecologista. Legislador de la Ciudad, integrante de Greenpeace durante la Constituyente de la Ciudad, impulsor de la cláusula “Bs. As. territorio no nuclear”) del 26/10/2017; Claudio Bertonatti, (naturalista y museólogo, exdirector de Fundación Vida Silvestre, exdirector general de la Reserva Ecológica Costanera Sur [2010-2012], exdirector general del Zoo de Buenos Aires) del 21/12/2017; Hugo Campos, (integrante de la Agrupación Vecinos por la Ecología) del 22/12/2017; Adrián Camps, (Legislador de la Ciudad, impulsor de leyes ambientales y en defensa de los derechos de los animales) del 19/12/2017 y Osvaldo Guerrica Echevarría, (arquitecto, asesor en la Legislatura, presidente de la Asociación Amigos del Lago, impulsor de la defensa de los espacios verdes en la Constituyente de 1996) de noviembre de 2016. Ver tmb.: Gaido, Lucía y otros, “Espacios Verdes en la Ciudad de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., pp. 403-444.

728. GCBA, Estadística y censos. Medio Ambiente. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=231> [fecha de consulta: 22/11/2021].

**Superficie de espacios verdes por habitantes (ha/mil habitantes) por comuna.
Ciudad de Buenos Aires. Año 2015**



Referencias ha/mil habitantes



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda CCBA).

Sin embargo, ahora el nuevo Censo considera espacios verdes además de los parques, plazas, plazoletas, jardines a otros tipos de espacios, como canteros, patios, patios recreativos, polideportivos y espacios del Aeroparque y el Ecoparque. Incluyen una serie de espacios que si bien tienen césped, son cementados debajo

y sin suelo absorbente.⁷²⁹ Llegan incluso a contabilizar terrenos baldíos bajo las trazas de las autopistas o los patios de algunos edificios como parte de su oferta de espacios verdes.⁷³⁰ De esta manera, dicen que en 2019 la superficie de espacio verde por cada 1.000 habitantes pasó a ser de 0,67 hectáreas.

De las oficialmente contabilizadas 2063 hectáreas de espacios verdes en la Ciudad en 2019: 670,2 ha son parques, 365,7 ha corresponden a reserva ecológica, 17,2 ha al Ecoparque (que está muy cementado), 400,7 ha son de plazas, 93,1 ha de plazoletas, 14,5 ha de jardines y el 248,7 ha a otros tipos de espacios verdes. Pero también incluyen 224,6 ha de canteros, 26 ha de veredas y 2,3 ha derivadores de tránsito; algo insólito porque no tiene suelos absorbentes. Algunos de los espacios verdes que formaban parte del compromiso de Larreta a cumplir antes de diciembre de 2019 eran el Parque de la Innovación en Núñez, donde a la fecha están haciendo “demoliciones” y donde en realidad se perderá como espacio verde público parte del parque del anterior Tiro Federal que es vendido a privados, y las playas ferroviarias de Caballito, Liniers, Villa Urquiza y Colegiales, donde aún no hay parques a pesar del reclamo vecinal. Otras 49 hectáreas del Parque de la Ciudad de Villa Soldati habían sido incluidas entre las áreas de “espacio verde público y gratuito”, pero hoy el predio cobra entrada y un cerco de chapa aún separa al parque de los/as vecinos/as del Barrio Olímpico. Según Chequeado “los espacios verdes nuevos de acceso público reales –entre los cuales figuran todos los mencionados por Rodríguez Larreta– suman poco más de 31 hectáreas” y no las prometidas 110 hectáreas.⁷³¹

Según el “Atlas de Espacios Verdes” de la Fundación Bunge y Born se detectaron casi 15 millones de m² de espacios verdes públicos en la Ciudad de Buenos Aires y tomando en cuenta los cerca de tres millones de habitantes que residen en CABA calcularon que “hay en promedio, de 5,13 m² de espacio verde per cápita”, uno de los índices más bajos del mundo. El estudio dice que gran parte de la superficie de la Ciudad “se encuentra a menos de 10 minutos de caminata de un parque o plaza. Sin embargo, la distribución de estos espacios verdes es desigual y existen amplios corredores urbanos donde la población reside a una distancia mayor a esta distancia”.⁷³²

729. “Polémica por los espacios verdes ‘fantasma’ de Rodríguez Larreta”, en *Tiempo Argentino*, 25/09/2021. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/politica/polemica-por-los-espacios-verdes-fantasma-de-rodriguez-larreta/> [fecha de consulta: 23/11/2021].

730. Ferrari, Matías, “Un tercio del ‘espacio público verde’ porteño es trucho”, en *El grito del Sur*, 11/11/2021. Disponible en: https://elgritodelsur.com.ar/2021/11/la-mentira-verde-de-larreta-un-tercio-espacio-publico-verde-porteno-es-trucho.html?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=la-mentira-verde-de-larreta-un-tercio-espacio-publico-verde-porteno-es-trucho [fecha de consulta: 23/11/2021].

731. Poore, Federico, en *Chequeado*, 22/09/2021. Disponible en: <https://chequeado.com/ultimas-noticias/larreta-sumamos-110-hectareas-de-parques-nuevos/> [fecha de consulta: 21/12/2021].

732. Fundación Bunge y Born, “Atlas de Espacios Verdes en Ciudades Argentinas”, 2020. Disponible en: <https://www.fundacionbyb.org/atlas-espacios-verdes-argentina?gclid=CjwKCAiAiuKMBhAGEi>

Según las ONG y las agrupaciones vecinales que trabajamos en este tema, las que cuidan o gestionan parques y plazas la realidad en espacios verdes es otra y no se superan los 3 m² por habitante, dado la cementación de muchos espacios verdes preexistentes y el cómputo por parte del GCBA de muchos espacios perdidos o que por su base de cemento no merecen computarse como tales.

Osvaldo Guerrica Echavarría, de la Asociación Amigos del Lago de Palermo, lleva las cifras históricas de la ciudad desde principios hasta finales del siglo XX, donde se puede apreciar la disminución de la proporción de espacios verdes por habitante desde 7 m²/hab a 3 m²/hab. Según él la única forma de corroborar la veracidad de los datos del GCBA, es que este cómputo fuera acompañado por un listado específico de los parques y plazas considerados, lo que nunca aparece. Al contrario, mezclan espacios públicos (calles peatonalizadas, veredas, etc.) con espacios verdes. Descontando plazoletas (77,8 ha, la mayoría secas), los jardines de la General Paz (222,8 ha que no existen más después de los ensanches) y los polideportivos (27,4 ha, muchos concesionarios como Club de Amigos o el Hípico Mediterráneo), quedan 1378,9 ha que, dividido 3 millones de habitantes, nos da 4,59 m²/hab. Además, si fuera cierta la superficie correspondiente a parques y plazas que da el GCBA, a esa cifra se le deberían descontar las inmensas superficies hormigonadas en casi todas las plazas a partir de 2005, cuando se decidió “poner en valor” unas 50 plazas. Dicho incesante proceso ha significado perder aproximadamente el 30% de la superficie absorbente en cada uno de ellos.

En la mayoría de estos casos se pierden espacios verdes y por lo tanto fauna urbana. Solo donde hay movilización de vecinos/as se logra no perder espacios, a veces, o recuperarlos. Un ejemplo es el accionar de la Asociación Amigos del Lago de Palermo en la protección del Parque Tres de Febrero, que en 25 años ha logrado recuperar aproximadamente 11,8 ha.⁷³³

La presencia y accesibilidad de espacios verdes son fundamentales para evitar la degradación ambiental, prevenir la formación de islas de calor, absorber precipitaciones evitando anegamientos, e impactar positivamente en la calidad del aire, entre otros beneficios. Estudios recientes también han vinculado la pre-

wAxxzvX98lkNX3tXnqfNUExoFjgENmABQRIJzoGc61HB7J1TA5hZdENCnyMeBoCaqoQAvD_BwE [fecha de consulta: 21/12/2021].

733. Asociación Amigos del Lago de Palermo, *Revista del Lago. 25 años*, N° 25, marzo/abril 2015: superficie recuperada de lo que eran ocupaciones o concesiones ilegales según detalle: 1995: Club Atlético Bajo Belgrano (10.000,00 m²), Parrilla del Hogar de la Joven (500,00 m²), lavadero autos (vereda Avenida del Libertador y Dorrego) (500,00 m²), playa de estacionamiento Bs. As. Lawn Tennis s/ Plaza F. Sánchez (2.000,00 m²), playa de estacionamiento Gym Park (ex Paseo de la Infanta) (2.000,00 m²); 1997: Club de Gimnasia y Esgrima, sede San Martín (706,88 m²), Club de Gimnasia y Esgrima, Avenida de los Ombúes (10.147,26 m²), Hostal del Lago (8.640,00 m²); 2005: Club de Gimnasia y Esgrima, sede San Martín (11.219,30 m²), Club de Gimnasia y Esgrima, sede J. Newbery (17.000,00 m²); 2006: Club Alemán de Equitación (10.000,00 m² aprox.); 2008: Plaza de la Shoá (ex estacionamiento Paseo de la Infanta, aprox. 20.000 m²); 2010: Club Alemán de Equitación (10.000,00 m² aprox), Bs. As. Lawn Tennis Club (4.625,76 m²), 2014: Predio del exvelódromo Municipal (aprox. 10.000 m²). Total recuperado del Parque Tres de Febrero: 117.339,92 m² equivalente a más de 11,73 ha.

sencia de espacios verdes con un efecto beneficioso sobre diversas dimensiones de la salud pública: salud de embarazadas y recién nacidos, desarrollo cognitivo en infantes, salud mental, reducción de morbilidad cardiovascular, reducción de la prevalencia de diabetes tipo 2, e incluso reducción general de mortalidad.

La necesidad de atender y planificar espacios verdes urbanos como factores para el desarrollo sostenible se hace aún más importante ante la creciente evidencia de que funcionan como reductores de la desigualdad, ya que los beneficios para la salud asociados con el acceso a espacios verdes tienen un efecto aún mayor en la población socioeconómicamente vulnerable.

A partir de la pandemia, la saturación en algunos de los parques de la ciudad ha vuelto a resaltar la necesidad de contar con más y mejores alternativas.

Un 12,4% de la población de la ciudad reside lejos de un espacio verde público; es decir, a más de 350.000 porteños les hace falta un parque o una plaza cerca de su vivienda.

Además es inequitativa la distribución de espacios verdes dentro de la Ciudad por barrios y comunas. Aun en los cuestionados datos oficiales se reconoce que la comuna 5 tiene 0,2 m² por habitante, la comuna 3 0,4 m², comuna 11 1,5 y la comuna 6 1,8 (GCBA, 2019). En los barrios de Villa Crespo o Villa Santa Rita solo cuentan con 0,15m² de espacio verde público por habitante y 0,01 m² respectivamente. Barrios como Parque Chas (0,20 m²), Agronomía (0,29 m²) o incluso Paternal con 4 m² de espacio verde por habitante. Solo cuatro barrios superan los 10m² de espacio verde público por habitante en la Ciudad, cumpliendo con los estándares internacionales: Puerto Madero que contiene a la Reserva Ecológica (418 m²), Villa Real (82 m²) y Villa Soldati (61 m²) con el Parque Indoamericano en Lugano y Soldati; y Saavedra (16 m²). Pero incluso en lugares con mayores superficies de áreas verdes públicas, el avance sistemático privatizador no se detiene. Los barrios más humildes fueron los más perjudicados con la pérdida de las 37 ha en Parque Roca, las 45 ha en Parque de las Victorias para un Golf, o las 20 ha del Parque de la Ciudad para emprendimientos inmobiliarios: suelo para la especulación y no para las familias que se encuentran en emergencia habitacional y ambiental.⁷³⁴ Estos datos van empeorando a medida que se sigue permitiendo edificar con más altura y aumentando la densidad poblacional. El GCBA invierte recursos propios en crear espacios verdes que beneficiaran a mega proyectos inmobiliarios privados⁷³⁵ en lugar de comprar predios para hacer plazas o parques en los barrios donde no tienen ninguna. Así, Colegiales exige que se cumpla la

734. Pura Ciudad, 2021, "Las zonas más pobladas de CABA tienen los peores indicadores de superficie verde por habitante", 08/08/2021. Disponible en: <https://observatorioamba.org/noticias-y-agenda/noticia/las-zonas-ms-pobladas-de-caba-tienen-los-peores-indicadores-de-superficie-verde-por-habitante> [fecha de consulta: 21/12/2021].

735. Baldivieso, Jonatan; Koutsovitis, María Eva; Volkind, Alejandro y Godoy Arroyo, Myriam, "Para el GCBA el verde solo debe florecer donde genere más dólares". Disponible en: Observatorio del Derecho a la Ciudad. Buenos Aires. <https://www.observatoriociudad.org/para-el-gcba-el-verde-s%C3%B3lo-debe-florece-donde-genera-m%C3%A1s-d%C3%B3lares/> [fecha de consulta: 21/12/2021].

Ley N° 6010 y se construya la Plaza Biró, Almagro lucha por la Plaza de Pringles y Rocamora, Villa Santa Rita reclama hace más de una década tener al menos un espacio verde en el barrio y Villa Ortuzar defiende la Plaza Malaver para que no construyan un edificio en medio de ella.

Además, es alarmante el incumplimiento sistemático con la Ley de arbolado⁷³⁶ que obliga al cuidado y reposición de árboles, a pesar de los reiterados pedidos de informes de la Legislatura. Hay varios amparos judiciales,⁷³⁷ denuncias penal y medidas cautelar de los/as vecinos/as para frenar la tala y poda ilegales,⁷³⁸ sin embargo continúan.⁷³⁹ Grupos de vecinos/as se han constituido como “Basta de mutilar árboles” que hace seguimiento y denuncias.

Los árboles ayudan a mitigar las temperaturas extremas, implican un descanso natural al tráfico, el ruido y la congestión y por lo tanto mejoran la calidad de vida de las personas.⁷⁴⁰ La Ciudad tenía en 2013 unos 424.000 árboles, menos de lo sugerido por la OMS⁷⁴¹ y se calculaba un árbol cada ocho personas en el 2015, el mínimo de lo sugerido por la OMS.⁷⁴²

Según los datos oficiales sobre arbolado de alineación del 2011 había 372.625 árboles de alineación, esto es en las veredas –habiendo espacio para 420.000–⁷⁴³ 283 especies de árboles, de las cuales 224 son exóticas y 60 nativas, a los que agregaron en 2016 los datos de árboles en parques que antes no exis-

736. Ley N° 3263, sancionada en 2009. Ver tmb. Leyes N° 490/2000 de cartilla informativa de prohibición de poda y tala (no vigente), N° 1556/2004 y N° 1982/2006 (derogadas). Ver tmb., Oliveira Rial, Alberto, “Ambiente, comunas y descentralización. Competencias y gestión del arbolado público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., pp. 351-391.

737. “Heras, Claudia c/ GCBA s/ Amparo-Ambiental”, Expte. N° 4570-2017/O, iniciada el 01/06/2017, juzgado N° 13, Sec. 26 (Dr. Scheibler), fallo cautelar 14/07/2017 prohíbe la poda en toda la Ciudad y “Flores Virginia c/ GCBA S/ Amparo”, Expte. N° 3330, iniciada el 10/05/2017, actualmente acumuladas en el juzgado del Dr. Gallardo.

738. Ver el Cap. X pto. 3.14.

739. Ver: Oliveira Rial, Alberto, “Ambiente, Comunas y descentralización: Competencias y gestión del arbolado público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, op. cit.; ver tmb. Avelaño, Mercedes y Oteiza, Mariano, “La zonificación UP y el dominio público y privado del Estado. Zonas grises y problemas asociados”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., pp. 351-391.

740. Álvarez, Inés, “¿Cuántos árboles tiene Buenos Aires?”, en *Clarín*, 04/03/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/arq/urbano/arboles-buenos-aires_o_BkNkoGXcg.html [fecha de consulta: 29/09/2021].

741. “El número de árboles en la Ciudad es menor que lo que sugiere la OMS”, en *Télam*, 18/08/2013. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201308/29216-el-numero-de-arboles-en-la-ciudad-es-menor-de-lo-que-sugiere-la-oms.php> [fecha de consulta: 29/09/2021].

742. “La ciudad tiene un árbol cada ocho personas, el mínimo de lo sugerido”, *La Nación*, 28/10/2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1840338-la-ciudad-tiene-un-arbol-cada-ocho-personas-el-minimo-de-lo-sugerido> [fecha de consulta: 29/09/2021].

743. “A la ciudad le faltan 47.300 árboles” en *La Nación*, 22/12/2011. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1434601-a-la-ciudad-le-faltan-47300-arbolesrarezas-y-preferencias-de-vecinos> [fecha de consulta: 29/09/2021].

tían (estos eran 51.279 ejemplares al 2016).⁷⁴⁴ Según los últimos datos oficiales del último censo finalizado en 2018, en veredas y plazas hay 431.326 árboles: 370.916 árboles son de alineación, es decir que estos disminuyeron en relación al 2011; y 60.410 árboles que habitan espacios verdes públicos, parques, plazas y jardines. Contabilizaron unos 20.132 espacios vacíos y 9.027 planteras subocupadas que albergan especies de pequeño porte.⁷⁴⁵

Las organizaciones que monitorean el arbolado entienden que faltarían unos 70.000 ejemplares y que la situación es peor que en la del último censo porque los árboles no se cuidan. Solo hay presupuesto –que se descentraliza a las comunas– para poda y extracciones pero hay cero pesos de presupuesto para mantenimiento y cuidado (ejemplo productos para evitar hongos o plagas). Esto genera un permanente negocio de podas y extracciones con la excusa del “peligro” que generan, sin atender a sus causas ni abordarlas.⁷⁴⁶

Ha habido avances negativos de toda índole sobre los espacios verdes urbanos, más allá del claro mandato constitucional de la Ciudad a los tres poderes del Estado, intentando construir todo tipo de edificaciones (precintos policiales, oficinas del GCBA) o cediéndolas para usos privados (estacionamientos, canchas de fútbol, clubes, bares, etc).⁷⁴⁷ Además, se han puesto sobre el verde de manera estable cada vez más construcciones removibles y containers, como puntos verdes, bicicleteros, oficinas de “Buenos Aires Saludable”, kioscos, etcétera, y se han cementado caminos que eran de tierra o pedregosos o se han ampliado de manera dramática veredas y caminos no absorbentes.

En esta dinámica se inscriben las leyes que autorizan a construir estacionamientos cementando bajo las plazas: La Ley N° 469 –aprobada en 2000– establecía la construcción de trece playas de estacionamiento subterráneas en diferentes plazas de la ciudad, obras que impermeabilizarían su superficie.

Las Leyes N° 3057 y N° 3058 –aprobadas en 2009– establecieron la libre construcción según proyecto del contratista –esto es en general a cielo abierto por menores costos–, de playas de estacionamiento subterráneas casi en cualquier lugar de la ciudad, entre ellas, otras quince (15) plazas. Esto hace un total de veintiocho (28) plazas a impermeabilizar –dada la resistencia de los/as vecinos/as, solo dos se han construido–. La mayoría están en la zona norte de la Ciudad, la más atestada, la que más posibilidades de inundarse tiene.

744. No constan en la *web* del GCBA los datos de 2016, solo figuran los de 2011 y 2018. Disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/?q=arbolado> [fecha de consulta: 23/11/2021].

745. GCBA, “Hay más árboles en la Ciudad y sus copas cubren un 30% de la superficie porteña”, 2019. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/atencionygestionciudadana/noticias/hay-mas-arboles-en-la-ciudad-y-sus-copas-cubren-un-30-de-la> [fecha de consulta: 21/12/2021].

746. Datos brindados por María Angélica Di Giacomo fundadora de “Basta de mutilar árboles”, 21/11/2021.

747. Ver tmb. Aveldaño, Mercedes y Oteiza, Mariano, “La zonificación UP y el dominio público y privado del Estado. Zonas grises y problemas asociados”, *op. cit.*

En muchos casos dichos estacionamientos no se pudieron hacer por oposición de los/as vecinos/as⁷⁴⁸ o por licitaciones desiertas, pero sistemáticamente el GCBA vuelve a la propuesta.

La Plaza Houssey, que ya tenía estacionamiento subterráneo y bastante cemento, terminó convertida en un “shopping” con “negocios” y “patio de comidas” –en donde antes había una playa de estacionamiento, un lugar no habilitable para el nuevo emprendimiento–. Hubo un fuerte debate en la que debía ser la Plaza Clemente en Colegiales –caso judicializado⁷⁴⁹ y con gran movilización social porque después de conseguir la ley (Leyes N° 2567, N° 4538 y N° 4657) por la que los/as vecinos/as luchamos veinte años, pretendían hacer un shopping y estacionamiento ¡con techo verde!– y por la cementación –incluso antes de sancionar la Ley N° 5997– de una plaza en la Comuna 12 (Holmberg y Arias, Goyeneche y Deheza) para poner una planta de tratamiento de residuos en lugar de respetar su condición de Urbanización Parque (UP).⁷⁵⁰ También está judicializada por un amparo colectivo la sanción de la Ley N° 5875 para construir torres en el playón ferroviario de la estación Colegiales, contra el proyecto de los vecinos/as de un espacio verde.⁷⁵¹

Otro ejemplo paradigmático es la reticencia a cumplir con la ley y el plan de manejo acordado desde 2007 y cuidar la “Reserva Ecológica Ciudad Universitaria”,⁷⁵² predio de la Costanera Norte detrás de la Ciudad Universitaria. Son 18 ha de verde que se desarrollaron sobre escombros y terreno ganado al río con más de 139 especies.⁷⁵³ Ha sido objeto de objeto de reiterados

748. El emblemático caso del Parque Las Heras, es un ejemplo exitoso, con movilizaciones sostenidas, cautelar y audiencia pública en el juzgado del Dr. Gallardo en la causa “Scorofitz”.

749. Hay varios amparos, ahora acumulados, en el juzgado del Dr. Marcelo López Alfonsín (N° 18, Sec. 35): “Wilkinson, Carlos Alberto y O. c/ GCBA s/ Amparo”, Expte N° 77451/2016-o, iniciada el 28/12/2016; “Cozza Di Carlo, Stefano Dante c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A13151-2016/o, iniciada el 15/07/2016; “Bersano, Roman Alejo c/ GCBA s/ Amparo – Suspensión de Obras”, Expte N° A1954-2017/o, iniciada el 18/04/2017 y “Piroso Soler, Ivan Andrés y O. c/ GCBA s/ Amparo – Suspensión de Obras”, Expte. N° A2027-2017/o, iniciada el 21/04/2017.

750. Ley N° 5997, aprobada el 04/05/2018 y sancionada el 09/08/2018, ver “En medio de abuceos, se aprobó la instalación de una planta de residuos en Saavedra”, en *Nueva Ciudad*, 09/08/2018. Disponible en: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201808/38182-en-medio-de-abuceos-se-aprobo-la-instalacion-de-una-planta-de-residuos-en-saavedra.html> [fecha de consulta: 29/09/2021].

751. “Baldiviezo, Jonatan Emanuel y O. c/ GCBA s/ Amparo”, Juz. N° 9, Sec. 17, Expte. N° 3789/2017-o, iniciada el 12/05/2017.

752. Ley N° 4096, sancionada el 01/12/2011 y modificada por la Ley N° 4467, 14/12/2012.

753. Polígono delimitado: al suroeste, por el muro de contención de la Ciudad Universitaria; al sureste, la desembocadura del Arroyo Vega y el Parque de la Memoria; al nornoroeste, la costa del Río de la Plata y al nor-noroeste la desembocadura del Arroyo White y la sede náutica del Club Universitario Buenos Aires. Se puede ver en la página *web* como es mantenida y defendida por la sociedad civil. El GCBA quería en 2006 hacer allí un “Parque Natural” paralizando el área y convirtiéndola en un lugar recreativo. La UBA resistía alegando perder terrenos. Por la perseverancia de la sociedad civil y unos/as pocos/as legisladores/as se logró sancionar la ley. Pero el ingreso desde la Ciudad Universitaria está sucio. El cuidado de la Reserva estaba en manos de voluntarios/as y algunos/as

incendios intencionales, de proyectos mercantilistas como el que pretendía embolsarla en el “Distrito joven” de boliches y negocios privados para jóvenes y de permanentes hostigamientos y desalojos a los grupos ecologistas que la defienden.⁷⁵⁴ Hoy solo puede accederse a ella con autorización de la UBA para fines académicos y no es libre.

Otro ejemplo paradigmático es la reticencia a cumplir con la ley y el plan de manejo acordado desde 2007 y cuidar la “Reserva Ecológica Ciudad Universitaria” (Ley N° 4096, sancionada el 01/12/2011 y modificada por la Ley N° 4467, 14/12/2012), predio de la Costanera Norte detrás de la Ciudad Universitaria. Son 18 ha de verde que se desarrollaron sobre escombros y terreno ganado al río con más de 139 especies.⁷⁵⁵ Ha sido objeto de reiterados incendios intencionales, de proyectos mercantilistas como el que pretendía embolsarla en el “distrito joven” de boliches y negocios privados para jóvenes y de permanentes hostigamientos y desalojos a los grupos ecologistas que la defienden. Hoy su ingreso está restringido a actividades académicas y no es libre.⁷⁵⁶

Muchos grupos de vecinos/as promovemos la conquista de espacios para convertirlos en espacios verdes, como la experiencia del Parque de la Estación en terrenos ferroviarios entre las Comunas 3 y la 5 (Ley N° 5734 del

miembros de la comunidad universitaria. Disponible en: <http://recostaneranorte.blogspot.com.ar/> [fecha de consulta: 29/09/2021]. Ver en este capítulo el punto 11 sobre Biodiversidad urbana. Reservas y corredores.

754. “La Justicia quiere evitar un desalojo violento de los ecologistas que ocupan parte de Ciudad Universitaria”, en *Infobae*, 19/04/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2017/04/19/la-justicia-quiere-evitar-un-desalojo-violento-de-los-ecologistas-que-ocupan-parte-de-ciudad-universitaria/> [fecha de consulta: 29/09/2021]; “Con la excusa de la seguridad del G20 desalojaron la Aldea Velatropa”, en *EcoPortal.net*, 06/12/2018. Disponible en: <https://www.ecoportal.net/paises/con-la-excusa-de-la-seguridad-del-g20-desalojaron-la-aldea-velatropa/> [fecha de consulta: 29/09/2021]; “Desalojaron Velatropa, la ‘Ecoaldea’ de Ciudad Universitaria”, en *La Nación*, 13/12/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2202132-desalojaron-velatropa-ecoaldea-ciudad-universitaria> [fecha de consulta: 29/09/2021]; “Ciudad Universitaria sitiada contra la ecoaldea”, en *Página/12*, 17/12/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/162613-ciudad-universitaria-sitiada-contra-la-ecoaldea> [fecha de consulta: 29/09/2021].

755. Polígono delimitado: al suroeste, por el muro de contención de la Ciudad Universitaria; al sureste, la desembocadura del Arroyo Vega y el Parque de la Memoria; al nornoroeste, la costa del Río de la Plata y al nornoroeste la desembocadura del Arroyo White y la sede náutica del Club Universitario Buenos Aires. Se puede ver en la página web como es mantenida y defendida por la sociedad civil. El GCBA quería en 2006 hacer allí un “Parque Natural” paralizando el área y convirtiéndola en un lugar recreativo. La UBA resistía alegando perder terrenos. Por la perseverancia de la sociedad civil y unos/as pocos/as legisladores/as se logró sancionar la ley. Pero el ingreso desde la Ciudad Universitaria está sucio. El cuidado de la Reserva está en manos de voluntarios/as y algunos/as miembros de la comunidad universitaria. Disponible en: <http://recostaneranorte.blogspot.com.ar/> [fecha de consulta: 29/09/2021]. Ver en este capítulo el punto 11 sobre Biodiversidad urbana. Reservas y corredores.

756. Aves Argentinas. “Reserva Ecológica Ciudad Universitaria-Costanera Norte”. Disponible en: <https://www.avesargentinas.org.ar/reserva-urbana/reserva-ecol%C3%B3gica-ciudad-universitaria-costanera-norte> (consultada el 21 de noviembre de 2021).

07/12/2016),⁷⁵⁷ la Manzana 66 (Ley N° 5800),⁷⁵⁸ la lucha por preservar la Isla de La Paternal o la propuesta del Corredor Verde del Oeste. Son los/as propios/as vecinos/as que hemos defendido que no se sigan cementando espacios verdes, que no se enrejen las plazas –como en el caso de Parque Lezama y Plaza Mafalda donde logramos evitarlo–, que no hagan edificios en las plazas –como pretendían en la Plaza Malaver– o propiciando el manejo sustentable con gestión participativa como la hacen la Asociación Amigos del Lago en el Parque Tres de Febrero, la Asamblea de Parque Chacabuco, la de Parque Lezama,⁷⁵⁹ la de Parque Patricios, en el Parque Avellaneda o la Red Interparques.⁷⁶⁰

Se están vendiendo todos los espacios verdes y públicos, tierras de la Ciudad y de la Nación, que podrían convertirse en parques, plazas, escuelas, viviendas accesibles y banco de tierras.⁷⁶¹ Así ha ocurrido con la manzana IQ de Puerto Madero, el ex Tiro Federal, Catalinas Norte y Catalinas Sur. Se han conformado varias articulaciones de Asambleas barriales y colectivos vecinales como Tierras Verdes Ferroviarias (que presentó 6 proyectos de ley para que los playones verdes ferroviarios de Caballito, Liniers, Villa Urquiza, Colegiales y Palermo no se vendan para hacer torres suntuosas sino que se conviertan en los parques verdes y públicos que integren el Sistema de Grandes Parques de la Región Metropolitana del que se habla desde hace 25 años) o la Red de Organizaciones barriales (ROB) en defensa de los espacios verdes y públicos que además pide la derogación del Código Urbanístico de 2018 y sus excepciones en defensa de la identidad de los barrios, las casas bajas y el patrimonio.

En este contexto, las mayores movilizaciones ciudadanas se dieron en relación a la defensa de la recuperación de las Tierras Verdes Costeras como espacios verdes y públicos frente a los proyectos de venta de Costa Salguero y Punta Carrasco en Costanera Norte y para rechazar la autorización de un meganegocio inmobiliario en la ex Ciudad Deportiva de Boca, en ambos casos perdiendo espacios verdes para construir edificios de lujo inaccesibles para quienes necesitan vivienda. Multitudinarias audiencias públicas en contra, con hasta 7500 inscriptos/as y la recolección de más de 50.000 firmas en el marco de una iniciativa popular para obligar al tratamiento del proyecto de convertir en un parque 100% verde y público el predio de Costa Salguero.

Lejos estamos del cumplimiento de las promesas electorales del oficialismo de la Ciudad de espacios verdes a no más de 500 o 350 m de todo habitante

757. Ver Cap. XI, pto. 3.3.

758. *Ibidem*.

759. Ver Cap. XI, pto. 2.4.

760. Ver Cap. XI, pto. 3.3.

761. Ver a continuación bajo el título: Espacios públicos de acceso público y gratuito.

(2014).⁷⁶² Aunque todo lo que están vendiendo se destinara a espacio verde solo incrementaríamos en 1 m² por habitante, muy lejos aún de los 10 m² recomendados por la OMS. Si a esto se suma el impacto que genera el Código Urbanístico que admite duplicar la capacidad constructiva en toda la Ciudad, aun ese aumento quedaría neutralizado y reducido a la mitad al duplicarse la cantidad de habitantes. Además hay que considerar el grave impacto negativo sobre el cambio climático de las demoliciones en toda la Ciudad, con la consecuente generación de residuos áridos de difícil reutilización y costoso tratamiento y con una huella de carbono notable, especialmente por el dispendio de energía que significa demoler y volver a construir, en lugar de reacondicionar, reciclar o renovar lo ya construido, y encima volver a hacerlo de manera menos eficiente energéticamente que las viejas construcciones y con materiales no ecológicos ni sustentables.

- Venta de tierras públicas, privatización de espacios públicos y urbanizaciones parque⁷⁶³

Entre diciembre de 2007 y junio del 2016, se privatizaron más de doscientas hectáreas de tierra pública,⁷⁶⁴ es decir, se vendieron inmuebles del GCBA o fueron concesionados en una superficie equivalente a más 200 manzanas de la Ciudad. En la segunda mitad del 2016 y el 2017, se incrementaron las ventas de tierras públicas, incluyendo tierras públicas nacionales sin pasar por el Congreso. Se estima que la privatización entre diciembre de 2007 y comienzos del 2018 llegó a las 300 ha.⁷⁶⁵ En los mandatos de Mauricio Macri y de Horacio Rodríguez Larreta como jefes de Gobierno entre 2007 y 2020, los/as porteños/as perdimos 500 hectáreas de tierras públicas debido a concesiones y permisos de explotación de espacios (entre 2008 y 2015, se privatizaron

762. Mac Mullen, Agustina, “Los porteños tendrán una plaza a no más de tres cuadras de su casa”, *La Nación*, 10/06/2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/los-portenos-ten-dran-una-plaza-a-no-mas-de-tres-cuadras-de-su-casa-nid1699907/> [fecha de consulta: 23/11/2021].

763. Este punto considera información relevante brindada en las entrevistas por Pedro Kesselman (Convencional Constituyente Nacional, Abogado defensor del espacio público y verde, especialmente en el barrio de Palermo) del 20/12/2017; Osvaldo Guerrica Echevarría (Arquitecto, Asesor en la Legislatura, Presidente de la *Asociación Amigos del Lago*, impulsor de la defensa de los espacios verdes en la Constituyente de 1996), nov. de 2016; Rodolfo Fernandez (Arquitecto, Integrante de SOS *Caballito*), 02/01/2018 y Enrique Viale (Abogado ambientalista, *Asociación Abogados Ambientalistas*, ex asesor Legislatura CABA, Asesor del Senador Fernando Solanas) del 31/10/2017. Ver tmb., Aveldaño, Mercedes y Oteiza, Mariano, “La zonificación UP y el dominio público y privado del Estado. Zonas grises y problemas asociados”, *op. cit.*; Trionfetti, Víctor, “Reflexiones sobre el espacio público”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, *op. cit.*, pp. 393-402.

764. Según el relevamiento del Observatorio del Derecho a la Ciudad, integrante de la articulación Buenos Aires No Se Vende. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=78> [fecha de consulta: 29/09/2021].

765. Massuh, Gabriela y Baldviezo, Jonatan, “El Código Urbanístico de Ángel y Nicky”, en *elcoheteealaluna.com*, 04/03/2018. Disponible en: <http://www.elcoheteealaluna.com/codigo-urbanistico-calcaterra-nicky/> [fecha de consulta: 29/09/2021]. Dicen: “se trata de una superficie como la de todo el barrio de Coghlan al que se le suman Puerto Madero, la Reserva Ecológica y la Isla Demarchi”.

205,8 hectáreas y de 2016 a 2019, 225,65 hectáreas, respectivamente, otras 20,5 hectáreas a través de los convenios de transferencia de tierras de Nación a Ciudad y otras 20,58 hectáreas liquidadas por la AABE).⁷⁶⁶

Sin ánimo de agotar el listado, enumeramos las siguientes ventas de tierra pública y concesiones privatizadoras del espacio público con las superficies involucradas aproximadas:⁷⁶⁷

- La Ley N° 3232 autorizó la venta de tres predios conocidos como de Catalinas Norte (1,5 ha), con el pretexto de construir escuelas que nunca se construyeron.
- La Ley N° 3396 autorizó la venta de terrenos de la ex Au3 (10 ha) para negocios inmobiliarios.
- La Ley N° 3730 otorgó nuevo permiso de uso y explotación, al vencer la concesión de Menem-Grosso (previa a la Constitución de la Ciudad) de un sector del Parque Jorge Newbery a la Asociación Civil Club de Amigos por 20 años (10 ha).
- La Ley N° 4473 autorizó la venta del Edificio del Plata (0,5 ha) que genialmente se vendió a un precio irrisorio y cuya venta ahora está frenada porque descubrieron que tenía un cargo que lo hace invendible –todo ello con el consecuente perjuicio que ahora asumiremos entre todos/as–.
- La Ley N° 4476 concesionó parte del Parque Roca por 30 años para la explotación del Centro de Transferencia de Cargas a la empresa CTC Administradora S.A., cementando un tercio del parque que antes era verde y servía a diversas prácticas deportivas (37 ha).
- La Ley N° 4481 autorizó la venta de decenas de inmuebles.
- La Ley N° 4740 autorizó la venta de 32 inmuebles (55 ha).
- La Ley N° 4887 otorgó nuevamente permiso de uso y explotación por 10 años del campo de deportes ubicado en el Parque General Las Heras, al vencer el anterior permiso (0,5 ha).
- La Ley N° 4950 finalmente –después de cuatro intentos en donde no lo lograron– autorizó la instalación de bares en los espacios verdes, a pesar de la reiterada oposición vecinal en el debate en comisiones y en las audiencias públicas en todos los intentos para aprobarlo, autorizando cementación de superficies absorbentes.

766. Azerrat, Valeria, “Privatización de tierras públicas, un sello de la gestión PRO en la Ciudad”, en *Télam*, 27/03/2021. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202103/548831-ciudad-de-buenos-aires-privatizacion-de-terrenos-en-detrimento-de-espacios-verdes.html> [fecha de consulta: 23/11/2021]; Romero, Nicolás, “La venta de tierras de Macri y Larreta”, en *Página12*, 23/11/2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/232582-la-venta-de-tierras-de-macri-y-larreta> [fecha de consulta: 23/11/2021].

767. En el Cap. X, pto. 1, hay un cuadro de leyes sobre venta de tierras públicas y privatización por concesiones, disponible en: http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsdcl/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrposgra&cl=CL1&d=HWA_4068

- Venta de los terrenos de Casa Amarilla en la Boca –escandaloso caso varias veces y aún judicializado–,⁷⁶⁸ actual espacio verde donde habrá construcciones (3 ha)⁷⁶⁹ –primero era para viviendas y ahora se discute si el Club Boca Jr. se ampliará allí–.
- La Ley N° 5151 otorgó por 20 años al Club Atlético River Plate el uso exclusivo de un tramo de la calle Juan F. Sáenz Valiente y sus aceras, comprendido entre la avda. Presidente Figueroa Alcorta y avda. Lugones.
- La Ley N° 5498 de diciembre de 2015 otorgó a la Asociación Civil Golf Club José Jurado permiso de uso y explotación por 20 años de la totalidad del Parque de las Victorias, a pesar de estar catalogado como urbanización parque (45 ha).
- El Decreto del Jefe de Gobierno N° 167/2013 privatizó el predio denominado “Ingeniero Agrónomo Benito Carrasco” otorgando el uso a Punta Carrasco SA por 4 años de (10 ha), a pesar del mandato constitucional, del Plan Urbano Ambiental y de estar catalogado como urbanización parque conforme el Código de Planeamiento Urbano.
- Diferentes Decretos del Jefe de Gobierno (Nros. 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508 y 509 del año 2014) convocaron a licitación pública para la concesión de uso y explotación de inmuebles ubicados en la Avenida Rafael Obligado (Costanera Norte), todos predios ribereños y catalogados como UP.
- El Shopping Distrito Arcos fue habilitado ilegalmente sin destinar parte de su predio a la Ciudad (1.5 ha) violando la Ley N° 4477 y el Código de Planeamiento.⁷⁷⁰
- A esto hay que agregar situaciones de larga data que se van naturalizando. Así el Shopping Abasto que abrió sus puertas en noviembre de 1998 ocupa una plaza pública (Plaza del Zorzal) que nadie ha reclamado, también la concesión a precio irrisorio de parte del Centro Cultural Recoleta para un shopping a canon irrisorio (Buenos Aires Design), decenas de locales gastronómicos y bailables en Costanera Norte, renovando concesiones vencidas, o permitiendo que continúen aun sin habilitación y muchas veces a cánones irrisorios como es el caso de Costa Salguero y Punta Carrasco, a pesar del expreso mandato constitucional de recuperaciones de las costas para uso público.
- También más recientemente la concesión de las canchas de paddle y de fútbol en el Parque Sarmiento, en espacios antes de uso gratuito.

768. Ver en el Cap. X, pto. 3.13.

769. Para más información sobre este caso ver “Venta de los terrenos de Casa Amarilla. Ilegalidades y violencias”, en la web del *Observatorio de Derechos de la Ciudad*, mayo 2016. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=68> [fecha de consulta: 29/09/2021].

770. Ver el caso *in extenso* en Cap.X, pto. 2.7.2.

- La Ley N° 5539 autorizó a concesionar el diseño, construcción, mantenimiento, administración y explotación del centro cultural, gastronómico y playa de estacionamiento “Plaza Dr. Bernardo A. Houssay”, autorizando cementar aún más una plaza ya muy cementada y habilitando patio de comidas en un espacio que no reúne las condiciones edilicias para dicha habilitación (1.4 ha).
- La Ley N° 5540 autorizó la innecesaria concesión del uso y explotación del “Centro de Exposiciones y Convenciones de la Ciudad de Buenos Aires” (3.5 ha), que siempre fue de gestión del Estado de la Ciudad y en su ampliación fue construido con dinero público.
- La Ley N° 5558⁷⁷¹ creó a través de una delegación legislativa que vacía de contenido a la Legislatura de la Ciudad la Agencia de Bienes Sociedad del Estado, para disponer de manera directa las ventas de todos los bienes de la Ciudad que no están comprendidos en la Corporación Puerto Madero o en la Corporación del Sur y autorizó la venta ilegal de los predios del Monumento Histórico Nacional Club Tiro Federal (17 ha).⁷⁷² Paradójico y ridículo es que después de haber defendido contra todas las movilizaciones la creación de esa agencia, el 22 de diciembre de 2017 (en una maratónica sesión de fin de año sin explicación ni fundamento) hayan sancionado la Ley N° 5941 disolviéndola, siendo que en un año y medio no hizo nada más que originar gastos, especialmente de importantísimos sueldos.
- Otros megaproyectos de alto impacto ambiental con gran resistencia vecinal en reiterados intentos que finalmente lograron aprobar fueron el Plan Maestro de la Comuna 8 y distorsionaron y modificaron las obras aprobadas por ley de creación Villa Olímpica, cementando lo que fuera el Parque de la Ciudad (20 ha).⁷⁷³ Ambos proyectos con alto impacto ambiental negativo en la cuenca del Matanza-Riachuelo. También se aprobó un Puente a Lanús, pero se modifican planos y proyectos por parte de AUSA, aún con impacto ambiental y social negativo sin nuevas audiencias.⁷⁷⁴ Además, se aprobó un con-

771. Sanción 9/06/2016, BO 14/09/2016. Para más detalles sobre este caso extremo y paradigmático, que permite revisar la lista completa de los inmuebles que ya se tienen en mira para seguir vendiendo y que fueron salvados por la movilización de los vecinos/as y organizaciones en la articulación Buenos Aires No Se Vende, ver mi trabajo preparatorio en camino a esta tesis: Lubertino Beltrán, María José. “Inconstitucionalidad de la Ley que crea la Agencia de Bienes de la Ciudad y la venta del Tiro Federal”, Buenos Aires, agosto 2016. Para Doctorado Facultad de Derecho de la UBA (inédito).

772. Tmb. ver este caso paradigmático de inconstitucionalidad por parte de la Legislatura, que implica violación al principio de legalidad y a los mínimos controles de razonabilidad y ambientalidad, *in extenso* en el Cap. XI, pto. 1.

773. Leyes N° 5704 y N° 5933.

774. “Lanus: Vecinos Exigieron la urbanización de Villa Jardín”. Disponible en: <http://www.info.region.com.ar/noticia/219471/vecinos-exigieron-la-urbanizacion-en-villa-jardin> [fecha de consulta: 29/09/2021].

venio del GCBA con el Municipio de Lanús para que las cloacas de Villa Olímpica desagüen al colector margen izquierdo que venía a aliviar a los/as vecinos/as de la provincia.⁷⁷⁵

- La Ley N° 5796 aprueba un convenio de rezonificación entre Nación y Ciudad que encubre la venta ilegal de Catalinas Norte 2 (tierras públicas nacionales ferroporcuarias, 9,14 ha) sin pasar por el Congreso de la Nación. El caso se judicializó ante la Justicia federal y llegó hasta la CSJN que decidió no abrir el recurso de queja.
- La Ley N° 5797 aprueba rezonificación y la venta ilegal de Manzana 1Q (última manzana verde de Puerto Madero que estaba destinada a la construcción de una escuela, 1,7 ha). El caso se judicializó ante la justicia federal y llegó hasta la CSJN que decidió no abrir el recurso de queja.
- Por Ley N° 5874 terciarizaron la privatización de tierras de la Ciudad para el Club Atlanta, en la sesión del 30 de noviembre de 2017 –segunda lectura–,⁷⁷⁶ a través de un comodato a 40 años con posibilidad de realizar concesión privada sin control estatal (Proy. N° 1798-D-2017). A pesar de la oposición de los/as vecinos/a se autorizó construir un macroestadio para recitales de 18.000 espectadores (“Arena” del Diario La Nación).⁷⁷⁷ Obviamente la normativa vigente no autorizaba ese tipo de emprendimientos en esa zonificación.
- Por Ley N° 5875 se aprobó la rezonificación para negocios inmobiliarios en los terrenos ferroviarios del Playón Colegiales (Proy. N° 3810-P-2016) y de hecho su venta ilegal sin pasar por el Congreso de la Nación, a pesar de ser tierras públicas nacionales, a pesar del proyecto alternativo previo de los/as vecinos/as, a pesar de un amparo pidiendo el tratamiento del proyecto de los/as vecinos/as, aunque hubo gran movilización barrial y el rechazo masivo en la audiencia pública. Finalmente, el 28 de septiembre de 2017 fue la segunda lectura y se sancionó. Ya ha presentado un amparo colectivo.⁷⁷⁸

775. Ver: “El inodoro de Buenos Aires”, *Agencia de Noticias Ciencias de la Comunicación*, UBA, 06/12/2016. Disponible en: <http://anccom.sociales.uba.ar/2016/12/06/el-inodoro-de-buenos-aires/> [fecha de consulta: 23/11/2021]; “Ante las quejas de Lanús, los residuos cloacales de la villa olímpica irán a Berazategui” en *La Política on line*, 01/11/2017. Disponible en <http://www.lapoliticaonline.com/nota/101276/> [fecha de consulta: 29/09/2021].

776. Ley de Aprobación Inicial: 13/07/2017, fecha Audiencia Pública: 13/09/2017.

777. “La Nación presentó su Arena, un moderno centro de espectáculos artísticos y deportivos”, en *La Nación*, 23/03/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2119600-la-nacion-presento-su-arena-un-moderno-centro-de-espectaculos-artisticos-y-deportivos> [fecha de consulta: 29/09/2021].

778. “Baldivezo, Jonatan Emanuel y O. c/ GCBA s/ Amparo”, Juz. N° 9, Sec. 17, Expte. N° 3789/2017-O, iniciada el 12/05/2017.

- La Ley N° 5911⁷⁷⁹ aprobó la rezonificación de predios del Estado Nacional para negocios inmobiliarios sobre la Av. Gral. Paz, como anticipo del nuevo Código Urbanístico.⁷⁸⁰ Entre otros en la primera lectura incluía un predio de Vialidad Nacional (Proy. 2534-J-2017), que logró sacarse después de la masiva audiencia pública en contra, especialmente por la movilización sindical.⁷⁸¹ El nuevo Código urbanístico permite hacer torres en este sector.
- El 30 de noviembre de 2017 la Legislatura también aprobó en segunda lectura la zonificación de los terrenos de Catalinas Sur⁷⁸² para negocios inmobiliarios, a pesar de la masiva movilización de rechazo de los/as vecinos/as de la Boca en el tratamiento de los proyectos en comisión (Proyectos 1250-P-2017 y 2237-J-2017), en la audiencia pública del 7 de noviembre de 2017 con abrumadora oposición y para las sesiones de primera y segunda lectura. No se respondieron a los argumentos planteados en la audiencia, ni se hizo estudio de impacto ambiental a pesar de los rigurosos planteos efectuados en cuanto a la contaminación del suelo donde hubo tanques de petróleo.
- También se sancionó, antes de fin de año, la Ley N° 5940,⁷⁸³ el 22 de diciembre de 2017, en la primera sesión con legisladores/as entrantes que no habían participado en los debates previos ni en la audiencia pública y ahora sí con mayoría propia del oficialismo. En ella aprueban la terciarización de la privatización dando usufructo por 100 años con opción a renovación al Club Tiro Federal de 14 ha del Parque de los Niños (que estaban destinadas por ley para un Centro Verde de la Ciudad) –se autoriza concesión del uso e instalación de comercios sin control– (Proy. 1867-J-2017), para lograr un acuerdo judicial en el amparo presentado por un socio del Club ante la venta de tierras que ocupan actualmente.
- Se sancionó la Ley de Distrito Joven, Ley N° 5961,⁷⁸⁴ supuestamente con el fin de “recuperar el vínculo con el Río” y concentrar en una zona oferta gastronómica y de boliches bailables para jóvenes. No solo viola la Constitución de la Ciudad en cuanto a preservación de espacios verdes y públicos, sino también dos ordenanzas vigentes que obligan

779. Fecha de aprobación: 30/11/2017.

780. Empezaron a presentar proyectos parciales en los casos de doble lectura, en lugar de incluirlos en el proyecto de Código, porque algunos sostienen que intentarán aprobarlo sin audiencia pública y sin doble lectura.

781. Ley de Aprobación Inicial: 28/09/2017; fecha Audiencia Pública: 22/11/2017.

782. Ley N° 5912. Aprobación Inicial: 07/09/2017.

783. Ley de Aprobación Inicial: 12/10/2017, Fecha Audiencia Pública: 4/12/2017

784. Ver versión taquigráfica de la Audiencia pública en la Legislatura del 6/03/2018, especialmente intervenciones de Mora Arauz, María José Lubertino y Andreina de Luca de Caraballo.

a la recuperación de los espacios públicos concesionados en la Costa. Viene a regularizar la situación de privatización de Punta Carrasco y Costa Salguero –hoy en condiciones ilegales– y a amplificarla a lo largo de la Costanera. Sin estudio de impacto ambiental, sin análisis del cambio climático, afecta también al principio de no regresión al reducir el camino de sirga de 35 a 15 metros. A los efectos de simular que se respetaría el 65% de espacios verdes públicos y solo se destinara un 35% a los negocios gastronómicos/inmobiliarios –cuando en realidad corresponde el 100% de espacios verdes y públicos en la ribera del Río de la Plata– incluyen en el proyecto a la Reserva Ecológica, al Parque natural Costanera Norte y al Parque de la Memoria, situados en terrenos de la UBA, quien se presentó en la audiencia rechazando la inclusión de estas tierras en el proyecto y exigiendo el cumplimiento por parte del GCBA de la ley vigente en la materia –aún sin acuerdo entre las partes para el manejo de la reserva–. Lo único que pudo lograrse es que en la segunda lectura se sacara del proyecto la Reserva Ecológica y Parque Natural Costanera Norte.

- Además, sin ley ni de la Ciudad ni nacional y por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (Decreto N° 70/2018⁷⁸⁵) se ceden a Aeropuertos 2000 SA 12 ha tierras de la Ciudad y se autoriza a rellenar casi otras 10 ha la costa del Río de la Plata –cuyo dominio y jurisdicción también pertenecen a la Ciudad– para ampliar sus edificios en el Aeropuerto Jorge Newbery y hacer un estacionamiento subterráneo.⁷⁸⁶ Todo esto en base a un dudoso estudio de impacto ambiental, que fue cuestionado y refutado en la audiencia pública por las ONG y que en su propio texto reconoce una serie de variables que no se tuvieron en cuenta. Todo esto a pesar de estar vencida la concesión y habiendo habido sendas audiencias públicas en 1999 y en 2005 donde la mayoría de los cientos de participantes se manifestaron en contra de la permanencia del aeropuerto en ese lugar y por la mudanza de sus actividades a Ezeiza y el establecimiento de un tren de cercanías para su conexión. Finalmente, en el 2018 se pretende un visto de legalidad con la escandalosa Ley N° 6064 (que aprueba el Convenio N° 22/04, el Protocolo Operativo (sic) N° 1 de Uso Aeroportuario y el Protocolo Operativo (sic) N° 1 en Materia de Transporte).

785. Firmado por Gabriela Michetti, Marcos Peña y el ministro Guillermo Dietrich, finaliza la privatización de tierras de la Ciudad, después de un insólito “Protocolo operativo” (sic) N° 1 de febrero de 2017 entre GCBA y PEN, jamás discutido ni aprobado en la Legislatura.

786. Ver versión taquigráfica de la Audiencia pública del 09/03/2018 convocada por el APRA en la sede de la Comuna 14, especialmente intervenciones de Mora Arauz, Osvaldo Guerrica Echeverría y María José Lubertino y documento aportado por Andreina de Luca de Caraballo.

Las ventas de tierras del Estado Nacional en la Ciudad, por decreto y sin pasar por el Congreso Nacional, equivalen a 32 ha en total.⁷⁸⁷ Suponemos que irán ingresando los proyectos de ley para su re zonificación, que ahora eran en gran medida espacios verdes (ferrov iarios, del Ejército) o zona de humedales (Isla Demarchi).

En el 2017, se lograron frenar una larga lista de ventas de inmuebles, entre otros, parte del Monumento Histórico Nacional del Centro Cultural Recoleta (shopping concesionado a precio irrisorio, que debía recuperarse para el uso público y que volvió a concesionarse⁷⁸⁸ y del ex mercado Dorrego. Ambos predios estaban en las listas de ventas del proyecto que se aprobó en primera lectura de lo que luego sería la Ley N° 5558.

- Sin embargo, en 2018 se consumó la desafectación para su venta del ex Mercado Dorrego, a pesar de la ley sancionada hacía poco tiempo para convertirlo en un espacio cultural (Ley N° 6010).
- También en el 2018, y contra la voluntad de los disertantes en las audiencias públicas, la Ley N° 6011 (de concesión/privatización de edificios en Jardín Zoológico “Eduardo Ladislao Holmberg” –que integra el Parque Tres de Febrero– que implicará convertir en un patio de comidas/shopping el supuesto “Ecoparque”) y las Leyes N° 6037 (de venta de los polígonos A y C, art. 11 Ley N° 5558 Tiro Federal, espacios verdes y monumento histórico nacional) y N° 6056 (concesión de predios bajo Autopista 25 de Mayo) implican pérdidas de espacios público, algunas irreversibles, o de la oportunidad de recuperarlos como tales.

Esto significa que se privatizó una superficie mucho mayor a la mayoría de los barrios porteños (dado que 500 ha equivalen a 5 km²) y que equivale a uno o dos barrios.⁷⁸⁹

787. En la Ciudad de Buenos el Gobierno nacional autoriza la venta de 51 inmuebles más los predios de la Isla Demarchi que constituyen alrededor de 32 hectáreas de las tierras más valiosas que tiene la Ciudad. Cantidad de m² de tierras nacionales en venta en CABA: 202.497 m² (20 ha) + Isla Demarchi (12 ha en principio). Si bien en total la cantidad total de inmuebles puestos en venta por el PEN sin ley del Congreso son: 92 + Isla Demarchi, totalizando 18.912 hectáreas (¡189.120.000 m²!) En los medios va apareciendo algunos ejemplos: “Venta de tierras: dónde están los predios con los que esperan recaudar US\$ 320 millones”, en *Clarín*, 25/04/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/vuelven-vender-terrenos-publicos-ciudad-250-millones-dolares_o_BymHb-A2z.html. [fecha de consulta: 29/09/2021].

788. Sin embargo, sigue en riesgo: “Recoleta: Vence la polémica concesión del Buenos Aires Design y estudian venderlo en U\$S60.000.000. El principal comprador sería el grupo IRSA, que paga a la Ciudad \$15 el metro cuadrado”, en *Pura Ciudad*, 19/04/2018. Disponible en: <https://www.puraciudad.com.ar/recoleta-vence-la-polemica-concesion-del-buenos-aires-design-y-estudian-venderlo-en-us60-000-000/> [fecha de consulta: 29/09/2021].

789. Agronomía 2,1 km², Coghlan 1,3 km², Colegiales 2,3 km², Constitución 2,1 km², Floresta 2,3 km², La Paternal 2,2 km², Monserrat 2,2 km², Parque Chas 1,4 km², Puerto Madero 2,1 km², San Cristóbal 2,1 km², San Nicolás 2,3 km², San Telmo 1,2 km², Vélez Sarsfield 2,4 km², Versalles 1,5 km², Villa Gral. Mitre 2,2 km², Villa Ortúzar 1,8 km², Villa Real 1,3 km² y Villa Santa Rita 2,2 km².

Pero sin lugar a dudas el mayor golpe del extractivismo urbano en la pulseada contra la ciudadanía defensora del ambiente fue la aprobación definitiva del Código Urbanístico (Ley N° 6099) y del Código de edificación (Ley N° 6100), sobre cuyos contenidos, proceso de elaboración y consecuencias volveremos más adelante⁷⁹⁰ y de cuyos efectos recién están empezando a noticiarse la mayoría de los/as porteños/as con las demoliciones y construcciones pos pandemia.

Los últimos meganegocios inmobiliarios están aún en debate en la Legislatura con la venta de los complejos de Costa Salguero y Punta Carrasco, que suman 32 hectáreas dentro del corredor costero. Aunque ya han sido aprobadas su rezonificación para la venta en primera lectura, despertaron una inédita movilización ciudadana que expresó su rechazo en las calles y en las audiencias (con hasta 7500 inscriptos/as y que exigió, en cambio de que se levanten edificios, la recuperación del espacio público, llegando a juntar 50.000 firmas para una iniciativa popular que obliga a tratar un proyecto de ley de hacer en Costa Salguero un parque 100% verde.

Otros proyectos de rezonificaciones pudieron frenarse por ahora, pero siguen en carpeta pujando por ser aprobados en la Legislatura. Así está esperando tratamiento el sexto intento de rezonificación para autorizar el Shopping de Caballito a pesar de la movilización vecinal en contra y el proyecto para hacer torres, negocios comerciales y otras construcciones en la Isla Demarchi (en venta por el Poder Ejecutivo Nacional). Mejor suerte ha tenido el proyecto inmobiliario denominado “Solares de Santa María” (conocido también como “Pequeña Dubai”),⁷⁹¹ en terrenos de la ex Ciudad Deportiva de Boca, ahora reflatado como “Costa Urbana” y aprobado en primera lectura admitiendo un cambio y ampliación en los usos que hasta ahora estaban permitidos para esa zona de la Ciudad: de usos deportivos se amplió a la construcción de comercios, oficinas, hoteles, clubes deportivos y náuticos, supermercados y estacionamientos. El Proyecto de Ley N° 1831 se aprobó con 37 votos a favor y 20 negativos. Esto implicaría privatizar con amarras de lujo gran parte de esa zona costera de humedales, lindantes con la desembocadura del Riachuelo y significaría por la altura de las torres violenta contaminación visual y barrera de cimientos en un terreno no apto. En el mismo sentido, y colindante, la aprobación de la urbanización del Barrio Rodrigo Bueno en terrenos de la Reserva Ecológica sin cláusula que impida la venta los deja a merced del mercado.

790. Ver en el Cap. X, pto. 2.7.4.

791. Los croquis del emprendimiento “Solares de Santa María” presentados en la Legislatura pueden consultarse en la tesis original que se encuentra en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), disponible en: http://repositorio.uba.sisbi.uba.ar/gsdl/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrposgra&cl=CL1&d=HWA_4068

Como la lógica del extractivismo no teme límites, se ha inaugurado una etapa de “excepciones” al propio Código urbanístico recientemente sancionado, a partir de los eufemísticamente denominados “convenios urbanísticos”, que no son otra cosa que “negocios inmobiliarios” a la medida de cada desarrollador violando hasta el propio código permisivo recientemente sancionado en materia de alturas, volúmenes y usos permitidos. Los desarrolladores han presentado 114 propuestas de las cuales el GCBA ha comenzado pro aprobar en primera lectura las 11 primeras (Expte 2195-J-2021), que han sido rechazadas por los cientos de participantes en la respectiva audiencia pública,⁷⁹² pero esto abre un capítulo de consecuencias impredecibles.

Desde el Estado se acelera una lógica privatizadora del espacio público: todo espacio verde es visto como un espacio vacío que debe ser edificado u ocupado y todo espacio público tiende a ser privatizado. El Estado de la Ciudad ha pasado de ser cómplice del extractivismo por omisión a ser cooptado por una élite política proactiva en favor de los intereses de los desarrolladores.

VIII.3. Patrimonio y paisaje⁷⁹³

A lo largo de estos más de veinte años bajo estudio ha ido evolucionando internacionalmente y más lentamente a nivel nacional el concepto de

792. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=t2TFQ_TgQ1k [fecha de consulta: 23/11/2021].

793. Más allá de la específica protección que le otorga nuestra Constitución de la Ciudad en el capítulo de ambiente, los tratados y organismos internacionales y la jurisprudencia integran el cuidado del patrimonio en el derecho al ambiente. Ver: Cám. Apel. Civ y Com Rosario, “Daniel Olivieri - Acción popular (ley 10.000) vs. Municipalidad de Rosario”, 31/03/2004, en JA 2004-III-306. Caso relativo a la protección de intereses difusos en torno al Monumento a la Bandera, “Vaggione, Rafael vs. Superior Gobierno de Córdoba”, 12/08/1994). Memoria histórica y cultural. Preservación del patrimonio cultural, TSJ Neuquén, “Antrito Enrique vs. Municipalidad de Villa La Angostura”, 1999. Este punto en base a entrevistas especialmente a Teresa Anchorena, legisladora de la Ciudad, exsecretaria de Cultura de la Ciudad, presidenta de la Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos, 9/12/2017; María del Carmen Arias Usandivaras, presidenta de *Basta de Demoler*, abogada, 7/12/2017; Ana María Bóscolo, abogada, especialista en Derecho Urbanístico (España), 05/01/2018; Mónica Capano, patrimonialista, historiadora, exdirectora Nacional de Cooperación Internacional y Política Cultural de la Secretaría de Cultura de la Nación, exsecretaria General de la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires, exintegrante de la Comisión de Museos y Monumentos Históricos Nacionales, 09/12/2017; Gabriel De Bella, arquitecto, Master en Planificación Estratégica Regional, UBA, asesor legislativo en Comisión de Planeamiento 1997-1998, asesor en la Auditoría CABA, 20/12/2017; Sergio Kiernan, periodista, arquitecto, responsable de temas ambientales y patrimoniales en el Suplemento m² de Página/12, 20/12/2017 y Laura Weber, arquitecta, especialista en preservación del patrimonio arquitectónico y planeamiento urbano en la Defensoría del Pueblo de CABA, Directora de la Comisión Especial de Patrimonio Arquitectónico y Paisajístico de la Legislatura CABA 2006-2009, 9/12/2017.

patrimonio, como ya pudimos ver.⁷⁹⁴ Así, la Ley N° 1227⁷⁹⁵ define al patrimonio cultural de la Ciudad como el:

... conjunto de bienes muebles e inmuebles ubicados en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, que, en sus aspectos tangibles e intangibles, materiales y simbólicos, y que por su significación intrínseca y/o convencionalmente atribuida, definan la identidad y la memoria colectiva de sus habitantes (art. 2).

También ha avanzado la conciencia ciudadana en nuestra Ciudad y si bien hubo varios momentos de destrucción del patrimonio urbano y un avance en la construcción sin reglas, reemplazo de adoquines por asfalto y proyectos pretenciosos pero sin cuidar el funcionamiento o la armonía, de lo cual dan cuenta urbanistas y arquitectos/as, especialmente en los años sesenta, los noventa significan la explosión de las torres y la creación de zonas liberadas de todo límite de altura como Puerto Madero. Es entonces, frente a aquel Concejo Deliberante cuestionado por las excepciones, el de la emblemática “escuela shopping”, el contexto en el cual se sanciona la Constitución de la Ciudad con normas participativas y principios de sustentabilidad. Sin embargo, a pesar de las normas y con distinta intensidad, coincidimos con Sergio Kiernan en que la “ciudad como mercado inmobiliario” comenzó ya desde tiempos de Ibarra, avanzó con Telerman y explotó con Macri-Rodríguez Larreta, llegando a extremos donde solo por sentencia judicial o movilización de los/as vecinos/as se pudo poner algún límite y en que se visibilizó “el lucro como motor del cambio en las ciudades”, hasta entonces ignorado, gracias al accionar de grupos como Basta de Demoler, Proteger Barracas, SOS Caballito o Salvemos Floresta.⁷⁹⁶

La burbuja financiera internacional y el precio de la soja generan un boom inmobiliario a partir del 2004, a la salida de la crisis 2001/2002. La gente quiere invertir en ladrillos y no en bancos y comienzan los fideicomisos: torres en las ciudades, countries en las afueras de las mismas y ciudades enteras en la Costa Atlántica como Mar Azul o Costa del Este.⁷⁹⁷

Al extenderse el negocio, avanza la gentrificación —expulsando a los/as habitantes originarios de los barrios—, las demoliciones de casas con valor arquitectónico o la venta de edificios públicos históricos y en lugares impensados hasta ese momento.⁷⁹⁸

794. Al estudiar las convenciones y tratados específicos en el Cap. IV, pto. 1.3.1.9, y las leyes en la materia, ver Cap. VI, pto. 4 al hablar de “Los Principios en materia de Patrimonio”.

795. Sancionada el 04/12/2003.

796. Kiernan, Sergio, “La ciudad como campo de negocios” en *VOCES, del Plan Fénix*, N° 47, Buenos Aires Viceversa, Problemas Urbanos, UBA, 2016.

797. Entrevista a Rodolfo Fernández (arquitecto, integrante de SOS Caballito), 02/02/2018.

798. Ver detalles de casos y experiencias en: Fundación Ciudad y Basta de Demoler, *Salvemos Buenos Aires. 1er Encuentro de Gestión de Patrimonio Arquitectónico y Urbano. Ponencias*, Buenos Aires,

Los/as vecinos/as se movilizaron para crear Áreas de Preservación Histórica en varios barrios porteños. En el año 2000, con la promulgación de la Ley N° 449, se incluye en el APH1 de San Telmo una ampliación del entorno del Parque Lezama, a fin de rescatar piezas arquitectónicas de singular valor y escala barrial. La Asociación Amigos del Lago de Palermo es la guardiana de la APH2, del Parque 3 de Febrero, por ejemplo y para que se bajen las alturas constructivas de Caballito Sur. Las Leyes N° 2721 y N° 2722, que rezonificaron unas 80 manzanas limitando las alturas de los edificios a un máximo de cuatro pisos, con excepción de los edificios cuyos frentes den a las avenidas, donde se puede hasta 12 pisos. El PE vetó la ley parcialmente,⁷⁹⁹ entre otras.

La Ley N° 2548, nacida como una moratoria a las demoliciones a fines de 2007, y luego ampliada por las luchas de las organizaciones patrimonialistas y vecinos/as por la Ley N° 3056, funcionó como un filtro que impidió algunas demoliciones de edificios patrimoniales anteriores a 1941 hasta que el ente de aplicación, el Consejo Asesor en Asuntos Patrimoniales del GCBA, dado sus últimas composiciones comenzó a aprobar todos permisos de demolición con cualquier excusa.⁸⁰⁰

El Gobierno de la Ciudad 2007-2018 no castiga las demoliciones ilegales más allá de multas pagables por las empresas y no invierte en crear el poder de policía real que permita controlar y disciplinar. El GCBA durante estos años ha arrasado parques históricos, remodelado ámbitos catalogados y arrancado empedrados protegidos por ley.⁸⁰¹

Muchísimos casos fueron judicializados con diferente resultado como la demolición de la Casa Millán, la Capilla de las Victorias, el Convento de Santa Catalina, la Casa Suiza, para evitar la demolición de muchos *petit hoteles*, la protección de la emblemática Confitería Richmond de la calle Florida –judicialmente protegida, pero finalmente autorizado su cambio de destino para venta de zapatillas por el Ministro de Cultura de la Ciudad–, la protección de los coches “Brugeoise” de la Línea A, la Plaza Intendente Alvear, la demolición de la casa de Alfonsina Storni o la venta del piso del escenario y calefactores del Teatro Colón –con denuncias penales a los particulares y funcionarios responsables, pero sin

Fundación Ciudad, 2010 y Lubertino, María José (coord.), *Mi Buenos Aires Demolido. Informe sobre la destrucción del patrimonio urbano en la gestión del PRO*, Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Impresiones y Ediciones, junio de 2013.

799. Ver “Vetan parcialmente ley que limita torres en Caballito” en *Infobae*, 02/07/2008. Disponible en: <http://www.infobae.com/2008/07/02/389394-vetan-parcialmente-ley-que-limita-torres-caballito/> [fecha de consulta: 29/09/2021].

800. En el mismo sentido: Kiernan, Sergio, “La ciudad como campo de negocios”, *op. cit.* Volveremos sobre este tópico en el Cap. X, pto. 2.5.2. al hablar en “El triángulo de los derrumbes y las excepciones” del CAAP y la DGIUR.

801. *Ibidem*.

condición de querellantes imposible saber resultados de las causas⁸⁰² y la falta de respeto sistemática por los paisajes de los parques históricos patrimonialmente valiosos o su abandono, descuido o intervenciones contra la voluntad de los/as vecinos/como en Parque Chacabuco, Parque Las Heras, Parque Tres de Febrero, Parque Lezama que fueron objeto de varios juicios.⁸⁰³

Otros muchos casos han sido objeto de movilizaciones y múltiples proyectos de ley, logrando incluso que se sancionen leyes que luego no se cumplen. Un caso relevante es el de la Confitería del Molino, para la cual se juntaron firmas, hubo movilizaciones y múltiples proyectos de ley en ambas jurisdicciones⁸⁰⁴ en una esquina porteña donde no pasa desapercibido al mundo político y sin embargo allí está, recién comenzando a ser lentamente recuperada.

Fueron también logros arrancados a la Legislatura por los/as vecinos/as, entre otros,⁸⁰⁵ la Ley N° 3954, del 13 de octubre del 2011, que limita las alturas de las nuevas obras en cuadras de casas bajas, conocida también como Ley de Pasajes, preservando las construcciones históricas del barrio de Barracas, que demandó cuatro años para su sanción y la Ley de Protección Cultural del Adoquinado, Ley N° 4806 y su reglamentación, que declaran integrantes del Patrimonio Cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la categoría Espacios Públicos a las calles construidas con adoquinado granítico –aunque muchas veces se la incumple y se asfaltan o se levantan si los/as vecinos/as no ofrecen resistencia⁸⁰⁶ y la Ley N° 4830 que establece el Régimen de Penalidades para la protección del Patrimonio Cultural de la Ciudad de Buenos Aires, entre otras. Existe una permanente vigilancia en barrios como Floresta, Recoleta y Palermo, donde los/as vecinos/as somos los/as únicos que denunciemos obras clandestinas y habilitaciones falsificadas, lo que muestra el desinterés real del Gobierno porteño en hacer cumplir sus propias leyes.

802. Ver: Lubertino, María José (coord.), *Mi Buenos Aires Demolido. Informe sobre la destrucción del patrimonio urbano en la gestión del PRO*, op. cit.

803. Ver análisis de causas judiciales en materia de patrimonio en el Cap. X, ptos. 3.4, 3.5, 3.6 y 3.11 y específicamente sobre paisaje en 3.12.

804. “Expropiaron la Confitería del Molino y será reabierto en julio de 2016”, en *La Nación*, 13/11/2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1743399-expropiaron-la-confiteria-del-molino-y-reabrira-para-el-bicentenario> [fecha de consulta: 29/09/2021]; “Reactivan la expropiación de la Confitería del Molino” en *Clarín*, 19/02/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/reactivan-expropiacion-confiteria-molino_o_EJSfuSgsg.html [fecha de consulta: 29/09/2021].

805. Ver el cuadro de leyes sobre patrimonio de la Ciudad (Áreas de protección histórica, inmuebles protegidos y declaraciones de patrimonio cultural) en el Cap. X, pto. 3 de la tesis original, alojada en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Derecho de la UBA, disponible en: http://repositorioubas.sisbi.uba.ar/gsd/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrposgra&cl=CL1&d=HWA_4068 y el listado de Monumentos Históricos Nacionales de la Ciudad que se encuentra en el Anexo 17 de la tesis original, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexo-Final.pdf>

806. Ver: Scheibler, Guillermo, “Apuntes sobre el Régimen de protección del empedrado porteño”, en Ídem (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit. pp. 243-266. Lamentable retroceso significa la modificación de la Ley N° 5904.

Somos los/as vecinos/as y asociaciones en cada barrio que impulsamos y lideramos con preeminencia los pedidos de protección de inmuebles, las declaraciones de patrimonio cultural y bares notables.⁸⁰⁷

Por la lucha de los/as vecinos/as se logró la recuperación del Complejo Cultural 25 de Mayo de Villa Urquiza –en permanente disputa con el GCBA para que sus actividades no se privaticen–, del cine teatro El Plata de Mataderos –después de una larga batalla judicial de diez años contra el GCBA que quería convertirlo en CGP y con la sanción de la reciente Ley N° 6126– del cine teatro Urquiza de Parque Patricios –donde permanentemente iban tirando abajo su marquesina, amenazando a los amparistas y cuya batalla se ganó judicialmente después de cinco años llegando al TSJ–,⁸⁰⁸ la Ley N° 4828 que declara bien integrante del Patrimonio Cultural de la Ciudad de Buenos Aires al inmueble del excine Arteplex Caballito, la reapertura del Arteplex de Belgrano (como Arte Multiplex) y la declaración de interés cultural del Cine Teatro Pueyrredón de Flores.

Los/as vecinos/as trabajan desde hace años por el rescate de muchos otros cines de barrio con grandes eventos, funciones de cine en la puerta y permanentes movilizaciones (cine El Progreso de Lugano, cine Taricco de La Paternal, cine Aconcagua de Villa Pueyrredón –que llegó a la sanción de su ley, luego vetada por Macri–, cine Gran Rivadavia de Floresta, entre otros) propiciando en la mayoría de los casos a través de asambleas ser parte en la gestión, cuestión que no se ha logrado.⁸⁰⁹

La batalla de la “ley de mercado”, en la cual el gobierno está de su lado y contra los/as vecinos/as, ha llegado a un punto tan escandaloso que para amedrentar a las ONG involucradas en defensa de los intereses colectivos inicia, a través de Sbase –la empresa municipal de subtes– una demanda millonaria a Basta de

807. Para ver más sobre los casos de leyes logradas, edificios salvados y las batallas judiciales, visitar la web de Basta de Demoler. Disponible en: <http://bastadedemoler.org/> [fecha de consulta: 30/09/2019]; el blog de la Comisión de Cultura y Patrimonio de la Comuna 7. Disponible en: <http://comisiondeculturaypatrimonio7.blogspot.com.ar/> [fecha de consulta: 30/09/2021]; el blog de Proteger Barracas. Disponible en: <http://protegerbarracas.blogspot.com.ar/> [fecha de consulta: 30/09/2021] y la web SOS Caballito en: <http://sos-caballito.blogspot.com/> [fecha de consulta 23/11/2021].

808. Ver: Recuperemos el Urquiza. Disponible en: https://web.facebook.com/cineteatrouarquiza/?_rdr [fecha de consulta: 30/09/2021]. Los/as vecinos/as de Parque Patricios triunfaron en la protección del cine teatro Urquiza logrando que el propietario cumpla con la ley que obliga a construir un teatro si se demuele un teatro (con el patrocinio del Ministerio Público de la Defensa y después de cinco audiencias en la instancia del TSJ).

809. Ver: Sociedad de Fomento de Villa Lugano. Disponible en: mutual.circo22@gmail.com [fecha de consulta: 30/09/2021]; Espacio Cultural Nuevo Taricco. Disponible en: <http://www.facebook.com/pages/Espacio-Cultural-Nuevo-Taricco/359346210747984> [fecha de consulta: 30/09/2021]; Grupo Cine Taricco. Disponible en: www.recuperemoseltaricco.blogspot.com [fecha de consulta: 30/09/2021]; Asociación Civil Aconcagua. Disponible en: <https://www.lacomuna12.com.ar/comunicado-de-vecinos-por-la-recuperacion-del-cine-teatro-aconcagua-5251> [fecha de consulta: 23/11/2021]; Asociación Salvemos a Floresta. Disponible en: <http://www.salvarafloresta.blogspot.com/> [fecha de consulta 30/09/2021]; Vecinos x el 25 de Mayo. Disponible en: www.vecinosporel25demayo.blogspot.com [fecha de consulta: 30/09/2021].

Demoler y a varios/as de sus integrantes, por haber accionado en protección de la Plaza Intendente Alvear, donde hasta equivocándose de plaza querían abrir una estación de subte pegada al shopping usurpador del espacio público.⁸¹⁰

En una clara línea regresiva se sancionó la Ley N° 5904⁸¹¹ modificando en forma negativa la Ley N° 4806 de protección del adoquinado (en base al Proy. N° 2600-J-2017), sin someterla a audiencia pública ni doble lectura, que permite sacar adoquines y ¡molerlos para hacer asfalto!

Otras leyes negativas que se aprobaron son las (de)catalogaciones de inmuebles de las comunas 1 y 2⁸¹² que en realidad reducen notablemente la cantidad de bienes protegidos a solo 143 y 125 respectivamente (siguiendo la ridícula lógica de “nomás de 130 inmuebles por comuna” que escuchamos de algún funcionario). Hubo primera lectura⁸¹³ y una audiencia pública el 28 de marzo de 2018 con muchas intervenciones críticas que no fueron escuchadas. Además, al aprobarse el Código urbanístico se redujeron los inmuebles protegidos patrimonialmente de todas las comunas y se instituyó una lógica que va a destruir las identidades barriales arrasando con las casas bajas, especialmente destruyendo las esquinas que en la mayoría de los barrios eran peculiares. Esto es se está produciendo un cambio absoluto en los paisajes de cada barrio.

Como si esto fuera poco en 2021, el Ejecutivo de la Ciudad comenzó a enviar a la Legislatura proyectos de ley que implican excepciones al propio Código urbanístico recientemente aprobado, a través de “paquetes” de “Convenios urbanísticos” a la medida de cada negocio inmobiliario que permiten hacer torres o “mamotretos” incluso en arrea de protección histórica, como es el caso del edificio en el pasaje San Martín de Tours o a lado del Convento de Santa Catalina.

VIII.4. Salud ambiental

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) la *salud ambiental* es:

... aquella disciplina que comprende aquellos aspectos de la vida humana, incluida la calidad de vida que es determinada por factores ambientales físicos, químicos, biológicos, sociales y psicosociales. También se refiere a la teoría y práctica de evaluar, corregir, controlar y prevenir aquellos factores del medio ambiente que pueden potencialmente afectar adversamente la salud de presentes y futuras generaciones.⁸¹⁴

810. Ampliamos este tópico en el Cap. XI, pto. 6.1.

811. Sanción del 23/11/2017.

812. Leyes N° 5962 y N° 5963, en base a los Proy. N° 1231-J-2017 y N° 4028-J-2016.

813. Aprobación inicial de 28/09/2017.

814. Reunión consultiva de la OMS, Sofía, Bulgaria, 1993, citada por Ordoñez, Gonzalo, “Salud ambiental: conceptos y actividades”, en *Revista Panamericana de Salud Pública*, N° 3, vol. 7, pp. 137-147. Disponible en <https://www.scielosp.org/article/rpsp/2000.v7n3/137-147/> [fecha de consulta: 01/10/2021].

Según ese organismo, el 25% de la carga universal de enfermedad se le atribuye a las condiciones del ambiente, más del 33% de la morbilidad⁸¹⁵ infantil es imputable a factores ambientales modificables y la carga de enfermedad por exponerse a riesgos ambientales es excesivamente más alta en los países en desarrollo.⁸¹⁶

Al analizar mortalidad por causas ambientales,⁸¹⁷ especialmente infantil, la OMS sostiene que casi una de cada cuatro muertes es por causas ambientales (23% de las muertes en el mundo están relacionadas con el ambiente).⁸¹⁸

La polución, el tabaquismo pasivo, los accidentes de tránsito, la falta de acceso al agua potable y al saneamiento, la contaminación con químicos y agentes biológicos depositados en el suelo y el cambio climático entre otros factores ambientales, matan a 12,6 millones de personas al año (8,2 millones de personas mueren anualmente por enfermedades no transmisibles,⁸¹⁹ muchas de ellas por causas relacionadas con la contaminación del aire (interior y exterior), incluido el tabaquismo pasivo; 847.000 al año en la Región de las Américas).

El informe recuerda que los/as niños/as (especialmente los menores de cinco años) y los/as adultos/as de 50 a 75 años son los más expuestos a los riesgos ambientales (las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias les afectan esencialmente). La OMS estima que “una mejor gestión del medioambiente” permitiría salvar la vida a 1,7 millones de niños/as menores de 5 años anualmente y de 4,9 millones de personas con edades entre los 50 y los 75 años.⁸²⁰

815. La morbilidad es la cantidad de individuos que son víctimas de enfermedad en un espacio y tiempo determinado. Es un dato estadístico importante para comprender la evolución o retroceso de una enfermedad y las razones de su aparición y soluciones.

816. Prüss-Üstün, A. y Corvalán, C., “Ambientes Saludables y Prevención de enfermedades. Hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente”, OMS, 2006. Disponible en: https://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/previdisexecsumsp.pdf [fecha de consulta: 25/11/2021].

817. “Casi una de cada cuatro muertes son por causas ambientales”, en *Clarín*, 15/03/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/muertes-causas-ambientales_o_VyfHDyZag.html [fecha de consulta: 01/10/2021].

818. OMS. “Cada año mueren 12,6 millones de personas a causa de la insalubridad del medio ambiente”, 15 de marzo de 2016. Ver en: <https://www.who.int/es/news/item/15-03-2016-an-estimated-12-6-million-deaths-each-year-are-attributable-to-unhealthy-environments> [fecha de consulta: 25/11/2021] y OMS, Informe “Prevenir enfermedades a través de ambientes saludables: un estudio mundial del peso de las enfermedades ligadas a riesgos medioambientales” citado en OMS: la salubridad del ambiente provoca anualmente 12,6 millones de muertes”, en *La Vanguardia*, 2016. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20160315/40442984862/oms-la-insalubridad-del-ambiente-provoca-anualmente-12-6-millones-de-muertes.html> [fecha de consulta: 25/11/2021].

819. 1) accidentes cerebrovasculares 2,5 millones, 2) cardiopatía isquémica 2,3 millones, 3) lesiones no intencionales 1,7 millones, 4) cáncer 1,7 millones, 5) enfermedades respiratorias crónicas 1,4 millones, 6) enfermedades diarreicas 846.000, 7) infecciones respiratorias 567.000 y 8) afectaciones neonatales 270.000.

820. OPS, Argentina, “Las consecuencias de la contaminación ambiental: 1,7 millones de defunciones infantiles anuales, según la OMS”, 27/03/2017. Disponible en: <https://www.paho.org/es/noticias/6->

Entre las Estrategias de la OMS para luchar contra la insalubridad del ambiente se priorizan: 1) reducir el uso de combustibles sólidos en la cocción de alimentos, el alumbrado y la calefacción interior, 2) el acceso al agua potable y al saneamiento combatiría de forma radical las enfermedades y 3) reducción de contaminación por uso vehículos privados.

Según la propia *web* del Gobierno de la Ciudad,⁸²¹ la población infantil es la más afectada por las enfermedades provocadas por factores ambientales, que se cobran cada año la vida de más de cuatro millones de niños y niñas, principalmente en los países en desarrollo. El 40% de las enfermedades que afectan a los/as niños/as (respiratorias, gastroentéricas, tumores y malformaciones) se relacionan con factores del medio ambiente. Los principales riesgos ambientales que afectan la salud de los/as niños y niñas son la falta de acceso al agua segura, la falta de cloacas, la contaminación del aire interior y exterior, la exposición a químicos y metales.

La vulnerabilidad biológica es una característica de lo/as niños/as debida a condiciones de un organismo en crecimiento y desarrollo, con una mayor exposición y menor capacidad de respuesta a los tóxicos y otros factores ambientales.

En el mundo la morbilidad por diarrea está relacionada en alrededor del 94% de los casos con riegos ambientales relativos al uso de agua no potable y a carencia de saneamiento e higiene; el retraso mental originado por la exposición al plomo es 30 veces mayor en los países donde aún se usa nafta con plomo –como el nuestro– y la incidencia del estado ambiental, la pobreza, el desempleo y las desigualdades sociales en el estado nutricional de la población guardan directa relación.⁸²²

Por otro lado, en la Primera entrega del Quinto Reporte, elaborado por el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPPC, por sus siglas en inglés) se afirma que: “En Buenos Aires alrededor del 10% de las muertes de verano se asocian con el estrés térmico causado por el efecto de las islas de calor”.⁸²³

Si bien en promedio los datos sanitarios de la Ciudad son mejores que el promedio nacional,⁸²⁴ sorprenden algunos indicadores si se los ve desagrada-

3-2017-consecuencias-contaminacion-ambiental-17-millones-defunciones-infantiles-anuales [fecha de consulta: 01/10/2021].

821. Departamento de Salud Ambiental. Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/salud/programasdesalud/salud-ambiental> [fecha de consulta: 01/10/2021].

822. Galizzi, Agostina, “Los efectos de la contaminación en los niños que viven en la ribera del Riachuelo”, en Cafferata, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana, (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, op. cit.

823. Rocha, Laura, “Calor y más lluvias por el cambio climático en la ciudad” en *La Nación*, 05/10/2013. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/calor-y-mas-lluvias-por-el-cambio-climatico-en-la-ciudad-nid1626181/> [fecha de consulta: 25/11/2021].

824. Datos Argentina según OPS/Ministerio de Salud 2020. Tasa bruta de mortalidad general, 2018 (por 1.000 habitantes). MS Serie 5 N° 62/19. 7,6; Tasa de mortalidad infantil, 2018 (por 1.000 nacidos vivos). MS Serie 5 N° 62/19. 8,8; Porcentaje de muertes neonatales reducibles, 2018 MS Serie 5

dos territorialmente a su interior, o que empeoren algunas tendencias. Así por ejemplo la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) en CABA ascendió a 7,2 muertes por cada mil nacidos vivos en 2016 y configuró un sensible aumento respecto al 6,0 registrado el año anterior. Según la evaluación técnica encargada por el propio gobierno porteño a UNICEF Argentina, en el año 2016 se contabilizaron 282 defunciones, 36 más que en el 2015.⁸²⁵ La principal variación se dio en la tasa de mortalidad infantil neonatal, que ascendió de 4,3 a 5,4. Al respecto, la Fundación Soberanía Sanitaria señaló que las muertes relacionadas a los problemas en los controles de salud durante el embarazo aumentaron cerca de un 225% respecto al año anterior y que otro dato preocupante es la creciente brecha entre las comunas más ricas y más pobres de la Ciudad: mientras que las 3 más pobres (8, 4 y 9) sufrieron un aumento en la tasa de mortalidad infantil, en las 3 más acaudaladas (13, 2 y 14), esta bajó. Un ejemplo paradigmático es el de la comuna 4 (Barracas, La Boca, Nueva Pompeya y Parque Patricios) que mientras que en 2015 presentó una TMI de 7,2, en 2016 esta cifra ascendió a 11,9, convirtiéndose en la comuna de mayor TMI de toda la ciudad.⁸²⁶ En 2019 la tasa de mortalidad infantil fue de 7,1 por cada mil nacidos vivos en promedio pero algunas comunas tuvieron índices preocupantes (comuna 1: 8,8, comuna 7: 8,9 y comuna 4 (9,8).⁸²⁷

Nº 62/19. 55,0; Porcentaje de muertes post-neonatales reducibles, 2018. MS Serie 5 Nº 62/19. 64,3 Número de defunciones registradas por causas originadas en el período perinatal, 2018. MS Serie 5 Nº 62/19. 1.221 Tasa de mortalidad de menores de 5 años, 2018 (por 1.000 nacidos vivos). MS Serie 5 Nº 62/19. 10,6 Número de defunciones de niños menores de 5 años por diarrea, 2018. MS Serie 5 Nº 62/19. 40 Número de defunciones de niños menores de 5 años por IRA, 2018. MS Serie 5 Nº 62/19. 248 Número de defunciones de niños menores de 5 años por difteria, 2018. MS Serie 5 Nº 62/19. 0 Número de defunciones de niños menores de 5 años por tos ferina, 2018. MS Serie 5 Nº 62/19. 3 Número de defunciones de niños menores de 5 años por tétanos, 2018. MS Serie 5 Nº 62/19. 0 Tasa de mortalidad materna, 2018 (por 10.000 nacidos vivos). MS Serie 5 Nº 62/19. 3,7; Porcentaje de recién nacidos con un peso al nacer de 2500 grs. como mínimo, 2018. MS Serie 5 Nº 62/19. 92,6; Porcentaje de recién nacidos con un peso al nacer menor a 1500 grs., 2018. MS Serie 5 Nº 62/19. 1,1; Disponibilidad de calorías diarias per cápita (en calorías), 2007. OPS. 2.941; Médicas/os cada 10.000 habitantes, 2019. Observatorio Federal Recursos Humanos en Salud (OFERHUS) 40,5 Enfermeras/os cada 10.000 habitantes (incluye enfermeras/os técnicas/os y licenciadas/os en enfermería), 2019. OFERHUS. 52,19. En <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53210> [fecha de consulta: 25/11/2021].

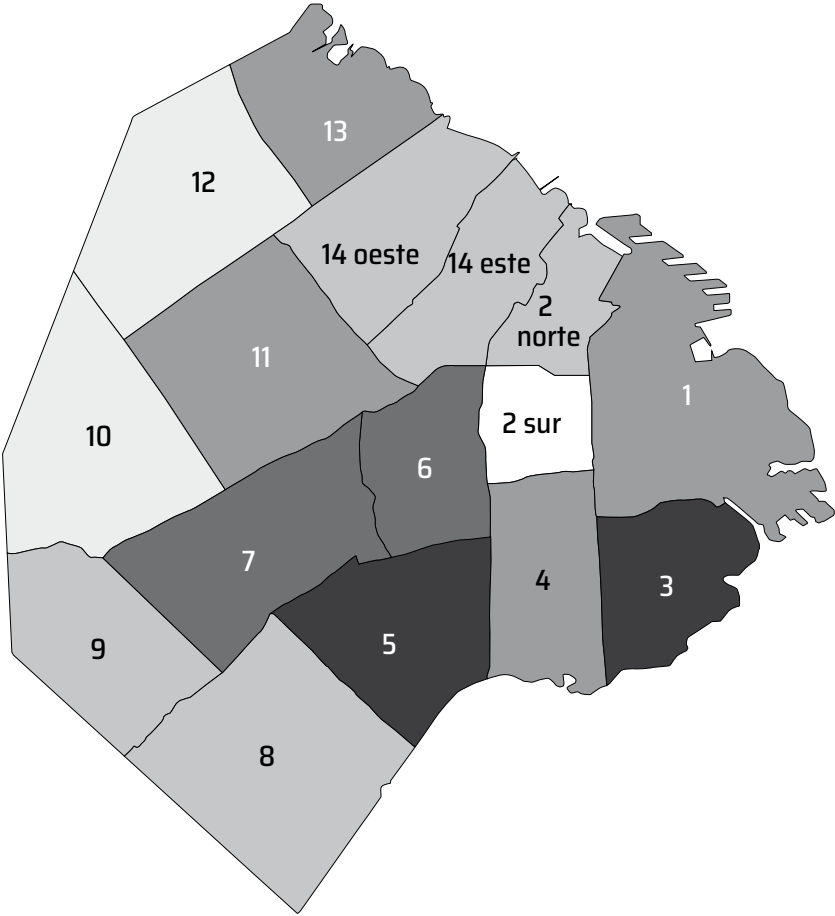
825. Información confirmada por el mismo Gobierno porteño en su “Informe de Resultados sobre la mortalidad infantil en la Ciudad en el período 2013-2016”. Aumentó 1,2 en relación a 2015 según la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad. Es el segundo mayor aumento de mortalidad en la historia del municipio, por detrás del incremento que registró en 2011. El informe de esa Dirección junto con Unicef da cuenta además de que persiste en la mortalidad “un comportamiento diferencial en las comunas que la componen”, con una distinción marcada entre las comunas de Zona Norte y Zona Sur, siendo estas últimas lugares donde incluso se “mantuvieron niveles por encima del promedio de la Ciudad”.

826. “CABA: tasa de mortalidad infantil en ascenso”. Nuestras Voces, 19/09/2017. Disponible en: <http://www.nuestrasvoces.com.ar/el-salon/caba-tasa-mortalidad-infantil-ascenso/> [fecha de consulta: 01/10/2021].

827. Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos por comuna de residencia habitual de la madre. CABA 2010/2020. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=78747> [fecha de consulta 25/11/2021].

El Mapa de tasa de mortalidad por desnutrición (CABA, 2002)⁸²⁸—último disponible— muestra las diferencias por barrios.

Mapa de tasa de mortalidad por desnutrición según Centro de Gestión y Participación (CGP). Ciudad de Buenos Aires. Año 2002



Tasa por cada cien mil habitantes 0,8 - 1,1 1,2 - 2,0 2,1 - 2,9 3,0 - 4,1 4,2 - 6,3

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (G.C.B.A.) sobre la base de datos de Estadísticas Vitales

828. GCBA. Estadística Ciudad. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=56275> [fecha de consulta: 01/10/2021].

En la sección Salud ambiental de la *web* del GCBA no hay datos específicos, solo genéricas alusiones a indicadores y cifras globales. En las Estadísticas de Salud de la Ciudad⁸²⁹ tampoco se alude a enfermedades o internación por causas ambientales, ni siquiera en el caso de niños/as. De los pocos datos que se publican se reafirma la retracción de oferta pública de salud,⁸³⁰ la contundente distancia en materia de salud entre el norte y el sur de la Ciudad⁸³¹ y las tendencias de empeoramiento en enfermedades asociadas a la contaminación y la pobreza: Así, en los casos notificados de enfermedades respiratorias en hospitales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de residentes por enfermedad⁸³² hay un crecimiento constante y sostenido de 8698 en 1995 a 44.756 en 2013 y de los casos notificados de enfermedades gastrointestinales (diarrea aguda) en hospitales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de residentes por enfermedad: 8459 casos en 1995 a 24.987 en 2013 (siendo los peores años 2003 con 34.570 y 2012 con 29.212).⁸³³

Según el indicador del índice de masa corporal, sobre un total de 706 niñas, niños y adolescentes de 2 a 19 años, el 49% se encuentra en alguna de las variantes de malnutrición, con prevalencia de 25% de obesidad, 21% sobrepeso, 2% de riesgo de bajo peso y 1% de bajo peso.⁸³⁴ En la primera infancia –de 2 a 6 años–, sobre un total de 225 niños, presenta malnutrición el 48%; entre 6 a 12 años, de un total de 352 niños, alcanza al 54%; de 12 a 19 años, de un total de 129 adolescentes, se registra un 37% de malnutrición.

Al requerirse información sobre la salud ambiental en CABA, el Ministerio de Salud de la Nación nos remitió al de la Ciudad sin aportar ningún dato⁸³⁵

829. GCBA. Estadística Ciudad. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=135> [fecha de consulta: 01/10/2021].

830. GCBA. Estadística Ciudad. Egresos hospitalarios entre 2014 y solo hasta 2017 (no publican otros años): Total 2014: 171.434- Total 2017: 161.461; Argerich (hospital cuenca Matanza-Riachuelo): 13.236 en 2014 y 12.613 en 2017. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=73822> [fecha de consulta 25/11/2021].

831. GCBA, Estadística Ciudad, Cobertura médica entre 2006 y solo hasta 2016 (no hay otros datos): Solo hospital público: Se mantienen constantes las comunas más humildes con solo cobertura de hospital público. En 2006: comuna 8: 49,6%; comuna 4: 36,1%; comuna 1: 32,5%; comuna 7: 27,1. En 2016: comuna 8: 47,1% de su población; comuna 4: 41%; comuna 1: 27,9%; comuna 7: 26,3%. En 2019: comuna 8: 42,8 y comuna 4: 38,3 mientras que en comuna 13 el 95,5 % tiene obra social o prepaga y en comuna 14 el 94,5%. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=83862> [fecha de consulta: 25/11/2021].

832. GCBA, Estadística Ciudad, Ciudad de Buenos Aires, años 1995/ solo hasta 2013 (Morbilidad), únicos datos disponibles.

833. GCBA, Estadística Ciudad, Ciudad de Buenos Aires, años 1995/2013, únicos datos disponibles.

834. ISECPI y Barrios de Pie, Informe sobre situación alimentaria de los menores en comedores de CABA, junio 2017.

835. Pedido de Información Pública (Leyes N° 104 y N° 303) al Ministerio de Salud de la Ciudad. Solicitud del 14/02/2018. Pedido de Información Pública al Ministerio de Salud de la Nación.

—sin asumir su responsabilidad concurrente en la materia—, máxime en materia ambiental. El Ministerio de la Ciudad respondió tarde y parcialmente a nuestro pedido de informes. El Área de Epidemiología del Ministerio de Salud de la Ciudad, que nos contactó telefónicamente⁸³⁶—vencido el plazo de respuesta del pedido de información pública— no nos pudo precisar que enfermedades consideran “ambientales” alegando que sobre el tema hay falta de consenso científico. Solo relevan y sistematizan datos sobre patologías o síntomas (ejemplo diarreas) sin establecer criterios que los articulen o formular hipótesis. En otros casos no hay mediciones como la falta de relevamiento de trastornos que genera la contaminación auditiva. Finalmente contestaron en pedido de informes en forma parcial⁸³⁷ sin agregar demasiados datos que resulten significativos, salvo que la Hepatitis A descendió desde que hay vacunación obligatoria en 2006. También las ETA descendieron en 2006-2007. Las diarreas se mantienen altas.

Según la propia *web* del GCBA, el Departamento de Salud Ambiental del Ministerio de Salud recién fue creado, como Coordinación, en el año 2006 —probablemente como producto de las exigencias de la causa “Mendoza”—. El equipo de trabajo comenzó a desarrollar sus tareas intentando dar respuesta a cuestiones de salud fuertemente afectadas por condiciones del ambiente. Surgió la necesidad de generar información confiable hasta entonces inexistente y que diera cuenta de la complejidad de estas cuestiones. Se comenzó a trabajar en espacios de formación que facilitarían la producción de conocimiento colectivo en el marco de un proceso de trabajo intersectorial, integrando conocimientos y prácticas desde la mirada médica, los abordajes comunitarios, las estrategias pedagógicas, la ecología, entre otras.

Sus principales tareas son: medir el impacto sobre la salud de determinados factores ambientales, intervenir oportunamente desde la estrategia de Atención Primaria Ambiental y gestionar recursos con otras áreas de gobierno. Sin embargo, no parecen llevarse a cabo adecuadamente.

En la *web* no hay indicadores, ni objetivos ni resultados, entre sus escasas actividades solo parece haber comenzado con un trabajo para identificar sustancias químicas peligrosas en los establecimientos de salud, sensibilizar a los integrantes del equipo de salud y a la población acerca de la vulnerabi-

Solicitud de 30/05/2017. Respuestas del 5 (solicita prórroga) y 11/07/2017. Nos reenvía al Ministerio de la Ciudad sin aportar ninguna respuesta en razón de la “organización federal”.

836. 14/03/2018.

837. Según respuesta de la Gerencia Operativa de Epidemiología del Ministerio de Salud de la Ciudad a nuestra solicitud de Información Pública (Ley N° 104) requerida el 14/02/2018 y brindada el 26/03/2018. Del conjunto de eventos de notificación obligatoria de los que están a cargo consideran que la hepatitis A, diarreas, parasitosis y enfermedades transmitidas por alimentos, junto con intoxicación crónica por metales pesados son los eventos trazadores del potencial riesgo social ambiental. Solo envían información 2014-2017 de las cuatro ENO.

lidad de los/as niños/as en las distintas etapas de su desarrollo, los riesgos ambientales y los efectos sobre su salud, fortalecer el registro y la vigilancia epidemiológica de los riesgos para la salud asociados a factores ambientales, capacitar sobre la temática en los diferentes efectores de salud del Gobierno de la Ciudad, articular redes que permitan un abordaje integral de la problemática, incorporar la Hoja Pediátrica de Pesquisa del Riesgo Ambiental⁸³⁸ a la historia clínica de los/as niños/as y talleres en nivel inicial para prevenir daños auditivos por contaminación acústica o recomendaciones para evitar derrames de mercurio caseros y cursos de capacitación alergia al látex.⁸³⁹

En nuestra Ciudad, la zona de la cuenca del Riachuelo y las comunas que ella abarca son las que padecen más las consecuencias de la pobreza y la contaminación como un circuito que se retroalimenta. Allí los indicadores de mortalidad⁸⁴⁰ y morbilidad infantil contrastan con los de otras comunas. Y como lo devela la causa “Mendoza” a lo largo de quince años de ejecución de la sentencia, aunque se ha avanzado muy lentamente en la provisión de agua y cloacas, poco y nada es lo que se ha hecho en materia de prevención y atención a las víctimas de la contaminación y en detener las causas de la contaminación. Más del 50 % de las muertes neonatales o en el primer año de vida serían evitables, en una tendencia sostenida, que llega al alarmante 64,5% en 2020.⁸⁴¹

En Lugano (comuna 8), la mortalidad infantil es de diez bebés menores de un año cada mil nacidos vivos, bastante más alta que el promedio porteño y más del doble que en Villa Devoto. Dos tercios de esas muertes, además, podrían ser “reducibles” mediante la promoción social y la atención médica.⁸⁴²

838. HoPed es un instrumento de recolección de datos que tiene como objetivo relevar las condiciones en las que viven los/as niños y niñas entre 0 y 19 años.

839. Desde el año 2014, el Departamento de Salud Ambiental trabaja con el equipo del CeSAC 25 en la capacitación de jóvenes del Programa Reconstruyendo Lazos, en problemáticas de salud ambiental e integración socio-laboral de adolescentes en situación de vulnerabilidad y con talleres por el problema de “caídas de altura” y prevención de mosquitos con los CeSAC 18, 24 y 40, dada las condiciones precarias de complejos habitacionales y asentamientos. Se mencionan también el GREsAm como instrumento de recolección que tiene por objetivo visibilizar las realidades locales con el máximo detalle posible, para dar cuenta de las heterogeneidades sociales y de salud y el EASUS como instrumento generado para realizar un seguimiento de la situación de salud y las condiciones de vida de las familias que han sido relocalizadas por motivos ambientales. No hay datos accesibles *online* ni resultados de nada de esto.

840. Estadísticas del GCBA, tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos) por comuna de residencia habitual de la madre, CABA 2010/2020. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=78747> [fecha de consulta 25/11/2021].

841. Estadísticas del GCBA, composición porcentual de la mortalidad infantil por criterios de reducibilidad y grupo de edad, CABA, 2011-2020. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=54593> [fecha de consulta: 25/11/2021].

842. “En Lugano, la mortalidad infantil duplica a la de Villa Devoto”, en *Clarín*, 10/02/2008. Disponible en: <http://acij.org.ar/en-lugano-la-mortalidad-infantil-duplica-a-la-de-villa-devoto-clarin/> [fecha de consulta: 01/10/2021].

En 2008, la doctora Emilse Casinelli, directora del Programa Materno-Infantil, sostenía que la Ciudad de Buenos Aires enfrentaba un “déficit histórico” en materia de educación, vivienda y atención de los vecinos del sur, y los problemas de salud “son casi siempre consecuencia de ello”. “La mortalidad infantil tiene como grandes causas el bajo peso al nacer, la prematurez y los problemas respiratorios”. “Nosotros vamos a recuperar la equidad dándole más a quien más necesita. Por eso entregaremos más leche, medicamentos para atender las bronquiolitis y planes de atención de mujeres embarazadas en los barrios del sur”, prometía.⁸⁴³

ACUMAR tiene una Dirección de Salud y Educación Ambiental. Su *web* dice que realiza las Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR) de los 15 municipios de la Cuenca Matanza-Riachuelo para la Ciudad de Buenos Aires (4 comunas) tiene solo una Unidad sanitaria fija en la comuna 8. Sus responsables dicen que realizan un trabajo casa por casa en los 30 barrios precarios de los 15 municipios. En la información disponible no dice cuántas unidades sanitarias móviles hay para atender toda la Cuenca y tampoco hay información sobre patologías, evolución ni seguimiento de casos. No hay información estadística de ningún tipo. El último operativo hecho en CABA es de enero del 2020.⁸⁴⁴

A través de información periodística⁸⁴⁵ sabemos que de las pesquisas realizadas “puerta a puerta” por ACUMAR sobre condiciones de vivienda, hogares y personas a 22.246 personas de la Cuenca, el 66,2% de los encuestados manifestó no tener cobertura de salud por obra social, prepaga o privada⁸⁴⁶ y que las enfermedades más frecuentemente referidas, fueron tos o dificultad para respirar (17,1% refirió haber presentado un episodio en el último año), siendo los grupos de edad más frecuentemente afectados los menores de 6 años y las personas de 60 y más; diarreas (11,9% refirió haber tenido al menos un episodio en el último año) más frecuentemente en niños menores de 6 años; problemas dermatológicos (10,7%); parásitos intestinales (4%). Se encontró una asociación estadística entre la referencia de enfermedad pulmonar crónica (asma, enfisema, etc.) con vivir sobre terreno rellenado y no tener piso de material; tanto la referencia de diarreas como enfermedades de la piel con desagüe inadecuado (ausencia de cloacas ni pozo ciego con cámara séptica) y la relación entre parasitosis y no te-

843. *Ibíd.*

844. Al 25 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/salud-ambiental/informes/> [fecha de consulta 25/11/2021].

845. “Riachuelo: La contaminación y los riesgos para la salud”, en *La Nación*, 02/10/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2068268-la-contaminacion-y-los-riesgos-para-la-salud-para-saber-mas> [fecha de consulta: 01/10/2021].

846. Lo cual evidencia la mayor vulnerabilidad de esta población, ya que en el promedio del país ese valor es del 36%.

ner agua de red. Aunque aún no han difundido datos específicos sobre la Ciudad podemos suponer que el tipo de patologías y relaciones son iguales en ambas márgenes. No hay datos en absoluto sobre contaminación en sangre y orina de las poblaciones –solo parecen relevar plomo, no otros metales–. Nada se sabe las enfermedades que la gente no siente inmediatamente o cuyos síntomas ignora.

Del conjunto de informes en la *web* de Acumar y en la causa “Mendoza” surgen solo ejemplos de seguimiento de casos o datos paupérrimos como que entre 2012 y 2015 en CABA detectaron y siguen 68 casos de detección de plomo (394 en el total de la cuenca) sobre millones de personas sometidas a contaminación. Parece que en CABA solo trabajaban en la Villa 21-24 y con el Cesac, 16 haciendo talleres en los que ni siquiera consignan cuánta gente participa, o cuando consignan que son 80 personas (ejemplo informe de febrero-marzo 2017).

Son el Hospital Argerich, el Garrahan –en el caso de los/as niños/as– y los Cesac de la zona de la Cuenca los que reciben los casos de contaminación pero no hay estadísticas *online* ni respuestas del Ministerio de Salud sobre ello. Los/as vecinos/as de la comuna 8 siguen exigiendo la terminación del prometido Hospital de Lugano desde hace más de doce años, que hoy es solo un centro de salud (Cecilia Grierson).

En el pronunciamiento de noviembre de 2017,⁸⁴⁷ la Corte Suprema de Justicia de la Nación advirtió sobre graves deficiencias en los informes presentados por Acumar y ordenó, entre otras cosas, que se proporcione información específica sobre cuestiones particularmente sensibles relacionadas con la construcción de viviendas para la relocalización de los habitantes de esa ribera, el control y el seguimiento de las personas que sufren alguna enfermedad vinculadas con la contaminación y un tratamiento especial respecto de la salud de los/as niños/as de hasta seis años.⁸⁴⁸

En la audiencia ante la Corte en la causa “Mendoza” del 14 de marzo de 2018, volvió a quedar en evidencia la falta de política de salud ambiental para la cuenca. Si bien se avanzó en un muy buen trabajo al reunir todos los datos preexistentes en un mapa de riesgo ambiental, no había resultados de fondo sobre el relevamiento ni estrategia de prevención ni de atención de la emergencia. En 2018 para millones de personas había solo dos unidades sanitarias fijas, solo una en CABA. De las 12 unidades móviles había seis en reparaciones desde hacía un año y las seis que funcionaban se usaban para ir a hacer relevamientos

847. CSJN, “Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, 09/11/2017. Disponible en: <http://aajc.com.ar/home/wp-content/uploads/2017/11/CSJN-caso-Mendoza-contaminacion-del-Rio-Matanza-Riachuelo.pdf> [fecha de consulta: 01/10/2021].

848. “Riachuelo: contaminación ambiental y riesgo para la salud”, *La Nación*, 19/02/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2110278-riachuelo-contaminacion-ambiental-y-riesgo-para-la-salud> [fecha de consulta: 01/20/2021].

socioambientales pero la población desconocía cuándo y dónde estarían y no se brindaba atención sanitaria en forma constante.

ACUMAR informa a la Corte en marzo de 2018⁸⁴⁹ que de las doce unidades móviles se acordó que seis estén en manos del Gobierno de la provincia para presentar servicios en esa jurisdicción (No se sabe ni se aclara si son las que funcionaban o las que no funcionaban). Nada se informa sobre atención sanitaria en CABA ni en cuenca baja.

En 2018, ACUMAR sometió por primera vez a audiencia pública el documento de “Estrategia de Salud Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo”.⁸⁵⁰ Quedó en evidencia que más allá de los déficits en la atención de la salud pública en general, ACUMAR con su mandato específico no tenía una estrategia de salud. El documento sometido a consulta describió a lo que denomina “ejes que vertebran las actuaciones”. Esos “ejes” solo indicaban como estaban actuando para detectar casos, pero eso no constituyen una estrategia. Es una falta grave que no se informara sobre los casos de cáncer vinculados con problemas ambientales de la Cuenca, excusándose en que los registros no indican la localización. Aunque se titula “Estrategia” enumera deficiencias que causan enfermedades, pero no propone medidas para eliminarlas. No menciona como causa las descargas cloacales en el río y si bien se refiere a los efluentes industriales líquidos no cuestiona que sean las propias resoluciones de ACUMAR que estén autorizándolas. Si bien menciona la contaminación por gases tóxicos, tampoco propone limitar esas emisiones y desatiende las mediciones de benceno, de efecto cancerígeno universalmente reconocido.⁸⁵¹

Según los últimos datos disponibles⁸⁵² de los Relevamientos de salud efectuados por ACUMAR en CABA en todos los casos resulta existir exposición al plomo por encima de los parámetros de referencia sin especificar el valor (en 2019 en Los Piletones y Los Piletones II, Bermejo, Galponeros; María Auxiliadora; Barrio Obrero; en 2018 en Villa Magaldi, Rodrigo Bueno, El Triángulo de la 21-24, La Veredita y Los Pinos y en 2017 en El Pueblito; Luján, Lamadrid y villa 26) y no aparece medido ningún otro contaminante.

Con la nueva gestión de ACUMAR se presentó un nuevo Plan Sanitario de Emergencia (PSE) 2020–2023 como revisión de las versiones anteriores:

849. En el escrito presentado por el Cuerpo Colegiado previo a la Audiencia del 14/03/2018.

850. Universidad de Morón, 23/11/2018, 34 oradores/as inscriptos/as. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/321083/res43.pdf> [fecha de consulta: 25/11/2021].

851. Para ampliar ver las exposiciones de los integrantes del Cuerpo Colegiado en dicha audiencia.

852. Al 25 de noviembre de 2021. Población expuesta a contaminantes ambientales en zonas de la CMR. Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/poblacion-expuesta-contaminantes/> [fecha de consulta: 25/11/2021].

PSE 2010 y PSE 2016, ante la exigencia del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón efectuada en octubre de 2019. En CABA sigue habiendo sólo una unidad sanitaria fija en Comuna 8⁸⁵³ y solo un laboratorio toxicológico en CABA, el del Garrahan.⁸⁵⁴ De los casos detectados en CABA con afecciones de salud a través de los monitores de ACUMAR entre 2017 y 2021 solo el 49% han tenido acceso a atención sanitaria hasta julio del 2021.⁸⁵⁵

VIII.5. Ríos, costas y cuidado del agua⁸⁵⁶

El AMBA es atravesado por un gran número de cuencas hídricas de diferente magnitud, siendo las más importantes las de los ríos Matanza-Riachuelo, Reconquista, Luján y Río de la Plata. Ellas están interrelacionadas de múltiples formas, pero principalmente son fuente de agua para consumo, medio de recarga de los acuíferos subterráneos y receptoras de efluentes cloacales e industriales.

Cada uno de los cursos de agua posee características y problemáticas naturales y ambientales diferentes.

La cuenca Matanza-Riachuelo cuenta con 2240 km² de superficie y 64 km de extensión, atraviesa gran parte de los partidos de la provincia de Buenos Aires. Su caudal medio es de 3 m³/s y en la desembocadura de 8 m³/s.

Río urbano y periurbano que presenta un estado de contaminación extrema y anoxia en varios de sus tramos. En la cuenca alta recibe aportes de contaminación por establecimientos de producción animal y agrícola, y contaminación difusa de líquidos cloacales y en las cuencas media y baja recibe aportes de contaminación cloacal, industrial y difusa de basurales a cielo abierto. Allí reside en un área de 2240 km² una población vulnerable, condiciones básicas insatisfechas en zonas contaminadas y anegables, a lo largo de 80 km.

Son casi 6 millones de personas (7% país) y se encuentran radicados gran cantidad de establecimientos industriales. Ambas cuestiones se convierten

853. Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/salud-ambiental/unidades-sanitarias/> [fecha de consulta: 25/11/2021].

854. Web ACUMAR <https://www.acumar.gob.ar/salud-ambiental/red-de-laboratorios/> [fecha de consulta: 25/11/2021].

855. Web ACUMAR <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/acceso-la-atencion-sanitaria-personas-enfermedades-ambientales-la-cmr/> [fecha de consulta: 25/11/2021].

856. Ver: Beatriz Kohen (coord.), *El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana. Aspectos ambientales y jurídico-institucionales*, op. cit.; Di Paola, María y Nápoli, Andrés, "La regulación del Agua en la Ciudad de Buenos Aires", documento base elaborado por FARN para la Fundación Ciudad para el Foro "El Agua en Buenos Aires", 24/03/1999. En: https://issuu.com/fundacion.farn/docs/1999_la_regulaci_n_del_agua_en_la_ [fecha de consulta: 25/11/2021].

en causas fundamentales de la contaminación en la zona de la cuenca, mediante vertidos cloacales y desechos industriales.

Para la época de la sanción de la Constitución de la Ciudad, un estudio del Banco Mundial afirmaba que unos 20.000 establecimientos efectuaban vertidos de desechos industriales de distinto tipo en la cuenca, de los cuales unos 14.000 no hacían uso de ningún sistema de tratamiento.⁸⁵⁷

Cabe destacar que otro importante factor de contaminación lo constituyen los basurales a cielo abierto, que para esa época representaban el 70% del total de este tipo existentes en el AMBA.⁸⁵⁸ Estos basurales producen un importante impacto negativo sobre las aguas superficiales y subterráneas, convirtiéndose en un factor de riesgo a la salud de la población, sobre todo de bajos recursos, que es la que generalmente habita en las proximidades.

Si bien la calidad del agua de la cuenca difiere según los tramos de que se trate, el sector más contaminado de la misma es el denominado tramo final, que limita con la Ciudad de Buenos Aires y se extiende hasta la desembocadura en el Río de la Plata, el que, por el componente de demanda bioquímica de oxígeno (DBO)⁸⁵⁹ observada en la carga, lo convierte prácticamente en una cloaca a cielo abierto.⁸⁶⁰

La gestión de los gobiernos de la Nación, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, a través de ACUMAR, ha introducido cambios cosméticos en parte de las riberas y del espejo de agua, incluyendo el retiro de cascos abandonados. Esto se aprovecha para hacer propaganda y promover el turismo pintoresquista. Aparecen también iniciativas inmobiliarias, pero no se avanzó en el ordenamiento territorial, la preservación del espacio público ni la solución de los problemas de los asentamientos e inquilinatos. A más de 10 años del fallo del 8 de julio de 2008, estamos lejos de la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, de la recomposición del agua, del aire y del suelo y de la prevención de daños futuros, que son los tres objetivos establecidos por esta Corte.⁸⁶¹

857. Industrias que efectúan volcados en la cuenca Matanza-Riachuelo y los porcentajes de volúmenes de vertidos: Cárnicas y Lácteas: 30%; Químicas, Petroquímicas y Farmacéuticas: 23%; Papeleras y Textiles: 9,20%; Alimentos y Bebidas Sin Alcohol: 19,20%; Metalúrgicas: 9,50%; Curtiembres: 2,90%; Bebidas Alcohólicas: 1,40%. Fuente CEAMSE, citado por Beatriz Kohén (coord.), *El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana. Aspectos ambientales y jurídico-institucionales*.

858. Los mismos afectan un total de 147 hectáreas y contienen un volumen de residuos de 1.000.000 de m³. Fuente: Basurales en Conurbano. CEAMSE. 1994.

859. DBO: Expresa la cantidad de oxígeno consumida por la acción de las bacterias anaeróbicas en el proceso de descomposición de la materia orgánica que se encuentra en el agua.

860. Galizzi, Agustina, "Los efectos de la contaminación en los niños que viven en la Ribera del Riachuelo", *op. cit.*

861. El fallo de la Corte del 8/07/2008 en la causa "Mendoza", le ordenó a ACUMAR, entre otras cosas, asegurar en un plazo de seis meses la ejecución de las medidas necesarias para impedir

El Río de la Plata cumple múltiples funciones, además de ser el receptor de los afluentes líquidos de las distintas cuencas que atraviesan el AMBA y de los arroyos entubados y pluviales de la Ciudad de Buenos Aires, es el principal abastecedor de agua para bebida en el área, y principal destinatario de la mayoría de los efluentes líquidos controlados y no controlados. Esto significa que el Río de la Plata es al mismo tiempo la fuente del agua que consumen una importante porción de los habitantes del AMBA y depósito de los efluentes que se desechan.

La primera cuestión pendiente a operativizar es nuestra reivindicación territorial como Ciudad sobre el Río de la Plata, a partir de la innovación introducida en la Constitución de 1996.⁸⁶² Esa pretensión tendrá que ser definida por una ley especial de la Ciudad y posteriormente por una ley nacional.

Para Brailovsky, la Ciudad tiene que reclamar la máxima superficie posible, en atención a un futuro reclamo de provincialización: la franja del Río de la Plata que va desde el encuentro de la avenida General Paz con el río (al norte) hasta la desembocadura del Riachuelo (al sur) y el límite con Uruguay (al este), tomando como antecedente significativo el polígono asignado a la

que se sigan volcando residuos en los basurales ilegales o clandestinos; implementar el programa de prevención de formación de nuevos basurales a cielo abierto presentado ante esta Corte; erradicar las habitaciones sobre los basurales; ordenar la erradicación, limpieza y cierre en el plazo de 1 (un) año de todos los basurales ilegales relevados por la Autoridad de Cuenca y concretar el plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) presentado a la Corte. En el mismo acto el tribunal dispuso que “el incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca” sanción que, como es público y notorio, ha caído en desuso por la sucesión de prórrogas que se otorgan. Ver la Presentación del Cuerpo Colegiado en la Audiencia ante la CSJN, causa “Mendoza” de Saneamiento de la Cuenca Matanzas Riachuelo, 14/03/2018 y en este trabajo en el Cap. VII, causa “Mendoza” y en el Cap. X, pto. 3.15.

862. El art. 8 de la CCBA cambia los límites de la Ciudad de Buenos Aires, que antes estaba limitada por el Riachuelo, la Av. Gral. Paz y la Av. Costanera (o el Puerto de Buenos Aires): “... Se declara que la 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 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”. Para Brailovsky es “el primer cambio de límites físicos de la Ciudad desde la Ley de la Provincia de Buenos Aires, que cedió para su federalización los municipios de San José de Flores y Belgrano en 1887”. “Este artículo marca la pretensión territorial de la Ciudad sobre el Río de la Plata, en igualdad de condiciones con la provincia de Buenos Aires y con otras provincias costeras” [...] “Una consecuencia de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 es que los recursos naturales pasan a ser del dominio de las respectivas provincias. En este caso, los ríos son de las provincias ribereñas en su tramo correspondiente. El Río de la Plata es de la Provincia de Buenos Aires hasta el límite con la República Oriental del Uruguay, incluyendo la isla Martín García”, en Defensoría del Pueblo de la Ciudad. El ambiente en la Constitución de la CABA. Buenos Aires, 2017, pp. 30-31.

Ciudad de Buenos Aires por la Ley de Capitalización de 1826, aprobada durante la presidencia de Bernardino Rivadavia.⁸⁶³

Acordamos con Brailovsky que la jurisdicción sobre las áreas correspondientes del Río de la Plata y el Riachuelo también tiene que ver con la necesaria responsabilidad de la Ciudad en el control de la contaminación hídrica, la que resulta crítica en un momento en que el agua del Río de la Plata está en el límite de potabilización.⁸⁶⁴

El Banco Mundial estimó en 1995 que diariamente fluyen hacia el estuario 2,3 millones de m³ de aguas negras sin tratar y 1,9 millones de m³ de descargas industriales. Esto hace que la contaminación del agua y las costas del Río de la Plata sean un problema prioritario para toda la región y fundamentalmente para los municipios coribereños.

Aguas Argentinas determinó que las aguas del Río de la Plata que se encuentran entre la zona de la costa y los 2500 metros, deben ser consideradas como de mediocre o regular calidad, no apta para el consumo humano, aún bajo tratamiento. En dicha zona, la capacidad de dilución del río no es lo suficientemente elevada como para poder mitigar el impacto antrópico recibido, de todas formas, no es menos cierto que ha sido el importante caudal propio del río el que ha evitado, a lo largo de décadas, que la situación de deterioro ambiental no colapsara de forma definitiva.⁸⁶⁵

Las principales fuentes de contaminación están constituidas por los volcamientos de cloacas a la red pluvial, los efluentes industriales, los lixiviados de basurales, y una importante cantidad de residuos dispersos en la vía pública que llegan al río.

En un estudio llevado a cabo en 1997,⁸⁶⁶ se pudo determinar que el Río Matanza-Riachuelo⁸⁶⁷ es, de todos los cursos de aguas que descargan en el Río de la Plata, el que aporta el mayor volumen de contaminantes.

863. Abarcaba la mayor parte de lo que hoy es el Gran Buenos Aires. Sobre el Río de la Plata unía el puerto de Las Conchas (hoy Tigre) con la isla de Martín García y la desembocadura de Río Santiago, según se ve en el mapa adjunto. Fuente: Observatorio Derechos Ambientales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad. El mapa de los límites de la Capital Federal que distingue los perímetros designados por las leyes de 1887, 1833 y 1826 se puede consultar en la tesis original que se encuentra en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Derecho de la UBA, disponible en: http://repositorioiuba.sisbi.uba.ar/gsdli/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrpogra&cl=CL1&d=HWA_4068

864. *Ibidem*, p. 31.

865. Lineamientos para un Plan de Saneamiento Integral, 1995.

866. Aguas Argentinas, Administración General de Obras y Servicios Sanitarios de la pcia. de Bs. As., Instituto de Limnología Ringuelet y Servicio de Hidrografía Naval, mencionado en Informe de Diagnóstico Área Ambiental, Plan Urbano Ambiental, Secretaría de Planeamiento Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, p. 23, 1999.

867. Tobias, Melina, "El acceso al agua en Buenos Aires durante la era posneoliberal: ¿Derecho humano o commodity?", en Merlinsky, Gabriela (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS-CLACSO, 2016, pp. 259-286; Scharager, Andrés, "La

También debe tenerse en cuenta la contaminación de las aguas subterráneas que surcan nuestra Ciudad. El Puelche se contamina del uso de fertilizantes en la zona agrícola, la contaminación industrial de mataderos, curtiembres, metalúrgicas, autopartes en industria química y especialmente de residuos sólidos y las aguas residuales urbanas, teniendo en cuenta que en el AMBA 25% de los hogares carecían de cloacas en 1996.

Aparece como una experiencia puntual interesante el trabajo participativo de fitorremediación en el Arroyo Cildañez que a su vez contribuye a generar islas de biodiversidad, pero no hay una Estrategia para el conjunto de las cuencas.⁸⁶⁸

Si bien en los últimos veinticinco años se ha avanzado particularmente desde los fallos de la Corte en la causa “Mendoza” en relación a la articulación de jurisdicciones responsables de la no contaminación en la cuenca Matanza-Riachuelo, el control a las empresas que contaminan y la provisión de cloacas y agua potable a los hogares, los logros son escasos.

ACUMAR limpió, entre mayo de 2011 y diciembre de 2013, un total de 186 basurales, que representa el 69,14% respecto de la meta de limpieza total establecida: 269 basurales. Al finalizar 2013, restaban 83 basurales por ser saneados.⁸⁶⁹ A partir de primeros meses del 2017 y según las inspecciones que realiza la ACUMAR, se desarrolló un proceso de elaboración de una nueva línea de base sobre basurales, que arrojó los siguientes resultados: 162 puntos de arroyo, 118 microbasurales, 19 basurales y 2 macrobasurales, totalizando unos 301 sitios con residuos dentro de la Cuenca Hidrográfica. La limpieza de dichos sitios comenzó a abordarse a partir del mes de junio de 2017, a través de un Convenio celebrado entre la ACUMAR y la CEAMSE. Sin embargo, al tercer trimestre de 2021 no se observaron modificaciones en la cantidad de sitios limpiados, por lo que los valores se mantienen iguales a los períodos anteriores.⁸⁷⁰

Hay un “Programa de Monitoreo Integrado de Calidad de Agua y sedimentos”, plantea la medición en un total de 38 sitios fijos en la cuenca Matanza-

‘eliminación de obstáculos’ en la causa Riachuelo: controversias en torno a la relocalización de la Villa 21-24”, en *Ibidem*, pp. 287-312; Schmidt, Mariana, “De las joyas que tiene el Riachuelo, es una de las más lindas. Política ambiental y ordenamiento del territorio en la cuenca Matanza-Riachuelo, el caso de la Laguna de Rocha”, en *Ibidem*, pp. 315-350; Montero, Carolina, “La gestión de los residuos en disputa. Controversias por la instalación del Centro Ambiental de Reconstrucción Energética en el partido de La Matanza”, en *Ibidem*, pp. 351-377.

868. Eduardo Macchiavelli, “Poco a poco estamos saneando el arroyo Cildañez”, 12/10/2018. Disponible en: <https://medium.com/@EduMacchiavelli/poco-a-poco-estamos-saneando-el-arroyo-cilda%C3%B1ez-por-eduardo-macchiavelli-52255d982co> [fecha de consulta: 03/10/2021].

869. APRA, Ministerio de Ambiente y Espacio Público de CABA. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/documents/propuesta_usos_y_objetivos_calidad_del_agua_cmnr_o.pdf [fecha de consulta: 25/11/2021].

870. Web ACUMAR. Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/basurales-remanentes-la-linea-base-tipologia/> [fecha de consulta: 25/11/2021].

Riachuelo y 52 en la Franja Costera Sur del Río de la Plata. En estos sitios, se realizan capturas de muestras de agua trimestrales y determinaciones sobre más de 50 variables.⁸⁷¹

Según los datos del APRA/GCBA,⁸⁷² desde el año 2009 al mes de junio de 2012, se logró llevar a cabo una limpieza inicial de un total de 293,6 km sobre los 341,78 km de costas. Actualmente en ACUMAR hay un nuevo indicador sobre Estado del mantenimiento de las márgenes, pero no se miden las márgenes de CABA.⁸⁷³

Respecto a las industrias reconvertidas, durante el año 2013, había 1.364 establecimientos detectados como Agente Contaminante en proceso de reconversión con Programa de Reconversión Industrial (PRI) aprobados.⁸⁷⁴ El Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, Secretaría N° 5, en su Resolución del 2 de julio de 2021, recordó que la entrada en vigencia de la Resolución N° 12/2019 (Régimen de Fiscalización, Control, Agente Contaminante, Adecuación y Sanciones aplicables en el ámbito de la Cuenca Matanza-Riachuelo) exigía un nuevo empadronamiento, lo que arrojó un total de 5.270 establecimientos (casi la mitad de los informados hasta junio de 2019). De conformidad con ello, advirtió que aquellos que fueran clasificados por la Autoridad de Cuenca como “establecimientos industriales, de servicios o agrícola-ganaderos que requieren un seguimiento y control más detallado por considerarse de mayor relevancia ambiental y potencialmente contaminantes” (ESP) debían de haber variado. ACUMAR hoy informa que solo hay 139 establecimientos de seguimiento particular identificados y adecuados. Los de alta carga másica (“Grandes Aportantes”), aquellos que cubren alrededor del 95% de los aportes de carga másica de la CMR, son 78 establecimientos.⁸⁷⁵

La mayoría de las metas establecidas por el fallo “Mendoza” vinculadas con mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente en la cuenca

871. Extraído de Informe Trimestral de octubre-diciembre 2013, enero 2014, cuenca Matanza-Riachuelo, Medición del Estado del Agua Superficial y Subterránea. Análisis e Interpretación de los Resultados.

872. Ministerio de Ambiente y Espacio Público, APRA, CABA, Propuesta preliminar de usos para la cuenca Matanza-Riachuelo, mayo 2014. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/documents/propuesta_usos_y_objetivos_calidad_del_agua_cm_r_o.pdf [fecha de consulta: 25/11/2021].

873. Última actualización: 20/07/2021, ACUMAR. Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/estado-del-mantenimiento-las-margenes-2/> [fecha de consulta: 25/11/2021].

874. Ministerio de Ambiente y Espacio Público, APRA, CABA, Propuesta preliminar de usos para la cuenca Matanza-Riachuelo, mayo 2014. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/documents/propuesta_usos_y_objetivos_calidad_del_agua_cm_r_o.pdf [fecha de consulta: 25/11/2021].

875. Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/establecimientos-seguimiento-particular-identificados-adecuados/> [fecha de consulta: 25/11/2021].

(aire, agua y suelos) y prevenir los daños con suficiente grado de predicción se encuentran pendientes. El año 2015/2016 fue el de mayor estancamiento en lo que hace a la gestión del saneamiento del Riachuelo,⁸⁷⁶ solo comparable al año de pandemia, en el cual se suspendieron actividades y relevamientos en la Cuenca. Hubo pérdida de iniciativa y liderazgo y dificultades en la coordinación entre jurisdicciones. Las organizaciones que integran el colegiado que hace el seguimiento exigen con urgencia el Plan de Saneamiento Integral, pues si bien se han incorporado nuevos indicadores, sigue sin ser formulado correctamente. No hay aún un sistema unificado de habilitación de industrias ni un régimen de control de vertidos. No se ha implementado la erradicación de los basurales ilegales ni la remediación de los pasivos ambientales. No se han cumplido las recomendaciones del Cuerpo Colegiado en relación al Plan de integración para los residuos sólidos urbanos. No se ha efectuado el estudio para la relocalización del Polo Petroquímico Dock Sur ni la definitiva relocalización de las familias del camino de sirga. Resultan preocupantes los negocios inmobiliarios en las comunas 4 y 8 y la pérdida de espacios verdes como en los terrenos de Casa Amarilla, la conversión en una Playa de Cargas de un tercio del Parque Roca, la venta de 40 ha y las construcciones de edificios en casi la mitad del Parque de la Ciudad con la excusa de la Villa Olímpica y en su mayor parte para negocios inmobiliarios. Se debate supuestamente un Plan integral de saneamiento ambiental, que no es tal, pues carece de diagnóstico pormenorizado que nos dé un punto de partida tema por tema, carece de objetivos, metas, definición de responsables, plazos e indicadores de resultado. Es más bien una suma de proyectos sectoriales con diferente grado de desarrollo y no un plan integral.⁸⁷⁷ En quince años de ejecución de la sentencia ha primado una escasa voluntad política para cumplir las mandas de la Corte.⁸⁷⁸

No hay datos en *web* Ciudad sobre contaminación del agua,⁸⁷⁹ si bien el laboratorio de APRA dice monitorear calidad de agua en Río de la Plata, Riachuelo (desde 2008), arroyos Maldonado, Cildáñez y Medrano (desde 2011), lagos y lagunas, agua que se bebe en instituciones públicas y natatorios.

876. FARN, "Saneamiento del Riachuelo se encuentra estancado", Buenos Aires, 08/07/2016.

877. Ver nuestra participación en la Audiencia Pública ACUMAR sobre el PISA del 16/09/2016. Versión taquigráfica. Consultar también documentos del Cuerpo colegiado presentados en la causa "Mendoza".

878. Entrevista a Alfredo Alberdi de la Asociación Vecinos de La Boca en *La-Primera-Página*, 13/5/18, "... 900 empleados en ACUMAR son muy pocos para lo mucho que esta debe hacer, pero muchísimos cuando hace muy poco de lo mucho que debería estar haciendo...". Disponible en: <https://ar.radiocut.fm/audiocut/no-existe-la-voluntad-politica-en-la-causa-matanza-riachuelo-alfredo-alberti-en-la-primera-pagina/> [fecha de consulta: 03/10/2021].

879. Ni en Estadísticas CABA, ni en Ministerio de Ambiente, ni en APRA al 01/05/2018.

El Índice de Calidad del Agua (ICA), universalmente difundido desde la década del 70, permite determinar y comparar la calidad de las aguas de un modo accesible. El método fue elaborado por la National Sanitation Foundation de los Estados Unidos.⁸⁸⁰ Toma en cuenta y pondera factores como oxígeno disuelto, coliformes fecales, PH, demanda bioquímica de oxígeno, cambio de temperatura, fosfatos, nitratos, turbidez y sólidos disueltos. En nuestro país, la Autoridad Interjurisdiccional de los Ríos Limay, Neuquén y Negro lleva metódicamente este índice.⁸⁸¹

En el Índice de Calidad de Agua Superficial (ICA Sup.) publicado por ACUMAR para los años 2015 y 2016 ya se observaba la pésima condición de las aguas. Desde la altura de la autopista Ricchieri hasta la desembocadura del Riachuelo, el índice correspondía a la categoría “pésima”. Actualmente, con el nuevo sistema de indicadores, ACUMAR mide la calidad del agua superficial en base a doce parámetros con datos recolectados en la red de monitoreo de las 38 estaciones. Las mediciones en 2021 en la Cuenca Baja –donde está la CABA– “evidenciaron leves desmejoras en las dimensiones nutrientes y orgánicos, mientras que se observaron similares variaciones a las de 2018 en la dimensión tóxica”.⁸⁸² Es decir, todo sigue igual de contaminado.

Puede consultarse también el informe sobre calidad del agua en el ambiente urbano realizado para el Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,⁸⁸³ que en el Riachuelo, a la altura de La Boca, registra la presencia de 110.000 colonias de coliformes fecales en 100 mililitros, o sea en medio vaso de agua.⁸⁸⁴ También los lagos y lagunas de la Ciudad están contaminados y en uno de los resultados más alarmantes se detectó en Puerto Madero, donde la calidad del agua es decididamente mala. Para llegar a esa conclusión

880. Boulder Area Sustainability Information Network (BASIN), National Sanitation Foundation Water Quality Index (WQI). Disponible en: http://bcn.boulder.co.us/basin/watershed/wqi_nsf.html [fecha de consulta: 03/10/2021].

881. Autoridad Interjurisdiccional de las cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC), Secretaría de Gestión Ambiental Índices de Calidad del Agua y Síntesis de la Situación Ambiental de la Cuenca <http://www.aic.gov.ar/sitio/archivos/201702/ica%20-%20indices%20de%20calidad%20del%20agua.pdf> [fecha de consulta: 03/10/2021].

882. Los 12 parámetros físico-químicos y biológicos, son: Porcentaje de saturación de oxígeno disuelto, OD (% sat); Demanda biológica de oxígeno, DBO5 (mg/l); Demanda química de oxígeno, DQO (mg/l); Fósforo total, P (mg/l); Nitrógeno amoniacal (mg/l); Sólidos suspendidos totales, SST (mg/l); Conductividad eléctrica, CE (μS/cm); *Escherichia coli*; pH (UpH); Cromo total, Cr (mg/l); Plomo total, Pb (mg/l); Hidrocarburos totales, HCT (mg/l). Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/indice-calidad-agua-superficial-ica-sup/> y <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/2.-2021-10-ANEXO.pdf> [fecha de consulta: 25/11/2021].

883. Disponible en: <http://bdigital.cesba.gob.ar/bitstream/handle/123456789/442/INFORME%20UP%20DIGITAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [fecha de consulta: 25/11/2021].

884. Sobre los volcados que autoriza ACUMAR de contaminantes tóxicos universalmente prohibidos ver Cap. X, pto. 2.7.1.

se tomaron una serie de muestras desde el Puente de la Mujer, en las que se detectó un valor de microorganismos coliformes totales 110 veces mayor al máximo permitido y de microorganismos fecales 9.300 veces por encima de lo aconsejado, lo que prueba que el contacto del agua con líquidos cloacales. La principal bacteria del grupo es la *escherichia coli*, que es la responsable más frecuente de infecciones urinarias y gastrointestinales, y que puede causar incluso desde meningitis hasta síndrome urémico hemolítico.⁸⁸⁵

Además de la falta de tratamiento de aguas cloacales o de su volcado en pluviales, hay situaciones de contaminación graves y recurrentes como los volcados del Mercado de Hacienda de Liniers,⁸⁸⁶ que debió haberse ido de la Ciudad hace años, pero a quien la Legislatura le prórroga su permanencia y que sistemáticamente viola las clausuras.

La Ciudad ha sancionado una Ley de Gestión ambiental del Agua, Ley N° 3295, pero no se cumple en muchos aspectos y no ha sido reglamentada. En cuanto al acceso al agua potable, en Argentina aún el 15% de la población no lo tiene, el 40% vive sin cloacas y apenas el 20% de las aguas residuales cuenta con tratamiento.⁸⁸⁷ Casi el 10% de los porteños no tiene acceso al agua potable:⁸⁸⁸ Unos 275.000 habitantes de la Ciudad de Buenos Aires cuentan con problemas de conexión por vivir en villas y asentamientos. El 93% de estos barrios tiene una “conexión irregular” a la red pública de agua;⁸⁸⁹ solo en el 5% de los casos las familias disponen de una conexión formal, y el 2% de los asentamientos se abastecen a través de un camión cisterna u otros métodos. Algunos de los inconvenientes que trae el uso de agua proveniente de una conexión irregular son, por ejemplo, la poca presión y el hecho de que las mangueras suelen pincharse, lo que provoca su contaminación. La escasa cantidad que llega finalmente a los

885. “Detectan alto nivel de contaminación en algunos ríos y lagos de la Ciudad de Buenos Aires” en *Infobae*, 21/03/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/rse/2017/03/21/detectan-alto-nivel-de-contaminacion-en-algunos-rios-y-lagos-de-la-ciudad-de-buenos-aires/> [fecha de consulta: 03/10/2021].

886. En 32 km² son 450 corrales de bovinos, 40 básculas automáticas, 12 playones de lavado de camiones y recibe, en promedio, 225 camiones jaula por día. Diariamente se lavan 67 camiones que generan 50 m³ de excrementos que vuelcan en los conductos pluviales y cloacales, sin tratamiento; ver *Noticias del APRA*, 17/04/2018. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/el-mercado-de-liniers-viola-la-clausura-de-apra> [fecha de consulta: 03/10/2021].

887. Rocha, Laura, “El 15 % de la población argentina no tiene acceso al agua potable y el 40% vive sin cloacas”, en *Infobae*, 09/11/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2017/11/09/el-15-de-la-poblacion-argentina-no-tiene-acceso-al-agua-potable-y-el-40-vive-sin-cloacas/> [fecha de consulta: 03/10/2021].

888. Ayuso, María, “Casi el 10% de los porteños no tiene acceso al agua potable”, *op. cit.*

889. Marina Morgan, directora del Centro de Investigación Social de Techo decide “conexión irregular” cuando los/as vecinos/as se enganchan ellos mismos a la red pública de agua corriente más cercana sin recibir una prestación formal del servicio, lo que implicaría que se les dé una factura y una empresa cobre por otorgárselo.

hogares disminuye aún más en verano, cuando más hace falta, lo que puede derivar en deshidratación y otros problemas de salud e higiene.

Pablo Vitale, coordinador del área de Derecho a la Ciudad de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), subraya que los servicios en estos barrios, incluida el agua, se prestan siempre en forma diferenciada del resto de la ciudad: de manera limitada, deficiente y confusa, lo que pone de manifiesto un patrón de desigualdad discriminatorio hacia los sectores de menos ingresos.

En Playón Chacarita, los/as vecinos/as autoconvocados realizaron amparo en 2009 y en 2010 empezaron a llegar los camiones cisterna, y cuatro años más tarde Aysa abrió algunas bocas de agua en la periferia: los/as mismos/as vecinos/as hicieron las conexiones, pero son muy débiles, con poca presión. El gobierno contrata el servicio, pero no lo controla. Los/as vecinos/as se cansaron de hacer reclamos por incumplimiento a la línea 147, a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) y a la Defensoría por falta de provisión los fines de semana o los feriados o porque el agua llega turbia, con ramas o contaminada.⁸⁹⁰

Otros problemas graves han sido el deterioro de la línea de costa, con ocupaciones ilegales y cementación de los humedales, que comenzó durante la dictadura⁸⁹¹ y avanzó durante las gestiones de Menem-Grosso pero que no se ha detenido y ha cobrado nuevo vigor inmobiliario en la actual gestión de Macri-Larreta.

La costa de la CABA sobre el Río de la Plata es de 16,153 km, de la cual solo es accesible al público menos de un tercio, especialmente gracias a las dos reservas, el Parque de los Niños, el Parque de la Memoria y algunos tramos de rambla en Costanera Norte. Hay solo una única playa de acceso público, en la Reserva Ecológica Costanera Sur, inaugurada en mayo del 2017.

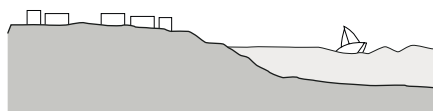
Los gráficos que se acompañan en la página siguiente⁸⁹² muestran la evolución histórica de un tramo de la Costa del Río de la Plata y el fuerte impacto de Puerto Madero. Sirve para situar cómo se encontraba la costa al momento de la Constituyente y en los primeros años bajo estudio.

890. Ayuso, Mara, “Casi el 10% de los porteños no tiene acceso al agua potable”, *op. cit.* Ver también las causas por acceso al agua llevadas por ACIJ en Cap. X, pto. 3.15.

891. Si bien se fueron produciendo rellenos a lo largo de la historia de la Ciudad, que fueron anulando la barranca en gran parte de su recorrido, el fenómeno de cementación tal como lo conocemos ahora arranca en la dictadura con las demoliciones para las trazas de las autopistas de Cacciatore.

892. Fuente: Observatorio Derechos Ambientales. Defensoría del Pueblo de la Ciudad, *op. cit.*, p. 33.

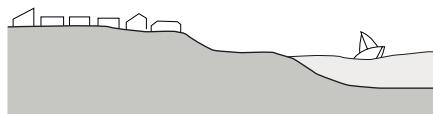
Avance histórico de la Ciudad de Buenos Aires sobre el Río de la Plata en corte



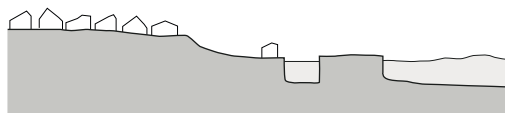
1580



1782



1859

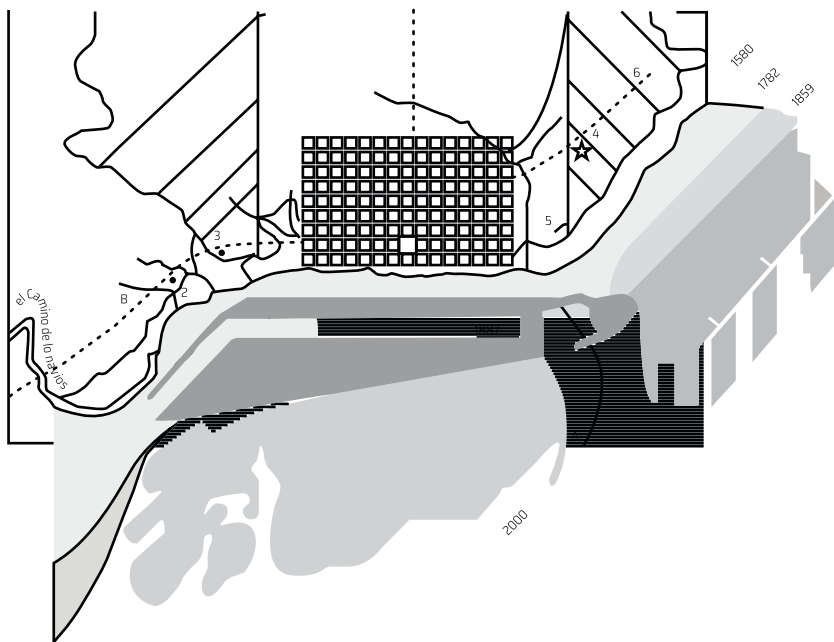


1887



2000

Avance histórico de la Ciudad de Buenos Aires sobre el Río de la Plata en planta



Durante la gestión de Grosso, se otorgó el uso de la Costa para emprendimientos privados (restaurantes, boliches, centros de convenciones) con concesiones a 30 años y cuando vencieron, se les han renovado o prorrogado o dejado estar en la ilegalidad –con la excepción de De la Rúa, que removió algunas–, especialmente en la gestión Macri-Larreta. Cambian los nombres de los proyectos, pero los intereses económicos detrás son los mismos: Aeroisla, Isla del Plata, ampliación del Puerto de Buenos Aires, Puente Buenos Aires Colonia, Ciudad Deportiva, Isla Demarchi, Solares de Santa María, Distrito Joven, expansión del Aeroparque Jorge Newbery. Varios de ellos en forma recurrente cambiando los nombres siempre han sido abortados por la participación ciudadana en su contra.

Se intentó avanzar sobre la Reserva en la Costanera Sur e incluso hubo muchos incendios intencionales, y ahora ocurre lo mismo en la Reserva Costanera Norte, pero la defensa de las organizaciones ambientalistas y su status constitucional lograron resguardarla. La creación de otras áreas de protección y reservas se hizo difícil y están permanentemente amenazados como

es el caso de la Reserva Costanera Norte o la del Lago de Lugano.⁸⁹³ En los últimos años los varios proyectos para nuevos rellenos en la costa y nuevos negocios en la ocupación de ese espacio público han llegado a ribetes escandalosos, lo cual reviste gravedad ambiental ante el actual conocimiento de que los mares crecerán y cómo repercutirá eso en las costas de nuestra Ciudad, entre otros aspectos.⁸⁹⁴

Otro tema insoslayable es el de las inundaciones. Tal como explica Leonardo Fernández, la expansión urbana genera modificaciones alarmantes y una de ellas es la cementación de humedales y zonas del frente ribereño perdiendo el terreno la capacidad regulativa de excedentes de agua. Si se considera el conjunto de la región metropolitana hay generación excesos hídricos por infraestructuras en el territorio bonaerense, incluyendo terrenos modificados por cultivo de soja con desproporcionados grados de impermeabilización de la tierra, ya que reduce la infiltración de agua de lluvias y aumenta progresivamente la velocidad en superficie (escorrentías) en su viaje al Río de la Plata, acumulando excedentes de agua en áreas deprimidas y crecidas de ríos y arroyos. También afecta el fenómeno de las urbanizaciones cerradas en contexto de los humedales rioplatenses que compromete sus funciones de regulación hidrológica.⁸⁹⁵ En CABA la desafortunada decisión de entubamiento de los arroyos y la falta de planificación o descuido de aguas subterráneas⁸⁹⁶ y humedales ha condicionado y empeorado estos acontecimientos. A esto hay que sumarle episodios meteorológicos extraordinarios como los que afrontaron en agosto de 2015 las ciudades de Luján y Areco, o la Ciudad de Buenos Aires y La Plata en abril de 2013, cuando cayeron más de 300 mm de agua en el transcurso de algunos días.

Las principales áreas vulnerables a las inundaciones en la CABA⁸⁹⁷ son: Zonas aledañas a la costa del Río de la Plata: Avenida Costanera, Avenida del Libertador y bajos del río.

893. Ver en este Capítulo el acápite de Reservas, dentro del punto de Biodiversidad.

894. Para ampliar sobre las causas y orígenes: Brailovsky, Antonio Elio, "Buenos Aires, Ciudad Inundable. ¿Por qué está condenada a un desastre permanente?", Buenos Aires, *Le Monde Diplomatique*, 2011; "El impacto ambiental de la privatización del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires", Presentación en el VII Simposio de la Sociedad Latinoamericana y Caribeña de Historia ambiental, 15 al 18 de octubre de 2014. Ver también en este Capítulo el punto 9 de Cambio climático.

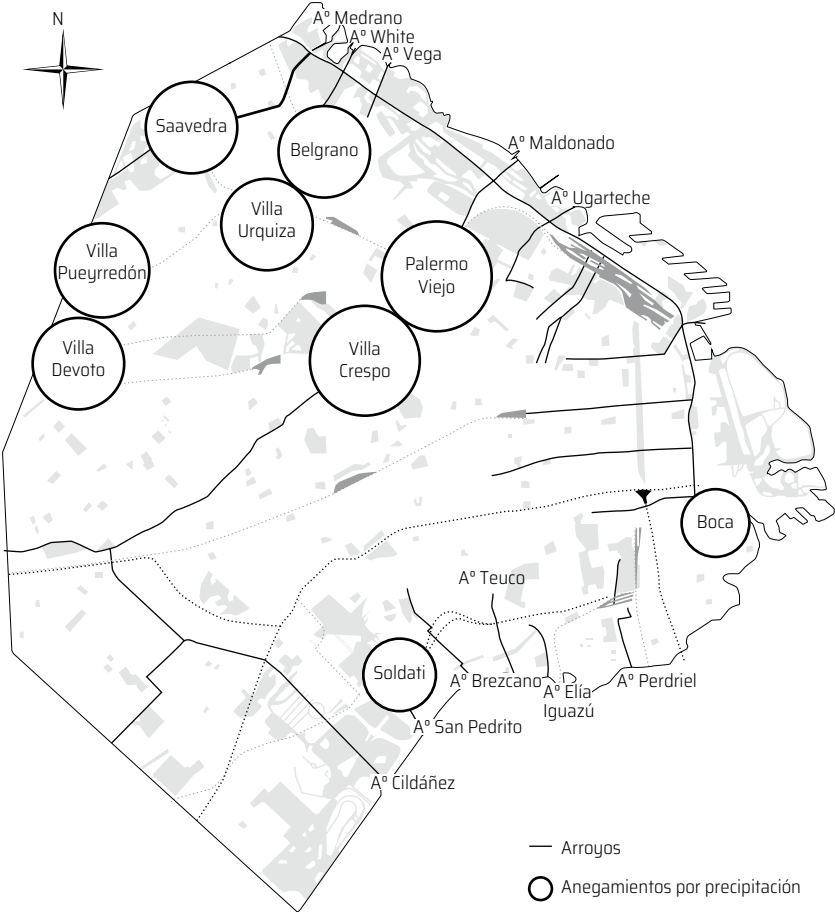
895. Fernández, Leonardo, "Buenos Aires y el problema de las inundaciones en un contexto pampeano, metropolitano y rioplatense", en *Voces en el Fénix*, N° 47. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1f4ERzvfthOQM9SNOWlVWRigskaNgYZ6yD/view> [fecha de consulta: 25/11/2021].

896. La "ribera oculta" la llama Brailovsky.

897. Himschoot, Patricia; Areco, María del Mar, "Cambio Climático en Buenos Aires, riesgo de desastre y pobreza urbana", 2014, para Banco Mundial y APRA, GCBA. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/analisis_institucional_cc_y_caba_final_riesgo_de_desastre_y_pobreza.pdf [fecha de consulta: 01/10/2021].

Barrios enclavados en las antiguas llanuras de inundación de los arroyos entubados Maldonado, Medrano, White, Vega y Cildáñez: o Belgrano (por sudestada y acumulación pluvial) o Núñez (sudestada y acumulación pluvial): Palermo (acumulación pluvial), Villa Crespo (acumulación pluvial), Saavedra (acumulación pluvial), Villa Pueyrredón (acumulación pluvial), Villa Devoto (acumulación pluvial), Boca-Barracas-Pompeya-Soldati (sudestada y acumulación pluvial).

Márgenes de las cuencas bajas de los ríos Matanza-Riachuelo.
Áreas críticas de anegamiento por acumulación pluvial, barrios



Fuente: Subsecretaría de Emergencia-GCBA

Áreas críticas de anegamiento por sudestada, barrios



Fuente: Subsecretaría de Emergencia-GCBA

El aumento del nivel del río es uno de los más graves problemas que sufrirá la Ciudad de Buenos Aires y la cuenca del Plata a causa del cambio climático.⁸⁹⁸ A ello se suma el pronóstico de aumento de frecuencia de las sudestadas y de las lluvias más caudalosas.

“Las inundaciones y erosión costeras resultantes del aumento del nivel del mar, en combinación con los anegamientos ribereños y de zonas bajas,

898. Rocha, Laura, “Calor y más lluvias por el cambio climático en la ciudad”, en *La Nación*, 5/10/2013. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1626181-calor-y-mas-lluvias-por-el-cambio-climatico-en-la-ciudad> [fecha de consulta: 04/10/2021]; ver tmb. el pto. 9 en este mismo Cap.

afectarían la disponibilidad y calidad del agua” según la Primera entrega del Quinto Reporte elaborado por el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPPC, por sus siglas en inglés). En el área metropolitana se pronostica un 20% más de precipitaciones y más frecuentes.

Un problema que agrava las inundaciones y anegamientos son las conexiones locales clandestinas a pluviales en varias partes de la Ciudad.⁸⁹⁹

Si bien todas las gestiones de gobiernos de la Ciudad –desde De la Rúa hasta Macri– se han preocupado y hablado de las inundaciones, se han concentrado en las megaobras en los arroyos entubados, sin demasiada previsión o comprensión del fenómeno de las cuencas y sin demasiada escucha a los/as vecinos/as. Esas medidas estructurales, probablemente frente a este tipo de eventos no solo no lograrán resolver el problema del fenómeno de “lluvias extraordinarias” sino que plantearán “invisibilizar” la condición del riesgo hídrico latente frente a la amenaza que significa urbanizar valles y cauces de inundación, en la medida en que se va construyendo una falsa percepción de seguridad urbana. Son los/as habitantes de las cuencas, víctimas de las inundaciones que se han organizado, articulado, estudiado soluciones alternativas –incluso muchas veces más económicas– y son los/as que resisten el avance depredador de las construcciones contra natura.

Si bien ya se sabe que el agua es y será un recurso escaso, poco se ha hecho para su ahorro. Más allá del desmedido aumento de tarifas y en muchos casos de su mala calidad para el consumo humano, sigue habiendo excesivo derroche y un consumo poco sustentable. Si bien la Ciudad ha sancionado leyes que prevén el uso agua de lluvia para lavado de veredas⁹⁰⁰ y la adaptación a doble descarga en los inodoros,⁹⁰¹ estas no han sido reglamentadas. Existe una ley de corte automático de mangueras para el lavado de veredas,⁹⁰² pero no se controla. Tampoco se logró la aprobación del proyecto de ley de mi autoría para el uso de agua de lluvia para otros usos secundarios, como para las descargas cloacales.

VIII.6. Residuos⁹⁰³

Según la Ciudad en ella se generan anualmente 1.599.049 toneladas de residuos sólidos (2019), habiéndose alcanzado en el mes de mayo los 145.277,06 t,

899. Así por ejemplo ha habido denuncias graves en las Comunas 12 y 13. Un caso resonante es el del Edificio Chateau sobre Libertador.

900. Ley N° 4237.

901. Ley N° 4879, de mi autoría.

902. Ley N° 3684, pero el Digesto Jurídico la considera no vigente por haberla fusionado con el cuerpo principal al que modificaba Ord. N° 33581, art. 7.

903. En base a entrevistas a: Cecilia Allen (socióloga, 15 años voluntaria de Greenpeace, integrante de la Coalición Ciudadana Antiincineración desde 1995, coordinadora de GAIA- Alianza Global

manteniéndose en cifras similares desde hace más de una década.⁹⁰⁴ Sin embargo según el CEAMSE del total de residuos que recibió para su tratamiento en 2019, el 26% provenía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), lo que representó 1.838.873 t.⁹⁰⁵ Según el indicador de generación de RSU per cápita (GPC), la media del país se encuentra entre 1,15 kg/ habitantes por día⁹⁰⁶ y en la CABA en 1.43 kg/habitantes por día.⁹⁰⁷

El 44% son desechos alimenticios, el 14% papel y cartones, 13 % plásticos y 4% vidrios, residuos de poda y jardín del 4 a 7%, pañales y apósitos descartables 5,2%, materiales construcción 4,8%, materiales textiles 4,7%, metales ferrosos 1,7%, cuero, goma, corcho, madera 1%, pelitos y patogénicos domésticos 1,07%.⁹⁰⁸ Según el CEAMSE, en 2015 había aún 16,4% de materiales potencialmente reciclajes en los residuos sólidos domiciliarios y los compostables oscilaban entre el 38 al 46% del total.⁹⁰⁹ En 2019 poco cambió: del total de residuos generados y recolectados por el SPHU el 9,8% es material potencialmente reciclable y hay más de un 40% de materiales potencialmente compostables.⁹¹⁰

El componente plástico que de ser insignificante en 1972 (del orden del 2,0 a 3,0%) pasó a representar a partir de 2005 hasta la actualidad el 15-20%, sobre el flujo total de RSD, indica una tendencia creciente de las empresas hacia un uso diversificado de este, aunque con marcada estacionalidad. Los valores de plásticos en los estudios desarrollados en invierno presentan valores menores al 15% en peso. La participación de los metales ferrosos y no

Antiincineración [2002-2009]], 15/12/2017; Eduardo Epszteyn (exsecretario de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano GCBA [2002-2003] y exsecretario de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable GCBA [2003-2006], Legislador de la Ciudad [2007-2011], exauditor general de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [2011-2015]), 18/12/2017; Andrés Nápoli (abogado ambientalista, Director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales), 20/12/2017 y Carolina Palacio (integrante del Movimiento de Trabajadores Excluidos [MTE], 22/12/2017. Ver tbm., Vello, Mariana y Allen, Cecilia, "La gestión de los residuos sólidos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires: su dimensión social", en Cafferata, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana, (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, op. cit., p. 815.

904. Según web GCBA, Estadísticas Ciudad. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=29141> [fecha de consulta: 25/11/2021].

905. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Quinto Informe del estado del Ambiente, 2019. <https://informe.ambiente.gob.ar/> [fecha de consulta: 25/11/2021].

906. *Ibidem*.

907. GCBA. Estadística Ciudad. 2019. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=29140> [fecha de consulta: 25/11/2021].

908. Estudio de calidad RSU de la CABA. Informe Final, de Facultad de Ingeniería UBA y Ceamse, 2015. Disponible en: ww.ceamse.gov.ar/wp-content/uploads/2017/05/I.Final-ECRSU-CABA-FIU-BA-2015-NOV-16.pdf [fecha de consulta: 25/11/2021].

909. *Ibidem*.

910. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, quinto informe del estado del ambiente, 2019, pp. 435-436. Disponible en: <https://informe.ambiente.gob.ar/> [fecha de consulta: 25/11/2021].

ferrosos disminuye en la evolución histórica de la composición de los RSU pasando de 3,7% en 1972, a 2,4% en 2001 y 1,3 a 2,2% del 2005 al 2009, lo que indica un fuerte reemplazo de los mismos por otros componentes que aumentan, como es el plástico. El vidrio mantiene una presencia constante con un valor sostenido en el tiempo del orden del 3 al 6% en el peso de RSU de la Ciudad de Buenos Aires. Los pañales y apósitos descartables mantienen también una presencia constante desde 2001 con el 4% a 5%.⁹¹¹

El destino hoy de esos residuos es el Complejo Ambiental Norte III de CEAMSE (500 ha entre los municipios de Tigre, San Miguel y San Martín) que recibe y procesa alrededor del 40% de la basura que se produce en todo el país. La Región metropolitana⁹¹² le envía diariamente dos mil quinientos camiones de recolección con 17 mil toneladas de residuos generados por 15 millones de habitantes.⁹¹³

Diferentes relevamientos y consultas a organizaciones ambientalistas, barriales, vecinales, vecinos/as expresan la deficiente gestión de los residuos sólidos urbanos: “falta de gestión integral, en crisis por la disposición final en rellenos sanitarios colapsos, no hay separación en origen y no se ha avanzado con el compostaje”.⁹¹⁴

En el 2002, se sancionó la Ley N° 992 –reivindicada por los/as recuperadores urbanos/as como “Ley Cartonera”–, que declara como servicio público a los servicios de higiene urbana en la Ciudad e incorpora a los/as recuperadores/as de residuos reciclables a la recolección diferenciada del servicio de higiene urbana (actividad prohibida hasta entonces por la Ord. N° 33581/77 modificada por la Ord. N° 33188/82), pero sin hacer obligatoria la separación en origen. Creó un Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y medianas empresas (REPyME) y un Registro Único Obligatorio permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (RUR).⁹¹⁵

911. *Ibidem* y Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible de la Nación, quinto informe del estado del ambiente, 2019, p. 435. Disponible en: <https://informe.ambiente.gob.ar/> [fecha de consulta: 25/11/2021].

912. La Región Metropolitana de Buenos Aires abarca un territorio de 13.000 km² en el que viven aproximadamente 15 millones de personas, lo que representa el 35% de la población del país y el 95% de la provincia de Buenos Aires.

913. “17 mil toneladas de desechos por día: cómo es el camino de la basura en Buenos Aires”, en *Infobae*, 30/07/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2017/07/30/17-mil-toneladas-de-de-sechos-por-dia-como-es-el-camino-de-la-basura-en-buenos-aires/> [fecha de consulta: 04/10/2021].

914. Defensoría del Pueblo de la CABA, “Situación Ambiental de la ciudad de Buenos Aires y propuestas para su mejora. La visión de las ONG”, *Colección Políticas Públicas y Derechos*, N° 12, Buenos Aires, 2012. En él participaron las siguientes organizaciones: AIDIS, Asoc. Amigos de la Ciudad, Asoc. Vecinos de la Boca, Asoc. Civ. Individuo Sociedad Naturaleza, Comisión Arquidiocesana de Medio Ambiente, Equipo Ambiente Sano; FARN, FOVISEE, Fundación Cambio Climático, FUCADE, Fundación Ciudad, Fundación Metropolitana, Fundación del Sur, Fundación Espacios Verdes, Fundación Argentina de Etocología, Fundación Tea, Fundación Senderos Ambientales, FVSA, IIED-AL.

915. Ver en el Cap. XI el pto. 2.3. sobre Las Cooperativas Cartoneras.

En 2004 se dispuso el cierre del relleno sanitario de Villa Domínico a raíz de las denuncias de “Las Madres de las Torres de Wilde” ante la aparición de gran cantidad de niños/as con cáncer⁹¹⁶ y muchos municipios del conurbano empiezan a rechazar ser el “patio trasero” para la disposición de residuos.

En 2006, el Gobierno de la Ciudad promulgó la Ley de “Basura Cero”⁹¹⁷ —la reglamentó en 2007— que establece en su artículo 2 “el principio de reducción progresiva de la disposición final” con el objetivo de eliminar gradualmente los rellenos sanitarios. La norma estableció un cronograma para disminuir la cantidad de basura que se entierra en los rellenos en un 30% en 2010, 50% para el 2012 y 75% para el 2017. La finalización de los envíos debe cumplirse en 2020. Durante los primeros años hubo discontinuidad en las políticas para implementarla, sobre todo hasta llegar a la doble contenerización y con constantes cambios de formato y sistemas de contenedores.

En el 2010 se elaboraron los pliegos para las licitaciones y se puntualiza que la recolección de secos solo puede ser efectuada por las cooperativas de recuperadores/as urbanos en forma concurrente con el GCBA. Este último asume compromisos sobre apoyo logístico, erradicación del trabajo infantil, provisión de elementos, gestión de Centros Verdes, no siempre cumplidas acabadamente.

En el año 2012, la Ley N° 4120 establece el marco regulatorio del Servicio Público de Higiene Urbana (SPHU) integrado por el Sistema Público de Higiene, recolección y transporte de RSU domiciliarios (SPHU-RDO) —que incluye barrido de calles y espacios públicos y recolección y transporte de RSU depositados en vía pública de reciclables— y el Sistema Público de Recolección diferenciada, selección, acondicionamiento y comercialización de residuos reciclables y recuperables (SRD), diferenciando básicamente entre húmedos y secos.

Dado los pocos avances en esta gestión, en el año 2012, Daniel Scioli y Mauricio Macri, Gobernador de la provincia y Jefe de Gobierno de la Ciudad respectivamente en ese momento, firmaron un acta compromiso donde proponían reducir de forma escalonada la disposición de los residuos que la Ciudad lleva a CEAMSE. El pacto establece que la Ciudad reduciría en enero de 2013 un 10% el envío de residuos; la baja debería alcanzar el 29% en marzo, en julio el 31%, en noviembre el 44% y el 78% se concretaría a mediados de 2014. La Ciudad no cumplió con la meta. En 2013 fue el primer año desde el año 2003 donde cayó la

916. Paschkes Ronis, Matías y Palermo, María Cecilia, “La relación sociedad-naturaleza en la sociedad del riesgo: el caso del relleno sanitario ‘Villa Domínico’”, en *Scripta Etnológica*, N° XXXII, Centro Argentino de Etnología Americana, 2010, pp. 45-58.

917. Ley N° 1854. Fue un proyecto de ley presentado por Greenpeace en 2004, que se aprobó en 2005, en línea con la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Residuos Domiciliarios N° 25916. Más información en: https://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/basura_cero/ [fecha de consulta: 25/11/2021].

disposición final en un 12%.⁹¹⁸ A pesar de este avance, los resultados no son los esperados y la gestión de los residuos sigue sin efectuarse de manera integral.

Finalmente la Ley N° 4859 de residuos de grandes generadores,⁹¹⁹ muy criticada por expertos/as y recuperadores/as urbanos/as, aunque habla de separación diferenciada, disminución progresiva y prioridad en la entrega de los reciclables a las cooperativas de recuperadores/as, en realidad pone en cabeza de esos mismos generadores la gestión y disposición –generalmente derivándose en la práctica a una empresa de recolección, siendo que además en muchos casos las empresas de recolección de húmedos pertenecen al mismo holding de los shoppings–.

Coincidimos con Pedro Del Piero en que la Ciudad y la provincia de Buenos Aires persisten en sostener una gestión obsoleta de la basura con graves perjuicios ambientales, ocupándose sistemáticamente solo de la recolección y la disposición final, sin gobernar la complejidad del ciclo de los residuos en forma integral y completa y que solo falta decisión política para establecer en un plazo razonable un Sistema Integral de Gestión de los RSU metropolitanos.⁹²⁰

Un dato crucial es que los contratos con las empresas de recolección de residuos son los más caros y el principal gasto de la Ciudad, que además le paga al CEAMSE por cada tonelada depositada (en 1998 pagaba 10 dólares y 50 dólares en el año 2012).

Según Del Piero, las irregularidades en el proceso de licitación de la recolección señalan la existencia de beneficios a las empresas recolectoras que monopolizan la actividad, estimando un negocio que en el AMBA ronda los 500 millones de pesos anuales. Esta situación lleva a preguntar dónde están puestos los incentivos del ciclo de los residuos, si se premia la generación o la minimización y recuperación.⁹²¹

Los/as recuperadores/as de residuos secos siguen precarizados, y solo incorporados/as a través del trabajo en cooperativas, aunque no todos/as.

Las resistencias a nuevas instalaciones de rellenos sanitarios en la metrópolis de Buenos Aires son crecientes y no menores las resistencias a la flamante

918. Todos/as los/as entrevistados/as expertos/as en la materia sostienen que la reducción se debió exclusivamente a que dejaron de enviar áridos a la provincia, usándolos para relleno costero, pero que el problema de fondo subsiste sin solución.

919. Hoteles de 4 y 5 estrellas; edificios sujetos al régimen de la propiedad horizontal que posean más de cuarenta (40) unidades funcionales; bancos, las entidades financieras y las aseguradoras; supermercados, los minimercados, los autoservicios y los hipermercados; shoppings, las galerías comerciales y los centros comerciales a cielo abierto; hoteles que posean 100 o más habitaciones o 200 o más plazas; establecimientos que presten servicios gastronómicos o en donde se elaboren, fracciones y/o expendan bebidas y/o alimentos, entre otros.

920. Del Piero, Pedro, "La grave asignatura pendiente de los residuos sólidos urbanos en el área metropolitana Buenos Aires" en FARN, Informe Anual 2015, pp. 193 y ss. Disponible en *web* FARN.

921. *Ibidem*, p. 199.

nueva propuesta de volver a la incineración con plantas en CABA y GCBA,⁹²² lo cual encuadra en una clara política violatoria del principio de no regresión.⁹²³

Basurales en la cuenca Matanza-Riachuelo: La presencia de basurales irregulares en el territorio de la cuenca revela el déficit en la gestión de los residuos sólidos urbanos en la Región metropolitana, y causa impacto ambiental negativo. A diez años del fallo de la Corte, ACUMAR sigue manifestando que solo ha podido establecer estaciones voluntarias de reciclado en algunos municipios de la Cuenca y otras en algunos colegios. Las acciones destacadas por ACUMAR para este rubro son absolutamente insuficientes.

La mayor flagrancia en el incumplimiento de la Ley de Basura Cero se asume por las propias autoridades encargadas del tema al enviar un proyecto de ley para modificar todas las metas totalmente incumplidas por ellos mismos. El oficialismo con mayoría propia sanciona esa ley en la escandalosa sesión de 3 de mayo del 2018,⁹²⁴ que además incorpora la incineración, en una clara política violatoria de los principios precautorio y de no regresión.⁹²⁵ El GCBA hace desaparecer el concepto de “basura cero” y lo borra de su comunicación institucional.

Resulta positivo con posterioridad, pero también aislado y espasmódico, la sanción de la Ley N° 5991 de Gestión ambiental de pilas en desuso, que establece la responsabilidad extendida del productor, entendiendo por tal oda persona que produzca, importe, distribuya y/o comercialice pilas. Sin embargo, no se encuentra aún reglamentada de lo cual dependerá su eficacia.

VIII.7. Ruido

Según la OMS, los niveles de ruido no deberían exceder los 55 decibeles durante el día, los 45 durante la noche y el máximo tolerable es de 70 decibeles, además si el ruido es continuo puede generar lesiones en el oído. Sin embargo, en la Ciudad de Buenos Aires a menudo exceden los 70 u 80 decibeles y

922. Sánchez, Nora, “El relleno del Ceamse está por colapsar y la Ciudad apuesta al reciclaje”, en *Clarín*, 03/03/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/recuadro-plantas-incineracion_o_H1G5Fj4dG.html [fecha de consulta: 04/10/2021].

923. Hay una Declaración contra la Incineración firmada por cientos de ONG ambientalistas y la Federación de Cartoneros/as, entre otras y una campaña de firmas *online*. Ver: “Greenpeace protesta en la Legislatura contra la incineración”, en *Greenpeace*, 03/04/2018. Disponible en <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Greenpeace-protesta-en-la-Legislatura-contra-la-incineracion-/> [fecha de consulta 04/10/2021].

924. Ley N° 5966. En la cual se termina votando un texto que ni los diputados/as tenían en las bancas y con una enorme movilización en la calle de los/as 6000 recuperadores/as urbanos/as de la Ciudad y ONG ambientalistas y vecinos/as protestando desde las gradas.

925. “En medio de protestas, se aprobó la incineración de basura en Ciudad”, en *Ámbito*, 03/05/2018. Disponible en: <http://www.ambito.com/920138-en-medio-de-protestas-se-aprobo-la-incineracion-de-basura-en-ciudad> [fecha de consulta: 04/10/2021].

barrios residenciales que antes eran tranquilos hoy tienen ruido incesante de transporte y permanentes obras de construcción.

Todos los días, miles de buses y camiones sin control técnico agreden con sus motores y frenos a millones de porteños/as que transitan por las calles o viven en la ciudad. A ello se suman los incesantes sonidos de martillos, mezcladoras y taladros de las numerosas obras en construcción en Buenos Aires.

Buenos Aires es para la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cuarta ciudad con mayor contaminación sonora del planeta, detrás de Nueva York, Tokio y Nagasaki.⁹²⁶

Según el ranking de Citiquiet es la 8ª ciudad más ruidosa del mundo después de Bombay, Calcuta, El Cairo, Nueva Delhi, Tokio, Madrid y Nueva York.⁹²⁷ Según la Asociación Civil Oír Mejor es el problema ambiental más importante de la ciudad y puede provocar dolores de cabeza, agresividad, estrés, hipertensión, aumento del ritmo cardíaco, entre otras patologías.

Un estudio que, en 2003, hizo la ACOM en 110 esquinas de la Ciudad arrojó que en todas, el ruido superaba los 70 decibeles.⁹²⁸

Por entonces el ministro de Medio Ambiente, Juan Manuel Velasco (Gestión Telerman) explicaba que se realizarían operativos dos o tres veces por semana, profundizando los controles de ruido y aire. Prometía se realizarían mediciones en el motor y en el caño de escape. Según difundió *La Nación*, el máximo permitido para el motor del tránsito pesado era de 100.3 db y 89db para el caño de escape. De allí surgió la iniciativa de elaborar un Mapa del Ruido para la Ciudad de Buenos Aires iniciado por la Asociación Civil Oír Mejor (ACOM) en 2003 y tratado por la Legislatura de Ciudad de Buenos Aires desde 2004.

La Ley N° 1540 de la Ciudad permite un máximo de 65 decibeles en zona residencial y 70 en comercial. En 2011, Macri prometía en Clarín “La Ciudad avanza con un plan de monitoreo para el ruido”.⁹²⁹

En las Estadísticas CABA referidas a Ambiente⁹³⁰ no hay ningún dato sobre contaminación auditiva ni contaminación visual.

926. Schweimler, Daniel, “Buenos Aires, la ciudad más ruidosa de América latina”, BBC, Buenos Aires, 29/12/2010. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101229_buenos_aires_ruido_aw. [fecha de consulta: 04/10/2021].

927. Según el Ranking de Citiquiet, citado por el CESBA en 2017.

928. “Proponen hacer un mapa del ruido en Buenos Aires”, en Clarín, 20/04/2021. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/proponen-hacer-mapa-ruido-buenos-aires_o_ByuGlr6JoKe.html [fecha de consulta: 04/10/2021].

929. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/ciudad-avanza-plan-monitoreo-ruido_o_Bkhw8FhDmx.html [fecha de consulta: 04/10/2021].

930. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=128> [fecha de consulta: 04/10/2021].

En la web “Buenos Aires Data” del GCBA, hay datos desactualizados del 2011 y del 2013 y consigna 8 torres de monitoreo.⁹³¹ Las mediciones que se realizan resultan insuficientes, en lugares que probablemente no sean los de mayor gravedad. El primer mapa de ruido no consigna en qué fecha se realizó ni si es que se mantiene actualizado. Se consigna que en base a 5 de estaciones de monitoreo se registran 162 puntos geográficos.⁹³² De este mapa surge que durante el día la mayor parte de la Ciudad está sometida a 75-80 db y en la noche a 65-70 db.

Nivel de ruido y esquinas peligrosas



Fuente: Elaboración de Manuel Ludueña. Nivel de ruido: Puntos entre 131 dbls y 70 dbls, sobre la base de relevamientos de 2016 y 2017 publicados en diarios *La Nación*, *Clarín* e *Infobae*. Esquinas peligrosas, sobre la base del informe de la Defensoría del Pueblo de la CABA, 2016.

931. Disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/> [fecha de consulta: 04/10/2021].

932. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/control-ambiental/fiscalizacion-ambiental/mapa-estrategico-de-ruido> [fecha de consulta: 25/11/2021].

Solo la obligatoriedad de Verificación Técnica Vehicular (Ley N° 2265 de 2006) recién operativa desde octubre de 2016 puede considerarse un avance, aunque no se controla en vía pública. Esto hace sospechar que tiene un fin recaudatorio, más que ambiental o de seguridad vial. El parque automotor de camiones y colectivos sigue siendo viejo y las tecnologías constructivas económicas no invierten en insonorización.

La modificación del Código Urbanístico con su mixtura de usos, resistida por el los/as vecinos/as, ha venido a cambiar la lógica que diferenciaba los barrios residenciales y los espacios comerciales. La reglamentación ha ido modificando los niveles permitidos en relación a los territorios. Por vía reglamentaria hay un nuevo mapa más permisivo a partir de 2019.⁹³³

La situación de la contaminación auditiva pospandemia ha empeorado porque las demoliciones y construcciones nuevas simultáneas y las mixturas de usos en toda la Ciudad a partir de la vigencia del nuevo Código Urbanístico han roto la lógica de tranquilidad aun en los barrios que supieron ser solo residenciales.

VIII.8. Aire

La contaminación del aire es una de las principales causas ambientales de muerte por cáncer.⁹³⁴ La Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer, perteneciente a la Organización Mundial de la Salud (IARC, según sus siglas en inglés) anunció el 17 de octubre de 2013 que ha clasificado la contaminación del aire como carcinógeno para los humanos.

En Estadísticas, el GCBA solo se mide contaminación del aire (nada de agua ni de suelo).⁹³⁵ En muchas ciudades del mundo en la página de sus sitios aparece calidad de aire en tiempo real como un dato de importancia.

Los datos del GCBA que hay actualizados resultan poco comprensibles sin poseer conocimientos científicos. Hasta el 2020, lo más actualizado es: monóxido de carbono (PPM),⁹³⁶ concentraciones promedio de 1 hora máxima, mínima

933. Disponible en: https://mapa.buenosaires.gob.ar/mapas/?lat=-34.600009&lng=-58.347530&zl=12&modo=transporte&map=parcelas_asaes [fecha de consulta: 28/11/2021].

934. OPS, Argentina. "La contaminación del aire es una de las principales causas ambientales de muerte por cáncer", 18/10/2013. Disponible en: <https://www.paho.org/es/noticias/17-10-2013-contaminacion-aire-es-principales-causas-ambientales-muerte-por-cancer> [fecha de consulta: 04/10/2021].

935. GCBA, Estadística y censos, Medio Ambiente. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=128> [fecha de consulta: 05/10/2021].

936. Días muestreados, concentraciones promedio de 24 hs. y de 8 hs., y concentraciones máximas de 1 hora, Ciudad de Buenos Aires, 2003-2020. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=75460> [fecha de consulta: 05/10/2021].

y promedio de óxidos de nitrógeno totales (PPB) en aire ambiente urbano⁹³⁷ –medían óxidos de nitrógeno totales (mg/m³) hasta el 2010–;⁹³⁸ concentraciones promedio mensuales de partículas sedimentables totales (mg/cm² en 30 días) en aire ambiente urbano por estación de monitoreo⁹³⁹ –se midieron hasta el 2001 las partículas en suspensión–⁹⁴⁰ y material particulado menor a 10 micrones (PM10) (µg/m³).⁹⁴¹ Se mide además velocidad del viento.⁹⁴²

APRA publica datos diarios de contaminación del aire más amigables (en base a los puestos de medición de Parque Centenario, La Boca y Córdoba y Callao, la estación de Palermo aparece sin datos desde 2010), pero no hay allí un análisis de la secuencia ni conclusiones sobre la evolución y no parecen ser los peores lugares de contaminación del aire en la Ciudad.

Existe un Mapa de calidad del aire en tiempo real en el mundo, gestionado por una ONG⁹⁴³ –en el mundo se comenzó a medir la AQI (*air quality index*) desde 1968, sin embargo, si bien la divulgación del ranking cumple un objetivo de visibilización pública de la situación, se señalan las inconsistencias de muchas mediciones dada la falta de criterios homogéneos–. Este mapa indica que la calidad del aire en Buenos Aires es buena, en base obviamente a los datos que la propia ciudad releva de los puntos antes mencionados.

VIII.9. Cambio climático⁹⁴⁴

La Ciudad publica en “Estadísticas CABA referidas a Medio Ambiente”⁹⁴⁵ datos de factores climáticos (vientos, temperatura, humedad y precipitaciones)

937. Ciudad de Buenos Aires, enero 2005 / diciembre 2020. Disponible en: <https://www.estadistica-ciudad.gob.ar/eyc/?p=27708> [fecha de consulta: 05/10/2021].

938. Concentraciones en aire ambiente urbano máxima, mínima y promedio mensual, Ciudad de Buenos Aires, 1995 y 2000-2010.

939. Ciudad de Buenos Aires, 2000/ 2019. Estaciones de medición de partículas sedimentables: Palermo, Pompeya, Villa Soldati y Chacarita. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/control-ambiental/laboratorio-ambiental/calidad-de-aire/particulas-sedimentables> [fecha de consulta: 05/10/2021].

940. Concentraciones en aire ambiente urbano máximas, mínimas y promedio por año según mes, Ciudad de Buenos Aires, 1996-2001.

941. Días muestreados, concentraciones promedio de 24 hs. y de 8 hs., y concentraciones máximas de 1 hs., Ciudad de Buenos Aires, enero 2016 / diciembre 2020. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=67825> [fecha de consulta: 05/10/2021].

942. Velocidad máxima del viento Ciudad de Buenos Aires, 1991-2021. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=27706> [fecha de consulta: 05/10/2021].

943. Disponible en: <http://aqicn.org/map/world/es/> [fecha de consulta: 05/10/2021].

944. En este punto tomamos valiosa información de la entrevista a Pablo Bergel, ambientalista, ecologista, Legislador de la Ciudad, integrante de Greenpeace durante la Constituyente de la Ciudad, impulsor de la cláusula Buenos Aires territorio no nuclear, 26/10/2017.

945. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=128> [fecha de consulta: 05/10/2021].

como variables ambientales inconexas y sin mayor explicación.⁹⁴⁶ No hay datos sobre inundabilidad ni mapa de riesgo de la Ciudad. Solo se informa sobre precipitaciones mensuales⁹⁴⁷ y días con precipitaciones.⁹⁴⁸

Los cambios son perceptibles: hay más calor, en menos días llueve más y más fuerte por el cambio climático en la Ciudad.⁹⁴⁹ El aumento del nivel del río⁹⁵⁰ y las mayores temperaturas son dos de los más graves problemas que está sufriendo la Ciudad de Buenos Aires y la cuenca del Plata a causa del cambio climático. A ello se suma el pronóstico de aumento de frecuencia de las sudestadas y de las lluvias más caudalosas.

La “isla urbana de calor” se produce por los cambios en la temperatura de la atmósfera de las ciudades debido a la urbanización. Este fenómeno ocurre principalmente durante noches sin viento y escasa nubosidad, en esos casos, las ciudades suelen ser más cálidas que el medio rural que las rodea.

En la Ciudad de Buenos Aires, según el reporte del IPCC de 2007, existe la probabilidad de que aumente la frecuencia de este fenómeno de isla de calor. Además, el informe de la ONU del 27 de septiembre de 2013 indica que los/as científicos/as del IPCC han constatado un aumento global probable de la temperatura de 0,85 grado Celsius de 1880 a 2012. Las previsiones de los cambios climáticos indican, además, la reducción de los glaciares, daños en regiones costeras y períodos de sequías y lluvias más intensos. Para América del Sur y Brasil, el aumento de temperatura puede llegar hasta los 6 °C. Como gran novedad, los/as científicos/as determinaron en este nuevo informe que las causas de este calentamiento se deberían, con un 95% de certeza, al efecto de las acciones humanas.

Para el Área Metropolitana de Buenos Aires, en 2007, el aumento de la temperatura media anual estimado sería del orden de los 0,5 °C para la década 2020-2029, con respecto al período 1961-90.

El nivel del mar también subió 0,19 metros de 1901 a 2010 y podría crecer entre 26 y 82 centímetros para finales de siglo, un rango mayor que el estimado en el informe previo, de 2007, cuando se hablaba de una subida de entre 18 y 59 centímetros. Ese fenómeno amenaza ciudades costeras. Si se acompaña este fenómeno con el pronóstico de una mayor cantidad de sudestadas, el panorama no es alentador.

946. Por ejemplo: Velocidad máxima del viento, CABA; temperatura media máxima y mínima (°C), CABA y Porcentaje de los niveles de humedad relativa máxima y mínima, CABA.

947. Precipitaciones (mm) mensuales, CABA, enero 1991/octubre 2021. De allí surge que la precipitación anual de 1991 fue 1298,5 mm y la de 2018, 1.472,9 mm. Los meses que más llovió del periodo bajo estudio fueron febrero de 2010 con 421 mm, y enero del 2001 con 337 mm. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=64793> [fecha de consulta: 05/10/2021].

948. En 1991 hubo 110 días con precipitaciones y en 2020 solo 78, siendo los años que más días llovió el 2001 (148 días), 2006 (146), 2000 (142) y 2007 (140).

949. Rocha, Laura, “Calor y más lluvias por el cambio climático en la ciudad”, *op. cit.*

950. Ver lo dicho en el pto 5. de este Capítulo.

Según explica Raúl Estrada Oyuela, exembajador experto en cambio climático y miembro de la Academia de Ciencias del Ambiente, el ejercicio del IPCC en el caso de nuestra región y nuestro país tiene que ver con la limitada información meteorológica que tenemos. Como es muy poca, los trabajos que se pueden hacer son menos y por eso muchas veces se reitera la información del reporte anterior.

Según el Informe Nacional de 2007, la población máxima afectada por esta razón en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) alcanzaría a 1,5 millones de personas, especialmente a aquellas que viven en las riberas de las cuencas del Riachuelo y del Reconquista.

Según Himschoot y Mar Areco en un informe institucional sobre cambio climático en la Ciudad de Buenos Aires, el clima es templado húmedo con veranos calurosos e inviernos frescos y temperaturas medias anuales cercanas a los 17 °C. La humedad relativa media anual es cercana al 72%. Los registros de temperatura de las últimas décadas demuestran que los veranos tienden a ser más largos, a prolongarse en el otoño y los inviernos muestran una tendencia a ser más moderados. Con una precipitación promedio anual cercana a los 1.100 mm, y un terreno con pendiente escasa y poca evacuación natural de las aguas, se la puede considerar un área con riesgo hídrico. Las precipitaciones presentan sus máximos en los meses cálidos (entre noviembre y abril) y sus mínimos entre junio y septiembre. El número de días al mes con precipitación oscila entre 5 y 10 en ambas estaciones. Abril y septiembre son los meses que presentan el mayor número de días con precipitación.

La Ciudad de Buenos Aires está expuesta al efecto de los vientos pampero (viento frío y seco del SO que provoca tormentas fuertes y en algunas ocasiones caída de granizo) y sudestada (viento persistente del SE que en general provoca lluvias leves). Como consecuencia del cambio climático, el Río de la Plata está experimentando un incremento de su nivel medio debido tanto al aumento del nivel medio del mar como al cambio en la dirección de los vientos estacionales predominantes. Asimismo, se observa un aumento en la frecuencia de las olas de tormenta. De acuerdo a la intensidad y persistencia de la sudestada, se producen inundaciones de distinto grado en la costa de la Ciudad de Buenos Aires y los partidos costeros del AMBA.

A estos efectos meteorológicos se suman los impactos resultados de la acción antrópica: la gran extensión impermeabilizada en la ciudad, las variaciones en los desagües naturales de arroyos que drenaban hacia el Río de la Plata, el relleno de diversas áreas de la ciudad, y de la costa del río que han modificado la morfología original y han producido importantes cambios en la escorrentía del agua de la ciudad y la capacidad de transporte de sedimentos, son algunos ejemplos.⁹⁵¹

951. Himschoot, Patricia y Areco, María del Mar, "Cambio Climático en Buenos Aires, riesgo de desastre y pobreza urbana", *op. cit.*

Los trabajos de investigación demuestran que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es vulnerable a condiciones extremas de temperatura, lluvias y vientos intensos, lo que trae aparejado un aumento en la exposición a inundaciones para aquella población que se encuentra en áreas bajas o inundables y producen pérdidas sociales y económicas muy significativas. La cantidad de personas que habitan y transitan por la CABA, así como los problemas en el transporte y en el abastecimiento de luz y agua incrementan los efectos adversos que pueden tener las inundaciones sobre la población en riesgo ante este fenómeno. Poco se ha hecho para la información ciudadana.

Las pérdidas sufridas por los hogares y comunidades de ingresos bajos como consecuencia de los efectos de las inundaciones generalmente son subestimadas o no cuantificadas. La pobreza, el desarrollo urbano mal planificado y gestionado, y la degradación del ambiente aumentan los factores de riesgo. Varios informes de organismos de Naciones Unidas remarcan la relación existente entre el riesgo de desastres y pobreza, y el hecho que las pérdidas por desastres afectan especialmente al bienestar y desarrollo de niños/as y adultos/as mayores.

Institucionalmente comienzan a aprobarse una serie de programas y normas a partir de 2009:

- Decreto N° 695/09.⁹⁵² Se aprueba el Plan Director de Emergencias, que constituye el marco de referencia para que todas las áreas del GCBA den respuesta ante situaciones de amenaza a la comunidad.
- Decreto N° 137/09.⁹⁵³ Crea el Equipo Interministerial para la elaboración e implementación del Plan de Acción en materia de cambio climático de la CABA.
- Resolución N° 175 APRA/10.⁹⁵⁴ Crea el Programa de Cubiertas Verdes en Edificios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para promover la instalación de dichas cubiertas con la finalidad de mejorar la calidad ambiental y la salud de sus habitantes.
- Ley N° 3246 de Ahorro y Eficiencia Energética (2010).⁹⁵⁵ El objeto de la Ley es reducir y optimizar el consumo de la energía en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como disminuir la emisión de dióxido de carbono (CO₂) y otros gases de efecto invernadero (GEI). Está destinada a las dependencias del Gobierno de la Ciudad Autónoma

952. Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/130732> [fecha de consulta: 25/11/2021].

953. Disponible en: http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/boletinOficial/documentos/boletines/2009/03/20090305.pdf [fecha de consulta: 05/10/2021].

954. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/apra/des_sust/archivos/cubiertas/res_b175.pdf [fecha de consulta: 05/10/2021].

955. Disponible en: http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/boletinOficial/documentos/boletines/2010/01/20100118.pdf [fecha de consulta: 05/10/2021].

de Buenos Aires (GCBA), la iluminación del espacio público, la semaforización, las construcciones proyectadas por el Gobierno de la CABA, y a las compras y contrataciones públicas.

- Resolución N° 137 APRA/11.⁹⁵⁶ Crea el Consejo Asesor Consultivo del APRA que está conformado por el presidente de APRA y un equipo interdisciplinario de asesoramiento científico y tecnológico para recomendar políticas y estrategias que impulsen la agenda ambiental del organismo.
- Ley N° 3871 Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (2011).⁹⁵⁷ Tiene por objeto establecer las acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al Cambio Climático en la Ciudad de Buenos Aires, para reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios. La autoridad de aplicación de la Ley es el APRA y se determina la necesidad de elaborar un Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático de CABA. La autoridad de aplicación debe convocar a un Equipo Interministerial a fin de articular entre las distintas áreas de gobierno la gestión de las políticas públicas relacionadas a la adaptación y mitigación del cambio climático. Los organismos que deberán conformar el equipo interministerial son: ambiente y espacio público, cultura, desarrollo económico, desarrollo urbano, justicia y seguridad, hacienda, salud, vivienda, desarrollo social, comunicación y educación. Se debe mencionar que esta Ley aún no ha sido reglamentada.
- La Ley N° 3871, de octubre de 2011, apunta a crear acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de mitigación y adaptación al cambio climático, para reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales, en particular el establecimiento de “acciones y medidas mínimas de adaptación” en relación con el sector urbano, los espacios verdes y la regulación de las construcciones. Habla de evaluar el impacto del cambio climático sobre los sectores de transporte, de provisión de agua y del consumo de energía por vivienda. La mayoría de sus puntos no están reglamentados, y su avance es casi nulo. No hubo campañas de concientización, las normas de construcción sustentable se implementan especialmente en algunos edificios de la administración pública porteña, muy poco en los privados, y en cuanto a transporte limpio ni siquiera el Metrobus cumple con los requerimientos, porque son los mismos colectivos de antes, pero con carriles exclusivos.

956. Disponible en: http://agenciaambiental.gob.ar/areas/med_ambiente/apra/institucional/archivos/res_apra137_2011.pdf [fecha de consulta: 05/10/2021].

957. Disponible en: http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/boletinOficial/documentos/boletines/2011/10/20111031.pdf [fecha de consulta: 05/10/2021].

- La Ley N° 4086, sobre “Impactos en la Salud Debido al Cambio Climático” que hubiera contribuido a minimizar las consecuencias de tragedias vinculadas al cambio climático y su impacto en la ciudad a través de la puesta en vigencia del Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático de la Ciudad fue vetada.
- Ley N° 4428 de Techos Verdes (2012). Promueve la implementación de techos y terrazas verdes en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires mediante la reducción impositiva a los privados que las implementen.
- La escueta Ley N° 4860⁹⁵⁸ que introducía el principio de sustentabilidad en la Ley N° 2095 de Compras y contrataciones de la Ciudad y fue vetada por el Decreto N° 12 del 2014.

VIII.10. Eficiencia energética

A medida que la trama urbana se hace más compleja se incrementan los conflictos alrededor de la cuestión energética. La mayoría de las problemáticas y políticas urbanas tienen algún tipo de relación con la energía ya sea por acción o por omisión. Las características que se determinen para los códigos urbanísticos, los códigos de edificación, las políticas de transporte, las políticas de residuos, las políticas sociales, las productivas y muchas otras tienen vinculación con diferentes aspectos referidos a la energía.

La Ciudad de Buenos Aires tiene el consumo de gas y de energía eléctrica más alto de todas las grandes urbes del país y es rehén hasta ahora de una matriz obsoleta de combustibles fósiles.

La energía eléctrica distribuida en CABA se dirige, esencialmente, a los/as usuarios/as residenciales y comerciales, siendo los/as primeros/as los/as que más han incrementado su consumo año tras año. Los indicadores de consumo per cápita de los/as porteños/as superan ampliamente los del resto de las provincias (4,1 MKw por habitante (2013), siendo de 2,5 el promedio nacional).⁹⁵⁹ La Ciudad concentra al 40% de los clientes residenciales del país y entre 1992 y 2014 su demanda promedio por bimestre creció 178%, de 266,54 a 742,12 kWh.⁹⁶⁰ El consumo 2020 nacional per cápita es de 2.683,4 kWh.⁹⁶¹

958. Sancionada el 05/12/2014, BO: 22/01/2014. En base a un proyecto de compras y contrataciones sustentantes, de nuestra autoría.

959. GCBA, “El consumo de energía en la Ciudad de Buenos Aires en 2013”. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/ir_2014_663.pdf [fecha de consulta: 05/10/2021].

960. Infobae, 29 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.infobae.com/2016/01/29/1786172-6-graficos-que-explican-el-consumo-electricidad-la-ciudad-buenos-aires/> [fecha de consulta: 05/10/2021].

961. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/energia-y-medio-ambiente/electricidad-consumo/argentina> [fecha de consulta: 05/10/2021].

En la Ciudad, el gas es mayoritariamente utilizado para ser transformado en electricidad, y para el uso comercial y residencial la demanda se incrementa año tras año. La Argentina tiene el consumo de gas por habitante más alto de América latina: 1006 m³ por habitante, ocho veces lo que Brasil y tres veces lo que Chile.⁹⁶²

Pensar alternativas energéticas no es solo pasar a fuentes renovables de energía sino utilizadas sustentablemente. Aceptar la idea de que la eficiencia energética es la principal alternativa. Construir un modelo de satisfacción de necesidades humanas menos intensivo en energía y materiales y más equitativo. Son interesantes los ejercicios de Escenarios Alternativos encarados por el Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética (CEARE) de la Universidad de Buenos Aires, el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), la Fundación Avina, la Secretaría de Gobierno de Energía de la Nación (SGE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde el 2011 pero ellos no han pasado del ejercicio teórico a las políticas públicas.⁹⁶³

El GCBA había comprometido la reducción de las emisiones efecto invernadero para el 2030 a 6.500.000 toneladas de CO₂. En 2015, la Ciudad registró 13.100.079 toneladas de CO₂ equivalente emitidas (De ese total, el 58% corresponde al sector energía, el 28% al transporte y el 14% a residuos). Buenos Aires ha actualizado las metas en el Plan de Acción Climática 2050 y se propone lograr la reducción del 53% de sus emisiones para 2030 y del 84% a 2050.⁹⁶⁴ En el año 2018, las emisiones de GEI de la Ciudad de Buenos Aires alcanzaron un total de 11.743.110 tCO₂eq.⁹⁶⁵ La disminución se debe al menor consumo domiciliario de electricidad y gas, presumiblemente por razones económicas, y al menor uso de combustibles fósiles en la generación de electricidad.⁹⁶⁶

962. "La Argentina tiene el consumo de gas por habitante más alto de América latina", en *Télam*, 16/08/2016. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201608/159188-energia-consumos.html> [fecha de consulta: 05/10/2021].

963. PNUD, "Escenarios Energéticos Argentina 2040", 05/12/2018. Disponible en: http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/environment_energy/escenarios-energeticos-argentina-2040.html [fecha de consulta: 05/10/2021].

964. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/cambioclimatico/noticias/la-ciudad-presento-su-plan-de-accion-climatica-2050> [fecha de consulta: 29/11/2021].

965. Último año con datos disponibles al 29/11/2021. GCBA. Inventario de gases de efecto invernadero 2000-2018. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/cambio-climatico/inventario-y-mitigacion/inventario-de-geis> [fecha de consulta: 29/11/2021].

966. GCBA, Informe Inventario de Gases de Efecto Invernadero 2018, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gerencia Operativa de Cambio Climático, Dirección de Política y Estrategia Ambiental, 2021, p. 3. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_igei_2018_caba_resumen_ejecutivo_o.pdf [fecha de consulta: 29/11/2021].

VIII.10.1. Eficiencia energética en el transporte⁹⁶⁷

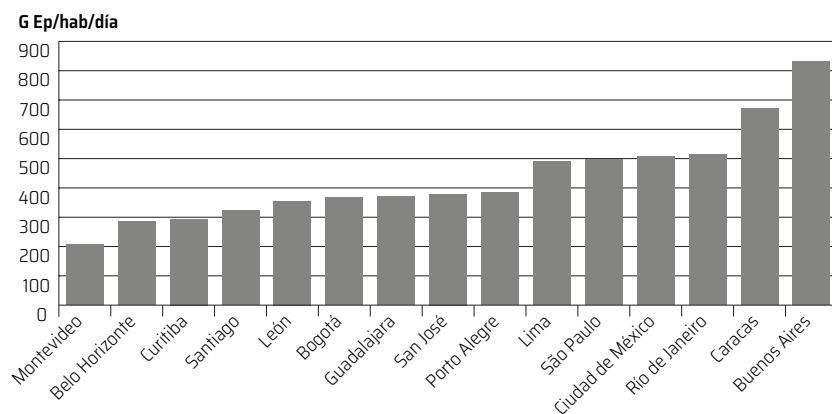
Buenos Aires es la ciudad latinoamericana que más energía *per cápita* consume en transporte y una de las que más emisiones genera.

El transporte público es deficiente y está en riesgo de colapso. Se ha incrementado el uso de la bicicleta, pero no es suficiente. No se ha avanzado en la construcción de subte a ritmo sostenido. Hoy solo hay 68,7 km de subte si se incluye el Premetro (53,9 km se computan solo subterráneos, 60,8 km si se incluyen talleres y cocheras subterráneas). La Ley N° 670 del año 2001, con su modificación del año 2008 (Ley N° 2710), permanecen incumplidas 17 y 10 años después. Las Leyes N° 317 (Línea H) y N° 670 (líneas F, G e I) planeaban adicionar alrededor de unos 30 kilómetros y proyectaban una red que alcance los 100 kilómetros totales, es decir casi el doble de la actual.

Si se compara con redes de metro de ciudades con densidades poblacionales similares a la de Buenos Aires, aún con dichas líneas concretadas seguiría siendo una extensión escasa. Sin ir más lejos, Santiago de Chile va por su séptima línea y proyectan alcanzar 120 kilómetros en pocos años más. La red de metro chilena se inauguró en los años 70 mientras que la porteña, en 1913.⁹⁶⁸

Gráfico 5.8.

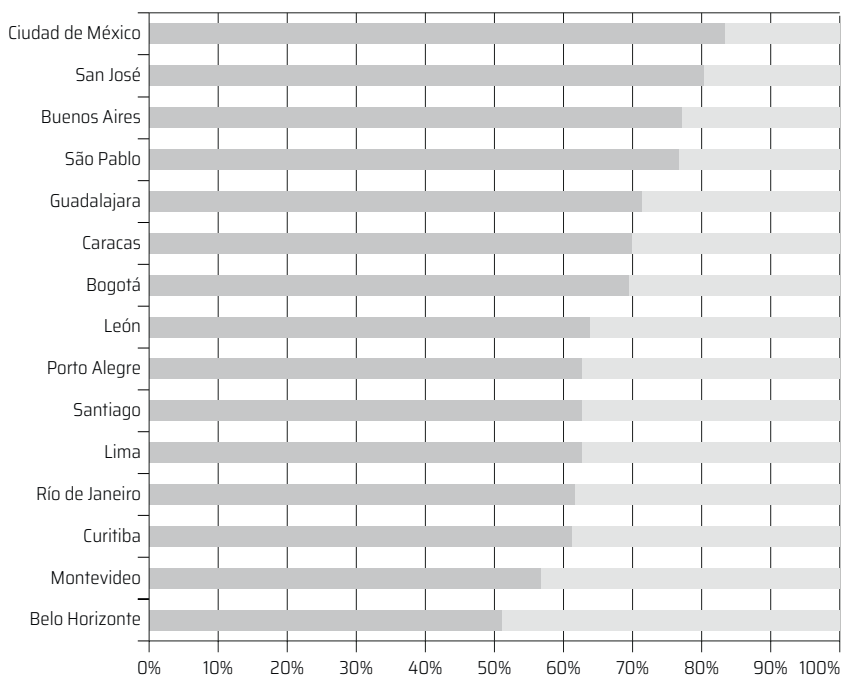
Consumo diario de energía por habitante para el transporte, 2007 (gramos equivalentes de petróleo/hab/día)



Fuente: Informe "Observatorio de Movilidad Urbana" - CAF, 2009.

967. En este punto fue relevante la entrevista a Andres Bortagaray (arquitecto, profesor de Movilidad Metropolitana en el Posgrado de Gestión ambiental, FADU-UBA, profesor de Urbanismo, Universidad de Palermo, presidente de la Fundación FURBAN, exsubsecretario de Descentralización GCBA, 1996-2000; exsubsecretario de Coordinación de Planeamiento Estratégico GCBA [2000-2003] y exsubsecretario de Transporte GCBA (2003-2004), exdirector del COPE (2006-2014) del 19/12/2017.

968. Entrevista a Martín Machain, editor responsable de enelsubte.com, del 05/05/2018.

Figura 3.Emisiones de CO₂ del transporte individual y colectivo 2007 (Porcentaje de toneladas al día)

Fuente: Informe "Observatorio de Movilidad Urbana" - CAF, 2009.

Falta una gestión integral del transporte en el área metropolitana, priorizando el transporte público, premetro y subte, estacionamientos en los accesos a la Ciudad. Se ha desaprovechado la oportunidad del metrobús para que hubiera un cambio a una matriz energética no contaminante.

Como bien observa Sergio Kiernan, el GCBA intentó presentar el metrobús como un modelo de superación del subterráneo, citando fuera de todo contexto tendencias en ciudades como Berlín que en realidad dejaron de expandir sus redes subterráneas luego de alcanzar los suburbios y lograr que ningún habitante esté a más de unas cuadras de alguna estación.⁹⁶⁹

Solo el metrobús de la avenida Juan B. Justo pasó por la Legislatura, el resto fueron objeto de batallas judiciales por el impacto ambiental, la traza y las alternativas no contempladas. Sigue habiendo proyectos espasmódicos y desarticulados con endeudamiento y ventas de tierras.

969. Kiernan, Sergio, "La ciudad como campo de negocios", *op. cit.*

Pasó a mejor vida la propuesta de una autopista por debajo de la 9 de Julio –que tuvo que ser judicializada por falta de estudio de impacto ambiental– y ahora proponen el RER para conectar trenes debajo de la 9 de julio,⁹⁷⁰ obras polémicas sin debate público y sin tener el financiamiento total, y se construyó una nueva autopista en la Ciudad cínicamente denominada “Paseo del Bajo” con un soterramiento innecesario, una obra cara e insustentable,⁹⁷¹ que hace ingresar aún más vehículos contaminantes al área central, contrariamente a lo dispuesto en el Plan Urbano Ambiental.⁹⁷²

VIII.10.2. Eficiencia energética en las construcciones y en el espacio público

Persiste el uso energético deficiente en la construcción y en los edificios. No se cumple aún con la ley de eficiencia energética⁹⁷³ en el total de los edificios públicos y dependencias del GCBA, ni en las construcciones proyectadas por el Gobierno de la Ciudad, tampoco en las compras y contrataciones públicas. No hay controles ni consecuencias.

La Ley N° 4024 sobre paneles solares, de enero de 2012, apunta a sistemas de captación de energía solar, para que se fomente y promueva el uso de energías renovables. Entre sus objetivos figura el de disminuir el consumo de energía proveniente de fuentes no renovables (lo opuesto al anuncio de Macri en favor de los generadores, que además de contaminantes utilizan combustible fósil). Quienes opten por este sistema deberían obtener una reducción del 20 al 80% del tributo a pagar en concepto de ABL. Pero lamentablemente esta ley tampoco está reglamentada. Este sería un primer paso hacia el ahorro energético real en nuestra ciudad.

No se ha desarrollado un sistema integrado para acceder y priorizar energías limpias. No existe un plan de ahorro de energía eficaz. Logramos la sanción de una ley de eficiencia energética para las construcciones nuevas,⁹⁷⁴ pero muy acotado y no reglamentado. La Ley N° 4458, de abril de 2013, de mi autoría, aborda el aislamiento térmico de edificios, pero no se reglamentó, por tanto no son aún obligatorias para las construcciones. Con ella se podría limitar un alto porcentaje de la demanda de energía para refrigerar y calefaccionar.

970. Ver críticas y dudas en: “RER: claroscuros de un proyecto millonario”, 19/09/2016. Disponible en: <http://enelsubte.com/noticias/rer-claroscuros-de-un-proyecto-millonario/> [fecha de consulta: 06/10/2021].

971. Ver nuestra intervención y la de Manuel Ludueña en la versión taquigráfica de la audiencia pública convocada por GCBA y AUSA del 16/09/2016.

972. Ver detalle de críticas en el Cap. X, pto. 2.7.3.

973. Ley N° 3246.

974. Ley N° 4458.

El nuevo Código de Edificación⁹⁷⁵ significa un retroceso que ni siquiera integra algunas de las leyes anteriormente sancionadas y es una nueva oportunidad perdida para un cambio de fondo en la materia. No hay previsiones ni incentivos en relación al uso de materiales y técnicas constructivas sustentables.

El único avance ha sido convertir el alumbrado público y los semáforos a Leds, con lo que se ahorra el 50%,⁹⁷⁶ pero se siguen usando la red eléctrica tradicional.

Tampoco se efectivizó la resolución conjunta entre los Ministerios de Hacienda y Ambiente y Espacio Público, de junio de 2012, la cual establece que las empresas que reduzcan el consumo energético en un 10% en comparación con el período anual anterior, tendrán un beneficio fiscal.

VIII.11. Biodiversidad urbana⁹⁷⁷

La biodiversidad es la suma total de los seres vivos que existen en la Tierra, tomando en cuenta su enorme variedad de estructuras, funciones e integración genética.⁹⁷⁸ Se trata del grado de variabilidad de la naturaleza como resultado de millones de años de evolución. La especie humana y sus culturas han emergido de sus adaptaciones a ella, de sus conocimientos y de su utilización.⁹⁷⁹ De esto se deduce que no todos los ambientes tienen igual grado de biodiversidad, y los ambientes urbanos no son la excepción.

En el área metropolitana de Buenos Aires convergen 3 de las 18 ecorregiones de nuestro país, que conforman una gran variedad de hábitats y generan características ecológicas únicas.⁹⁸⁰

975. Ley N° 6100.

976. Se ahorran 85.000 MW al año, equivalentes al uso energético anual de 25.300 hogares, y se emiten 44.000 toneladas anuales menos de CO₂. "La "Ciudad blanca": así se ve Buenos Aires con el 100% de luces LED", en *Clarín*, 22/07/2022. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/ciudad-blanca-ve-buenos-aires-cielo-100-iluminacion-led_o_uiffD_rUa.html?pwclarin-g&gclid=CjoKCQjA7oyNBhDiARIsADtGRZYwKHE9ir_SVdsaeqbqh97ISUGsGGTPWAlYwC LXhaKpQ9xDKAKeakca-AuCPEALw_wcB [fecha de consulta: 28/11/2021].

977. En este punto se toman aportes de las entrevistas con Claudio Bertonatti (naturalista y museólogo, exdirector de Fundación Vida Silvestre, exdirector general de la Reserva Ecológica Costanera Sur (2010-2012), exdirector general del Zoo de Buenos Aires (concesión Jardín Zoo Buenos Aires SA), 21/12/2017; y a Hugo Campos (integrante de la Agrupación Vecinos por la Ecología), 22/12/2017.

978. Wilson, Edward, *The Diversity of Life*, The Belknap Press of the Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1992, p. 429.

979. Toledo, Alejandro, "Economía de la Biodiversidad", serie de Textos Básicos para la Formación Ambiental N° 2, PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México, 1998, Cap. II, p. 47.

980. Bertonatti, Claudio y Corcuera, Javier, *Situación Ambiental Argentina 2000*, Fundación Vida Silvestre Argentina, 2000.

Una de ellas es la ecorregión pampeana, caracterizada por su fisonomía de pastizal típica, donde se encuentran especies predominantemente herbáceas como las flechillas, cola de zorro, el pasto miel y el gramillón.

Entre la fauna típica se destacan aves como el chimango, el carancho, tero común o el hornero que es el ave nacional. Asimismo, entre los roedores se encuentran el cuis, la laucha manchada y el ratón de pastizal. Con respecto a los reptiles, los más comunes son el lagarto overo, la serpiente de cristal y en las lagunas la tortuga cuello de serpiente; además, habitan varios anfibios como el sapo común y la rana criolla.

Las otras dos ecorregiones son la paranaense y la del espinal, que se desarrollan en la franja costera y sobre las barrancas, respectivamente. La primera se caracteriza por ser una selva en galería, con gran cantidad de especies vegetales epífitas y arbóreas como el ceibo o el sauce criollo. La segunda, en cambio, posee bosques xerófilos con predominio de especies como ñandubay, espinillo y tala.

Hay especies favorecidas por una mayor adaptación a la vida urbana, como las palomas, horneros y dípteros como moscas y mosquitos. Además de las autóctonas típicas de esta región, se introdujeron otras con gran capacidad de adaptación a los ambientes urbanos, tales como la rata y el ratón, varias especies de cucarachas y, entre las aves, el gorrión y el estornino pinto.⁹⁸¹

En toda la región del área metropolitana se encuentran aproximadamente 1.600 especies de plantas superiores, 270 especies de aves, 19 de roedores, 24 de anfibios, 30 de reptiles, 10 de arácnidos, y otros organismos.

Hay debate sobre que se pueden considerar plagas en las áreas urbanas en relación a las poblaciones de roedores, mosquitos, cucarachas, pulgas, garrapatas, piojos, abejas, avispas y palomas, que sobrepasen un umbral de daño. En la Ciudad de Buenos Aires, las plagas no están formalmente definidas, dado que se requiere de leyes para hacerlo.

En el ámbito jurídico difiere mucho la regulación según la concepción ambiental que se tenga y especialmente la visión de la naturaleza como objeto o sujeto y de la relación entre los seres humanos y la naturaleza. Particularmente hay quienes discuten la existencia de la biodiversidad urbana, entendiendo que en la ciudad la relación de incidencia recíproca entre los sistemas naturales y sociales es un tema de “calidad de vida”.⁹⁸² Sin embargo en la evolución de las ideas sobre la conservación de la Naturaleza van quedando atrás los modelos exclusivos de protección como “cuadro” –propios del siglo XVIII y hasta principios del XX– y cada vez más se piensa en las interacciones con las áreas pro-

981. Zelaya, Diego y Pérez, Juan, *Observando aves en los bosques y lagos de Palermo en la Ciudad de Buenos Aires*, Editorial Athene, 1998.

982. Esaín, José Alberto, en clase del 10/11/2017 sobre Flora, fauna y naturaleza en la carrera de especialización en Derecho Ambiental, UBA.

tegidas y las áreas de transición (como la “zona de reserva” como transición en nuestra Ley de Parque Nacionales –Ley N° 22351–, incluso en el caso de la protección de patrimonio en las ciudades, los “buffers” y áreas de amortiguación).

Si bien la urbanización en 500 años en nuestra región destruyó parte de la biodiversidad originaria, la naturaleza vuelve a colonizar nuevos lugares.

Los parques, reservas naturales, plazas, arbolado público, jardines y demás áreas verdes de las ciudades constituyen usualmente los únicos espacios libres y gratuitos para los/as ciudadanos/as. Bertonatti afirma que como estos espacios son estratégicos para mejorar la calidad de vida, los decisores de cada ciudad deberían planificar una matriz para organizarlos, desarrollar su crecimiento y mejora para potenciar sus múltiples beneficios. En ese marco, coincidimos con él en que es necesario identificar, distinguir y jerarquizar las áreas naturales (con dominancia de especies autóctonas) porque tienen una importancia irremplazable en su potencial educativo, su valor patrimonial, sus servicios ambientales y su función recreativa.

En la mayoría de las grandes ciudades hay posibilidades para proteger los remanentes del paisaje original, restaurar muestrarios del mismo en las áreas degradadas y conectarlos por medio de corredores biológicos. Esta es la base de la llamada “estructura ecológica” de una ciudad, y permite recuperar la biodiversidad de los ecosistemas originales, potenciar sus servicios ambientales, generar un desarrollo de bajo impacto, evitar costos en el mantenimiento urbano y mejorar la calidad de vida de las personas.⁹⁸³

Le debemos a Carlos Thays haber reconocido en nuestra flora autóctona especies de altísimo valor estético, ornamental pero también funcional (usando tipas, ombúes, jacarandaes, ceibos, lapachos rosados, entre otras),⁹⁸⁴ logrando en la ciudad una floración turnada multicolor, en una época en la que no se tenía tan claro como ahora el rol diferencial de las especies autóctonas como servicios ambientales.⁹⁸⁵ Desde el siglo XIX, su Parque Tres de Febrero ha sido una gran reserva de biodiversidad, incluidos el Jardín Botánico y hasta el Jardín Zoológico de la época de Holmberg y Onelli –dada la diversidad de aves libres que aprovechaban la abundante vegetación que había allí–.⁹⁸⁶

983. Bertonatti, Claudio, “La estructura ecológica de las Ciudades y su importancia cultural y ambiental”, en Informe Ambiental FARN 2015.

984. Algunas de estas especies si bien son autóctonas de Argentina, son exóticas para la región metropolitana.

985. Thays no era solo paisajista, hay que recordar el rol que le cupo en 1912 para oponerse a una represa hidroeléctrica en Iguazú y lograr la creación de ese Parque nacional.

986. Los estudios de Ambrosetti y Ameghino publicados en la Revista del Jardín Zoológico de Buenos Aires hablan de más de 50 especies de “aves libres” nidificando en el Zoo de Buenos Aires: Eso nos permite comparar la biodiversidad del siglo XIX con la actual. Se hizo un análisis comparativo

Nuestra Constitución de la Ciudad reconoce expresamente la “biodiversidad” en el artículo 27, inciso 4 que habla de la preservación e incremento de “parques naturales” y “zonas de reserva ecológica” y la “protección de su diversidad biológica”. La biodiversidad en la Ciudad entre 1996 y la fecha no es una línea ascendente o descendente, sino fluctuante.

Grandes protagonistas para el reconocimiento de la existencia de la biodiversidad urbana y en la militancia para protección de las reservas urbanas y la creación de los corredores biológicos han sido los clubs de observadores de aves –hay más de 100 en Argentina– con la Asociación Ornitológica del Plata a la cabeza.

Resulta estratégico interconectar los programas de vivienda y transporte público ferroviario con un programa de áreas verdes a escala metropolitana y programas orientados a crear reservas naturales urbanas. En este sentido hay que recuperar los valores del paisaje e incluir la “función ecológica” del territorio, pensando la Ciudad como ecosistema.

VIII.11.1. Reservas ecológicas⁹⁸⁷

La mayoría de los problemas ambientales más importantes detectados en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana (inundaciones, la contaminación hídrica, la degradación de las costas, el ruido, la contaminación del aire y la pérdida de espacios verdes, podrían verse mitigados por un incremento de las áreas naturales urbanas.⁹⁸⁸

Coincidimos con Bertonatti en que las Reservas Naturales Urbanas (RNUs) resultan vitales para la naturaleza y las personas como espacios ideales para fomentar la participación ciudadana en temas ambientales y, a diferencia de las plazas, concentran una interesante biodiversidad en superficies pequeñas, lo que les confiere un alto potencial educativo. Ellas son la mejor opción para conservar –o restaurar– los parches de naturaleza original en las ciudades o cerca de ellas, debiendo ser complementadas con otros espacios verdes urbanos y hasta con los jardines particulares, priorizando en ellos a las plantas autóctonas.⁹⁸⁹

en el 2012, que arrojó un número parecido, aunque han cambiado las especies. Según información de Bertonatti.

987. Para una propuesta de manejo y proceso de aprendizaje en Reservas Naturales: García Crispieri, Gonzalo; Richard, Enrique y Fontúrbel, Francisco, *Innovación en gestión y conservación: El concepto de Municipio-Área protegida*, La Paz, Fundación Ecodreams, 2009; Trzyna, Ted, *Urban Protected Areas. Profiles and best practices*, Gland, Switzerland, UICN, 2014.

988. Aves Argentinas, Asociación Ornitológica del Plata, “Diagnóstico de las Reservas Naturales Urbanas del Área Metropolitana de Buenos Aires. Informe de avance 2001” (Virginia De Francesco, Área de Conservación).

989. Bertonatti, Claudio, “Ciudades al verde vivo. Áreas silvestres urbanas y suburbanas”, en *Revista Aves Argentinas-Naturaleza y Conservación*, N° 42, mayo 2015, pp. 8-14.

Para la UICN hay diferentes grados de “naturaleza” que van desde la naturaleza virgen (categoría 10) a un sistema totalmente artificial (0). En general, las reservas urbanas se encuentran entre las categorías 8 (sistema subnatural, con presencia de algunas especies exóticas, pero sin incidencia) a 5 sistema cultural autosostenible (con especies nativas, pero procesos condicionados por actividades humanas). UICN denomina “áreas urbanas protegidas” a:

... aquellas que están dentro o en el borde de grandes centros urbanos. Es un espacio claramente definido geográficamente, dedicado y gestionado, mediante instrumentos legales u otros eficaces para lograr una conservación e la naturaleza a largo plazo con servicios ecosistémicos asociados y valores culturales.

Siguiendo a Dudley,⁹⁹⁰ hay seis categorías de gestión diferentes de “áreas urbanas protegidas” (desde reserva de naturaleza estricta hasta área protegida con uso sustentable de recursos naturales) y algunas con características peculiares como los sitios Ramsar de humedales.⁹⁹¹

En la Ciudad de Buenos Aires hoy existen 407 hectáreas de áreas protegidas, distribuidas en 353 ha en la Costanera Sur, 18 en la Costanera Norte y 36 en el Parque Natural Lugano. Su importancia es fundamental en la conservación de la fauna y flora nativa y la conservación del patrimonio ambiental local. Sin embargo, especialistas en medio ambiente reclaman que estos espacios están mal gestionados históricamente como un espacio verde, en lugar de hacerlo como reservas urbanas.⁹⁹²

En nuestra Ciudad, fueron muchos años de insistencia de las organizaciones ecologistas de bregar por el reconocimiento de la Reserva Ecológica Costanera Sur y en paralelo realizar actividades en el lugar (Aves Argentinas y Amigos de la Tierra, especialmente). Había resistencia o negación de las autoridades e incendios intencionales reiterados. En 1986 se sancionó la Ordenanza N° 41247 en base a un proyecto de José María García Arecha,⁹⁹³ que creaba el Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica Costanera Sur (RECS), sin embargo, el Intendente Facundo Suarez Lastra la vetó. Luego se sancionaron las Ordenanzas N° 43609/1989 y N° 45676/1991. Es una iniciativa de Fundación Vida

990. Trzyna, Ted, *Urban Protected Areas. Profiles and best practices*, op. cit., p. 4.

991. Sobre la Convención Ramsar, ver: <https://www.ramsar.org/es>, y <https://www.ramsar.org/es> [fecha de consulta: 25/11/2021].

992. Di Pangrancio, Ana, dice: “Avance del cemento, [...] para poner aparatos para hacer ejercicio, [...] alta carga de bicicletas, mucho alambrado, todo manejo que no va en línea con lo que implica gestionar un área protegida”, “Ambientalistas reclaman mayor control de áreas protegidas”, en *Nueva Ciudad*, 27/11/2017. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201711/35370-ambienta-listas-reclaman-mayor-control-de-areas-protegidas.html> [fecha de consulta: 06/10/2021].

993. Carlota Roberts, “Origen de las lagunas de la Reserva Ecológica Costanera Sur”. Disponible en: <http://www.siyccom.ar/fotonaturaleza/historia/carlota.php> [fecha de consulta: 06/10/2021].

Silvestre entre otras incluirla en la Constitución de la Ciudad en 1996 y darle un blindaje normativo⁹⁹⁴ y luego se sanciona la Ley N° 560.

La Reserva Costanera Sur es de origen antrópico, un neoecosistema que se crea en los 80 como producto de los escombros de las autopistas y los pulsos de las inundaciones antes de las represas. Es una costa “naturalizada”⁹⁹⁵ con especies autóctonas de la Argentina de otras regiones y otras exóticas. Tiene más de 575 especies de plantas y 385 variedades de animales.⁹⁹⁶ Presta un importante servicio ambiental en la amortiguación de las inundaciones en las “sudestadas” que afectarían hasta Puerto Madero. Fue declarada sitio Ramsar, es decir humedal con importancia internacional.⁹⁹⁷ Todos los especialistas coinciden en señalar que ha sido un muy mal precedente haber aprobado la urbanización del Barrio Rodrigo Bueno quitándole a la Reserva protegida entre 6 y 8 ha.⁹⁹⁸

La Reserva Ecológica Costanera Norte se crea por la Ley N° 4096⁹⁹⁹, derogada por la Ley N° 4467¹⁰⁰⁰ de Reserva Ecológica Ciudad Universitaria, y protege lo que queda de costa original del Río de la Plata y cuenta con más de 200 especies de flora y fauna.

A diez años de la ley que la creó no acuerdan el plan de manejo entre la UBA y el GCBA,¹⁰⁰¹ hay periódicos incendios intencionales y querían avanzar sobre ella con los “negocios del Distrito Joven” –aunque tal como pedimos en la audiencia pública del 6 de marzo de 2018 junto a la UBA y otras organizaciones de sociedad civil–, finalmente se logró la desafectación de la Reserva de Distrito Joven en la sanción definitiva.¹⁰⁰² Finalmente el 24 de noviembre

994. CCABA, arts. 8 –formaciones insulares aledañas a las costas del Río de la Plata y del Riachuelo serán consideradas como reservas naturales para preservar la flora y fauna de sus ecosistemas– y 27, inc. 4, la Ciudad promueve la preservación e incremento de parques naturales y zonas de reserva ecológica y la preservación de su diversidad biológica.

995. Dice Hugo Campos: “La ciudad desplazó la Naturaleza, pero no pudo borrarle la memoria al agua”, entrevista de diciembre de 2017.

996. Fernández Balboa, Carlos, “Plan de apoyo de material educativo para el Parque Natural y Zona de Reserva ecológica Costanera Sur”, Fundación Vida Silvestre y RECS, 2011.

997. Masterplan de la Reserva ecológica Costanera Sur, GCBA, 2011 y documentos preliminares desde 2001.

998. Fernández Balboa, Carlos de Fundación Vida Silvestre en “Ambientalistas reclaman mayor control de áreas protegidas”, *op. cit.*; Ibídem, intervención de la Fundación Ciudad en la audiencia pública de doble lectura Ley de urbanización de la Rodrigo Bueno.

999. Sancionada el 01/12/2011, BO 16/02/2012.

1000. Sancionada el 13/12/2012, BO 15/02/2013, según el BO entrará en vigencia cuando se apruebe el convenio entre UBA y CABA.

1001. Gómez, Silvina, “Reserva Ecológica Costanera Norte: a seis años de la ley que la creó no hay obras y es insegura”, en *Clarín*, 8/04/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/reserva-ecologica-costanera-norte-anos-ley-creo-obras-insegura_o_SJytcurKz.html [fecha de consulta: 06/10/2021].

1002. Ley N° 5961.

de 2021, el Consejo Superior de la UBA aprobó su Plan de Manejo para el período 2021-2031.¹⁰⁰³ Ahora falta que el GCBA, la otra autoridad a cargo de la reserva, lo apruebe, para que se pueda comenzar a llevar a cabo la gestión del espacio y que comience a funcionar como lo que es: una reserva ecológica.

El Parque Natural Lago Lugano son 36 ha. mayormente ocupadas por un lago artificial y 1.000 metros de senderos, fue una iniciativa de la Asociación Vecinos del Lago Lugano. Es en parte artificial y en parte originario (la zona de pastizales), con más de 300 especies autóctonas: tiene 118 especies de aves, hay reptiles, como tortugas acuáticas y lagartos overos, y mamíferos, como coipos y cuis. Entre los insectos destacan las más de 20 especies de mariposas y se han inventariado más de 120 especies de plantas. En el 2012 se logró cambiar la zonificación de Distrito Deportivo a Urbanización Parque (UP), a través de la Ley N° 4400.¹⁰⁰⁴ El proyecto original de los/as vecinos/as de Reserva Ecológica del Lago Lugano¹⁰⁰⁵ fue dejado de lado –por las objeciones de la Dirección General de Espacios Verdes que argumentó su incompatibilidad con la Ley N° 1540 de contaminación auditiva– y solo se obtuvo su reconocimiento como Parque Natural.

Falta un marco regulatorio específico y eficiente donde se recuperen las ideas de “patrimonio” (cultural, natural, histórico) y “calidad de vida” como un concepto de identificación útil para las RNUs, que las integre al sistema federal de áreas protegidas y generar planes de manejo participativos con responsables especialistas por concurso y consejos de gestión con organizaciones de la sociedad civil.

VIII.11.2. Corredores verdes y biológicos

Los corredores verdes son áreas de espacios verdes urbanos transitables por vehículos no motorizados con impronta educativa. Hay que diferenciarlas de los corredores biológicos que se sitúan en general en las áreas naturales silvestres.

Un corredor ecológico o biológico es un sitio o cauce con capacidad para hacer que especies animales, vegetales u hongos, se desplacen o dispersen. Su principal función tiene que ver con mitigar los impactos causados por los diferentes usos urbanos y rurales en los hábitats naturales, sobre todo respecto a su fragmentación, al intentar conectar áreas naturales con gran biodiversidad. Las grandes infraestructuras de movilidad rodada o las grandes superficies selladas, sean industriales, comerciales o residenciales, configuran un territorio artificial

1003. Disponible en: https://www.uba.ar/archivos_uba/2021-11-24_1-%203361823.pdf [fecha de consulta: 25/11/2021].

1004. Sancionada el 29/11/2012, “Crean el área Reserva ecológica en la zona del Lago de Lugano”.

1005. Disponible en: <https://esnoticia.co/noticia-23047-adrian-camps-proyecto-de-reserva-ecologica-del-lago-lugano> [fecha de consulta: 25/11/2021].

difícil de atravesar, aunque también las grandes explotaciones agrícolas o forestales, sobre todo de monocultivos, se constituyen en barreras casi infranqueables para la biodiversidad.

Un corredor verde es un camino apto para el ser humano que discurre entre elementos naturales, bien los contenga o sean percibidos desde él. Para que el corredor verde cumpla plenamente su función, dicha adaptabilidad al desplazamiento humano debe incorporar algún tipo de movilidad que no necesite otra energía que la generada por el propio paseante, sea peatonal, ciclista, ecuestre o en patín. Algunos/as hablan de movilidad lenta, otros/as de que implica un sentido recreativo de la movilidad o paseo. La compatibilidad con otras movilidades sin perder la esencia “verde” dependerá de dimensiones y diseño. De ello mismo dependerá también que reúna condiciones para ser a su vez corredor ecológico.¹⁰⁰⁶

En la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2000, el Consejo del Plan Urbano ambiental había realizado estudios para potenciar el Programa Buenos Aires y el Río (que luego desaparecería), un Plan de Conectividad de los Grandes Parques, y específicamente proponía la creación del Corredor Verde del Oeste, el Corredor Verde del Sur y el Parque Central (Chacarita, Agronomía y Paternal). En el 2008 se incluyeran varios corredores verdes expresamente en el Plan Urbano Ambiental.¹⁰⁰⁷

Es una aspiración histórica de los vecinos de Boedo, Almagro y Caballito desde hace muchos años el Corredor Verde Oeste (incluso antes que el Copua lo propusiera) –que es un parque lineal de 1,5 km a lo largo de los espacios verdes de ferrocarril en Balvanera, Boedo, Almagro y Caballito, que se concretaría con el tan anunciado soterramiento del FFCC Sarmiento (extendiéndolo hasta Liniers). Hay una disputa de sentido, desde que se comenzó con venta de tierras públicas ferroviarias, sobre si estas tierras son para negocios inmobiliarios y parcialmente hay espacios verdes que quedan como jardines internos de las mismas o si son todos espacios verdes y públicos como siempre propusieron los vecinos/as.

Por otro lado, gracias a los clubes de observadores/as de aves es que se sabe más sobre cómo se las ingenian en gran urbe las diferentes especies para desplazarse y sobrevivir. Así se pueden identificar sus corredores. Retomando estos conocimientos, el diputado Adrián Camps presentó dos veces el proyecto para crear un régimen especial de protección de los corredores biológicos en CABA.¹⁰⁰⁸ En él entendía como “corredor biológico” a “la suce-

1006. Definiciones construidas a partir de la entrevista de Hugo Campos y diferentes apuntes y documentos de su autoría. Ver tmb., Jimenez Jimenez, Marina. “Greenways and ecological corridors in spatial planning. Stories and Encounters”, en Dossier Ciudades, Universidad de Valladolid, 2013, pp. 71-111.

1007. Ley N° 2930. Verlo en Capítulo IX.

1008. Proyectos 1004-D-2013 y 832-D-2015.

sión de espacios verdes, bulevares, canteros, arbolado de alineación sobre calles y avenidas y espejos de agua” que permitieran la circulación, migración o nidificación de especies para la preservación de la biodinámica propia del Estuario del Río de la Plata. Definía cuatro corredores:

1. Corredor Biológico Costero Sureste-Noroeste (abarca toda la costa del Río de la Plata),
2. Corredor Biológico Núñez-Saavedra,
3. Corredor Biológico Central (que une Chacarita, Agronomía y Parque Centenario) y
4. Corredor Biológico Sur (del Riachuelo). Se prohibía el uso de plaguicidas en los mismos. No se logró su aprobación.

También hay un proyecto de Corredor verde-ecológico para la Comuna 15 de la justista Camila Rodríguez, aprobado luego por la Junta en pleno, que propone integrar los barrios de la comuna que tienen poca relación entre ellos, superando las barreras urbanas y reaprovechando espacios públicos degradados. Coincide con la idea del Parque Central del COPUA y el corredor biológico central del proyecto anterior.

También había un proyecto de ley del ARI para crear un Corredor Verde del Norte, uniendo espacios verdes ferroviarios de Colegiales y Belgrano, pero permitiendo uso comercial, cultural y de recreación en algunos predios.

El GCBA intentó apropiarse de este sentido al llamar eufemísticamente “Creación del Corredor Verde del Norte” al proyecto urbanístico de negocios inmobiliarios que permite hacer torres en el Playón de Colegiales contra la voluntad de los/as vecinos/as que quieren allí un espacio verde.¹⁰⁰⁹

VIII.11.3. Símbolos naturales de la Ciudad

También contribuyen a poner la mirada en la naturaleza algunas leyes de gran valor simbólico. Así, en el 2015 se declaró el tala (*Celtis ehrenbergiana*) como “emblemático” de la Ciudad¹⁰¹⁰ –especie autóctona que años atrás constituía el bosque natural que ocupaba los terrenos altos, cercanos al Río de la Plata– y luego a la Legislatura adoptó como símbolos naturales de la Ciudad a símbolos de la Ciudad a la Orquídea Ribereña o del Talar (*Chloarea membranacea*) –sobreviviente en Villa Lugano– y a la Mariposa Bandera Argentina o Panambí Morotí (*Morpho epistrophus argentinus*) –observada en la Reserva Costanera Sur–.¹⁰¹¹

1009. Ley N° 5875, que como ya dijimos está judicializado: Juz. N° 9, Sec. 17, CAyT, “Baldivieso, Jonatan Emanuel y O. c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 3789/2017-O, iniciada el 12/05/2017.

1010. Proyecto de autoría de Pablo Bergel.

1011. Ley N° 5925. Sancionada el 07/12/2017, BO: 03/01/2018, proyecto de autoría de Adrián Camps.

Como subraya la Fundación Azara de Historia Natural dado el escaso conocimiento y sentido de pertenencia que tenemos los/as porteños/as de hoy sobre el legado natural y la forma en que este se entrelaza con nuestra identidad, la consagración de estos símbolos es un acto de apropiación colectiva y sana –ajena a los valores de consumo o de uso–, con efecto de cohesión social.¹⁰¹²

VIII.12. Fauna urbana

Es un término impreciso, fauna se trata siempre de especies animales, pero académicamente está referido a animales salvajes o silvestres. Por lo tanto, fauna urbana refiere a los animales silvestres dentro de la Ciudad y desde una perspectiva animalista todos los animales que habitan la Ciudad, incluidos los domésticos. Por lo tanto, sería la fauna silvestre urbana y los animales domésticos en el ámbito de la Ciudad.

La Constitución de la Ciudad se refiere a ella en el inciso 5, del artículo 5 (en relación a su protección y el respeto de su vida, control de su salubridad, control de su reproducir por métodos éticos y evitando la crueldad), que se elaboró en base a una propuesta de la Asociación Protectora Sarmiento, aludiendo en forma clara a erradicar la lógica de “la perrera” del funcionamiento del Instituto Pasteur. Pero también refiere a la protección de la fauna de los ecosistemas de las reservas naturales costeras¹⁰¹³ y a la preservación de la diversidad biológica de los espacios verdes, áreas forestadas, parques y zonas de reserva.¹⁰¹⁴

Poco y nada se ha hecho en estos años en estas materias. No hay política pública para la fauna urbana. Hay una visión “antropocéntrica” que solo mira las enfermedades que transmiten los animales o “las plagas” y una concepción privatista que ve a los animales de compañía como un problema de “sus dueños” o “tenedores responsables”, en el mejor de los casos poniendo canales en las plazas o preocupándose porque no ensucien las veredas (campana “tu perro, tu caca”).

Durante años las organizaciones protectoras de animales vienen denunciando maltrato animal en el zoológico, tráfico y venta ilegal de especies exóticas –por ej. en la famosa feria de pájaros de Pompeya– y esto no se revierte ni controla. Desde la Constituyente se vienen pidiendo campañas para evitar el abandono y de control de natalidad de animales de compañía y no se cumplen, ni se destinan presupuesto para ello.

1012. Azara, Fundación de Historia natural, “Sobre los nuevos símbolos naturales de la Ciudad”, Buenos Aires, 20/11/2017.

1013. CCABA, art. 8.

1014. CCABA, art. 27, inc. 4.

VIII.12.1. No más Zoo

Desde hacía varios años diferentes grupos animalistas, ecologistas, defensores del espacio público, patrimonialistas y veganos veníamos haciendo denuncias por maltrato animal, impulsando la reestatización del zoo, la recuperación del espacio público (que es parte del Parque 3 de Febrero) al vencimiento del contrato de concesión¹⁰¹⁵ y/o su cierre como zoológico y la transformación en un parque educativo. Varios diputados/as fuimos presentando proyectos de ley para que no se renovara la concesión, para una transición y fundamentalmente para su cierre definitivo y la creación de un jardín ecológico.

Hubo una creciente movilización ciudadana sistemática, organizada a través de redes sociales y sostenida durante varios años, que alcanzó más de 100.000 firmas para el cierre.¹⁰¹⁶ También fruto de esa participación ciudadana fue el proyecto de ley que presentamos en el 2012 (cierre del Zoo, traslado de animales y no más reproducción de animales en cautiverio y creación del jardín ecológico) y su versión remozada del 2014, encabezada por el diputado Camps. Nunca logramos que se tratara ninguna de ellas.

Se presentaron *habeas corpus* y varios amparos, en protección de los animales (merece mencionarse el *leading case* de la orangutana Sandra¹⁰¹⁷ reconocida como persona no humana. Además de Sandra, las elefanta Mara, Kuki y Pupi tiene sus propios abogados) y el patrimonio. Hubo una batalla judicial para que no se renovara la concesión y para que no se permitiera concursar

1015. Ver: Juz. 11, Sec. 21, “Ferreyra, Daniela Edith y O. c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 41124/o, iniciado el 13/07/2011, para suspender cualquier licitación de prórroga o renovación y solicita inventariar la Biblioteca, las especies animales, vegetales, muebles e inmuebles; Juz. N° 3, Sec. 5, “Camps, Adrián Rodolfo c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 44924/o, iniciado el 03/07/2012, –en el cual soy tercera– para declarar la inconstitucionalidad del Decreto N° 210/2012 y se deje sin efecto la subasta; Juz. N° 23, Sec. 46, “Fundación Perritos de Villegas para la Defensa del Animal Abandonado y O. c/ GCBA s/ Amparo (Art. 14 CCBA)”, Expte. N° 55411/o, iniciado el 23/12/2014, para que cese el maltrato animal y solicita el cambio de función del Zoo.

1016. Disponible en: <https://www.change.org/p/cierre-del-zoo-palermo-horacionlarreta-andyfreire-diegasantilli-edumacchiavelli> [fecha de consulta: 06/10/2021].

1017. “Orangutana Sandra s/habeas corpus” iniciado en nov. de 2014 por la Asociación de funcionarios y abogados por los derechos de los animales por el “confinamiento injustificado de un animal con probada capacidad cognitiva” en el Zoológico de Buenos Aires. Es rechazado en 1ª y 2ª inst., pero finalmente la sentencia de Casación le hace lugar (18/12/2014); “Asociación de funcionarios y abogados por los derechos de los animales y otros c/GCBA s/amparo”, iniciado el 16/03/2015 para que se tornen efectivos los derechos que le había concedido Casación, para lograr la liberación de Sandra en un santuario, para que se respete su derecho a la libertad ambulatoria y a una vida digna. La sentencia de 1ª inst. de Elena Liberatori del 21/10/2015 resuelve: “Reconocer a la orangutana Sandra como un sujeto de derecho, conforme a lo dispuesto por la ley 14.346 y el Código Civil y Comercial de la Nación Argentina en cuanto al ejercicio no abusivo de los derechos por parte de sus responsables –el concesionario del Zoológico porteño y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– y fallo de Cámara del 14/06/2016.

a la cuestionada empresa responsable hasta entonces. El GCBA nunca envió ningún proyecto a la Legislatura, sino que resolvió prórrogas a la misma empresa acusada de maltrato animal, pérdida de especies y daños a los edificios patrimoniales y la biblioteca y luego una concesión por un plazo breve para evitar su tratamiento parlamentario, soslayando el debate de fondo.

Así, la empresa Zoológico de Buenos Aires SA tenía la nueva concesión del predio hasta fines del año 2017, pero ya en enero del 2016 se planteaba un interrogante sobre su continuidad. En ese momento, y en una nota publicada en *La Nación*, el Gobierno descartaba la posibilidad de estatizar el zoológico.

Finalmente, después de la muerte de varios animales, con permanentes y crecientes movilizaciones masivas todos los meses y asediados por los amparos judiciales –con multas a los funcionarios–, especialmente en la causa de la orangutana en defensa de sus derechos como persona no humana, el Gobierno porteño interrumpió la concesión privada del Zoológico de Buenos Aires por Decreto N° 439/16 y, al mismo tiempo, anunció la estatización del predio de 18 hectáreas para iniciar una profunda reconversión y transformarlo en un ecoparque, “con mayor interacción de la sociedad y menor participación de los animales” –según dijeron a los medios–.

El concesionario no pagó el canon mensual (de un millón de pesos) desde principios de 2016 y eso facilitó decretar la finalización del contrato. Además la empresa no estaba en condiciones de afrontar un proceso de transformación. Una tercera situación eran los riesgos cada vez más serios que afrontaban los animales y la responsabilidad penal de los/as funcionarios/as públicos ya conminados judicialmente.

Tras el anuncio, cerraron el predio hasta las vacaciones de invierno del 2016. Reabrió sin información sobre los cambios ni formal participación ciudadana ni de la Legislatura en relación a la nueva propuesta, lo cual dificulta el control de la gestión. Solo publicidades celebrando el cierre y reapertura con el nuevo nombre.

Finalmente se aprobó la Ley N° 5752¹⁰¹⁸ que distorsiona completamente los principales objetivos del proyecto inicial y es denunciado por los/as vecinos/as y animalistas como “ecofraude”. En dicha ley hablan de una transición a un ecoparque. La Ciudad asumió el control de las instalaciones, que forma parte del Parque 3 de Febrero y cuenta con 52 edificios declarados Patrimonio de la Ciudad y Monumento Histórico Nacional, y se hizo cargo de todas las operaciones relacionadas al espacio verde a través de la creación de una Unidad de Proyectos Especiales (UPE), formada por especialistas de diversas áreas. Los/as 188 empleados/as pasaron a la administración porteña y, en principio, seguirán cumpliendo funciones en el ecoparque.

1018. Sancionada el 07/12/2016. Decreto Reglamentario N° 082/017 del 22/02/2017.

A su vez con relación a los 1500 animales que se encontraban en el zoo anunciaron que, como lo proponíamos en nuestro proyecto de ley, comenzarían a ser trasladados a santuarios y reservas de todo el país y del exterior. En el ecoparque dijeron que solo quedarían los ejemplares más ancianos o aquellos cuyo traslado represente un serio riesgo para su vida. Sin embargo, a la fecha se han efectuado muy pocos traslados, que incluso han sido muy cuestionados en su forma y destino por las organizaciones animalistas o bloqueados por la justicia.¹⁰¹⁹

Aún no está terminado el proyecto definitivo pero hay cuestionamientos a la “disneyficación” del predio, haciendo construcciones que afectan el paisaje y contrastan con los edificios patrimonialmente valiosos y sobre todo continúan las denuncias de abandono y maltrato animal (como la jirafa comiendo de la basura), las renunciadas de directores y las movilizaciones que evidencian que el zoo sigue igual y sin participación de las organizaciones animalistas que llevaron adelante el reclamo.

La sanción de la Ley N° 6011 que fragmenta y otorga concesiones de edificios patrimonialmente valiosos del Jardín Zoológico “Eduardo Ladislao Holmberg” por hasta 20 años, contra la voluntad de organizaciones animalistas y conservacionistas expresada en la audiencia pública, implica un nuevo avance inmobiliario que transformará en shopping/patio de comidas un espacio público con mayor riesgo para los animales que aún siguen allí encerrados.

VIII.12.2. Animales de compañía

El 26 de noviembre de 2007, a pocos días de la asunción de Mauricio Macri, el Jefe de Gobierno Jorge Telerman inauguró junto a Raúl Portal, en California al 1800, Barracas, un Hospital Veterinario Público que casi no llegó a funcionar. Permaneció abierto durante solo dos meses ya que los insumos y el personal eran insuficientes. A comienzos de 2008 cuando el entonces ministro de Espacio Público (PRO), Juan Pablo Piccardo fue consultado sobre su reapertura, justificó el cierre del hospital aduciendo que para cumplir con las promesas de la gestión anterior era necesaria una inversión de al menos un millón y medio de pesos. Y en su lugar, la nueva administración prometió construir un Centro de Salud, pero para personas. Sin embargo, en noviembre de 2008 Mauricio Macri firmó el Decreto N° 1345 que dejó sin efecto la construcción del hospital veterinario para reemplazarlo por la Comisaría 30 que funciona al día de hoy.

1019. Por ejemplo: TSJ, sent. del 19/12/2018 en “Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales –A.F.A.D.A.– s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Incidente de recurso de inconstitucionalidad en autos Zoológico, Ciudad de Buenos Aires s/ hábeas corpus’, Expte. N° 15070/18. Mayoría: votos de Conde, Casás y Lozano, en contra: Ruiz, Weimberg no vota amparándose en la Acordada N° 40/2014.

En noviembre del 2012 logramos la sanción de la Ley N° 4351, a partir de un proyecto de ley de mi autoría y otro del dip. Amoroso, por la cual se dispuso la creación en la Ciudad de Buenos Aires de 15 Centros de Atención Veterinaria públicos y gratuitos, uno en cada comuna, además de Centros Móviles de Atención Veterinaria, en los cuales se brindarán servicios de vacunación antirrábica, guardia, atención ambulatoria de animales domésticos y callejeros, esterilización y desparasitación, entre otros.

La ley establece que los Centros de Atención Veterinaria serán dirigidos por un veterinario matriculado, que deberá ser designado por el Departamento de Sanidad y Protección Animal de la Ciudad, y en ellos no se podrán albergar animales, aunque sí brindarles la atención necesaria.

La norma planteaba también la realización de una Campaña de Control Demográfico Animal, destinada a “la esterilización de animales domésticos o callejeros”, gratuita y que se extendería por un máximo de tres años, para controlar la sanidad de los animales de compañía. Señalaba que “la captura de animales domésticos callejeros será realizada en acuerdo voluntario y espontáneo con vecinos e integrantes de Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales vinculadas a la temática”. Se aprobó incluso presupuesto específico para el cumplimiento de esta ley. Si bien la ley se reglamentó (Decreto N° 231/013), a seis años de su vigencia no se ha cumplido con ella en absoluto. Hay solo un móvil que hace esterilizaciones algunos días en diferentes barrios (aunque en la prensa¹⁰²⁰ dice que en 2015 había cuatro móviles y que había dos centros de atención uno de Soldati y otro que abría en Costanera Sur), recayendo sobre las ONG protectoras de animales la responsabilidad de la regulación reproductiva.

Hay denuncias de todo tipo contra el Instituto Pasteur y llegaron al punto más extremo con el cierre de los dos quirófanos y la falta de atención en ellos de topo tipo, teniendo al personal en estado de alerta y quite de tareas en ambos turnos, en el 2016. Ahora anuncian que teóricamente en el futuro ecoparque pondrán un hospital veterinario, a partir de las demandas de los vecinos/as, pero no se puede confiar en ello dado que todo el proceso se lleva adelante sin ninguna normativa y sin participación de la Legislatura o la Comuna 14.

Nuestro proyecto de Ley de Subte Amigable para Animales de Compañía del 2010, aunque acotado y demorado finalmente se aprobó por Ley N° 5687 el 17 de noviembre de 2016 y recién se reglamentó por Decreto N° 031/017, retrasada varias veces su entrada en vigencia. Nunca logramos que se aprobaran, ni siquiera que se tratara en comisión, nuestro proyecto de ley de comercios amigables para los animales de compañía.

1020. En *Clarín*, 26/6/2015. Disponible en: http://www.clarin.com/ciudades/centro-atencion-veterinaria-gratuito-mascotas_o_1380462187.html [fecha de consulta: 07/10/2021].

En diciembre de 2018, se aprobó la Ley N° 6119 que crea un Sistema Único de Base de Datos de Animales Domésticos de Compañía Extraviados y/o Hallados en Vía Pública. Si bien plantea que a través del sistema también podrán denunciarse casos de maltrato animal, dependerá de su reglamentación –aún pendiente– el sentido, la utilidad y eficacia de dicho registro.

VIII.13. Conclusiones y reflexiones sobre el ambiente en la Ciudad de Buenos Aires

La mayoría de los problemas ambientales existentes hace 20 años se han agudizado en la Ciudad de Buenos Aires, así: el ruido, la contaminación de agua, aire, visual, odorífera, la pérdida de espacios verdes y de espacios de acceso público y gratuitos, la cementación de humedales, el relleno costero, la ocupación ilegal de la costa, el incremento de vehículos contaminantes, la pérdida de patrimonio valioso y el incremento en la generación de residuos. Además, han surgido nuevos problemas o se han agudizado aceleradamente la gentrificación y la pérdida de tranquilidad, paisaje e identidad de los barrios. Esto se combina con otros problemas sociales como la falta de vivienda accesible, el crecimiento de las villas y su modalidad constructiva riesgosa, el abandono edilicio de los complejos sociales, la pendiente o deficiente cobertura de servicios básicos o la falta de acceso a salud de calidad. Y el mayor conocimiento sobre nuevos fenómenos y su impacto como en el caso del cambio climático.

Si se analizan detenidamente muchos de los problemas ambientales que tenemos en la Ciudad se deben a la propia acción humana, la falta de planificación urbana estratégica y la falta de un ordenamiento territorial (inundaciones, isla de calor, fuga de tóxicos y altos niveles de contaminación). Así se construyen viviendas donde no se debería –sea desde la pobreza o desde la opulencia–, se han entubado arroyos, sepultado lagunas, secado bañados, alisado el relieve, sacado empedrado, se crean basurales, se aumenta el tránsito vehicular, se usan materiales inadecuados, se consume en exceso e innecesariamente degradando recursos irrecuperables, todo ello en contra de la naturaleza.

Se abordan los problemas *a posteriori* y de manera fragmentada y dislocada. No hay perspectiva integral ni integradora. Aunque hay documentos, estudios y prospectivas desde distintos ámbitos y organismos, el accionar de los Poderes Ejecutivo y Legislativo es espasmódico y cortoplacista. Si ni siquiera hay perspectiva integral y políticas de largo plazo en una planificación sustentable, ni que hablar de una mirada ecocéntrica para el “Buen Vivir urbano”, que recupere el equilibrio con la naturaleza en la ciudad.

Nuestra Constitución de 1996 se inscribía en un diagnóstico de los problemas de la Ciudad y miraba en perspectiva tratando de corregir y evitar males

mayores. Sus normas expresas y sus herramientas marcan un rumbo claro. La Constitución de la Ciudad consagró un Estado ambiental de derecho, aun con antelación a las leyes federales de presupuestos mínimos en materia ambiental, que ahora la refuerzan levantando la vara. La Constitución de la Ciudad fue previsor. Los/as constituyentes éramos conscientes de las debilidades y falencias de la institucionalidad federal y pretendimos mejorarla. La Constitución de la Ciudad tiene aún normas incumplidas o incluso sistemáticamente violadas que son más avanzadas que lo que los poderes constituidos han hecho de ellas. La Constitución tiene mandatos precisos y detallados a los poderes del Estado que son desoídos y vemos aquí sus lamentables resultados. La Constitución dotaba a la ciudadanía de una serie de herramientas participativas que han sido bastardeadas y podrían ser parte de la solución de muchos de los problemas que enfrentamos. Si se aplicaran anticipada y robustamente los principios ambientales consagrados en los marcos normativos vigentes no estaríamos sufriendo este colapso ambiental en nuestra Ciudad. En los capítulos que siguen analizaremos pormenorizadamente estos tópicos.

De lo desarrollado hasta aquí, particularmente en este capítulo y de los casos detrás de cada uno de esos temas, sus causas y consecuencias, si se los pone al trasluz de la Constitución de la Ciudad –especialmente de los derechos y garantías allí consagrados y de las herramientas de participación ciudadana– queda demostrado que:¹⁰²¹

Hay normas constitucionales ambientales de la Ciudad sistemáticamente violadas a lo largo de 20 años:

- Las formaciones insulares a sus costas serán reservas naturales para preservar la flora y la fauna de los ecosistemas (art. 8).
- Los espacios que forman parte del contorno ribereño de la Ciudad son públicos y de libre acceso y circulación (art. 8).
- Derecho al ambiente sano como patrimonio común, deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Cese de actividades que supongan daños actuales o inminentes (art. 27).
- Planeamiento y gestión del ambiente urbano integrado a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana (art. 27).
- Proceso de ordenamiento territorial¹⁰²² y ambiental participativo y permanente (art. 27). Esta falta de ordenamiento se agrava por los acelerados procesos constructivos alimentados por la lógica especu-

1021. En el original de la tesis marcamos en bastardilla los conceptos centrales y en negrita las violaciones más graves por su persistencia, continuidad y extensión o los incumplimientos constitucionales que traen aparejadas consecuencias ambientales más severas.

1022. No hay aún ordenamiento territorial ni de constructividad.

lativa del mercado inmobiliario, que están destruyendo patrimonio, identidades barriales, afectando la calidad de vida urbana y produciendo un colapso en la infraestructura de servicios. El proceso de gentrificación es permanente, incremental y acelerado.

- Preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio (art. 27, inc. 1).
- Preservación y restauración de la calidad visual y sonora (art. 27, inc. 2).
- Protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantía de uso común (art. 27, inc. 3).¹⁰²³
- Incremento de espacios verdes, áreas forestadas y parquizadas (art. 27, inc. 4). No solo no se incrementan, sino que hay pérdida de espacios verdes y de espacios públicos existentes, y también la irreversible pérdida de los espacios verdes que podrían convertirse en espacios públicos.
- Control de salubridad y reproductivo de fauna urbana. Acciones contra el maltrato animal (art. 27, inc. 5).
- Control de la contaminación de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuentas hídricas y de los acuíferos (art. 27, inc. 6).
- Eficiencia energética en el tránsito y transporte (art. 27, inc. 9).
- Uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat (art. 27, inc. 11).
- Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte y disposición de residuos (art. 27, inc. 12).
- Uso de tecnologías no contaminantes (art. 27, inc. 13).
- Plan Urbano ambiental, “ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas” (art. 29).

Hay normas constitucionales ambientales de la Ciudad deficientemente cumplidas a lo largo de 20 años:

- Derecho a la información en materia ambiental (art. 26 *in fine*).
- Preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico y arquitectónico (art. 27, inc. 2).
- Preservación de espacios verdes, áreas forestadas y paralizadas, parques naturales, zonas de reserva ecológica y preservación de diversidad biológica (art. 27, inc. 4).
- Protección de la fauna urbana (art. 27, inc. 5).
- Protección, saneamiento y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y la cuenca Matanza-Riachuelo (art. 27, inc. 6).

1023. Con alguna honrosa excepción en los primeros años, durante el Gobierno de De la Rúa, como veremos en el Cap. X, pto. 2.2.1.

- Regulación de los usos del suelo, localización de actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad del espacio urbano, público y privado (art. 27, inc. 7).
- Provisión de equipamientos comunitarios y de infraestructura de servicios según criterios de equidad social (art. 27, inc. 8).
- Seguridad vial y peatonal (art. 27, inc. 9).
- Calidad atmosférica (art. 27, inc. 9).
- Control de sustancias, tecnologías, residuos y desechos que comporten riesgos (art. 27, inc. 10).
- Desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental y disminución en la generación de residuos industriales (art. 27, inc. 13).¹⁰²⁴
- Educación ambiental en todas las modalidades y niveles (art. 27, inc. 14).
- Prohibición de ingreso de residuos y desechos peligrosos (falta de controles). Acuerdos interjurisdiccionales para su tratamiento y disposición de los generados en CABA (art. 28, inc. 1).
- Prohibición de ingreso y utilización de métodos, productos, servicios o tecnologías no autorizados o prohibidos en su país de origen (falta de controles). Reconversión (art. 28, inc. 2).
- Obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública (art. 30 CCABA).

Hay normas constitucionales de la Ciudad sistemáticamente violadas a lo largo de 20 años que afectan el goce del derecho al ambiente y al patrimonio, impiden su ejercicio o impactan negativamente en él:

- Democracia participativa (art. 1).
- Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de la reglamentación y esta no puede cercearlos (art. 10).
- Igualdad y no discriminación (art. 11), existiendo evidentes situaciones de discriminación por causas ambientales.
- Obligación de remoción de obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad [...] impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política [...] o social de la comunidad (art. 11).

¹⁰²⁴. El perfil de las empresas porteñas es de tipo MiPymes, orientándose a servicios y comercio. No hay incremento en el desarrollo productivo industrial, según los propios datos de GCBA; cuando ha habido expansión fue en el sector inmobiliario o informático, que no son contaminantes. Sin embargo, sigue habiendo industrias altamente contaminantes (farmacéutica, cueros y pieles, sustancias odoríferas y preparados para alimentos y bebidas, carecías, perfumería y limpieza) con residuos sin adecuado tratamiento ni controles.

- Acceso a la Justicia. Ausencia de un sistema de asistencia profesional gratuita (en este caso, para procesos colectivos y con especialización en ambiente y patrimonio) (art. 12, inc. 6).
- Promoción del desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro del territorio (art. 18).
- *Articulación y complementación de las acciones para la salud con los municipios del conurbano* para generar políticas para el área metropolitana (art. 21, inc. 3).¹⁰²⁵
- Incentivo a la investigación en materia de salud, especialmente referido a salud ambiental en este caso, en vinculación con universidades (art. 21, inc. 11).
- Derecho a una vivienda digna y a su hábitat adecuado (art. 31).
- Resolución progresiva del déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos¹⁰²⁶ (art. 31, inc. 1).
- Incorporación de inmuebles ociosos, integración urbanística y social de los/as pobladores/as marginados/as, recuperación de las viviendas precarias (art. 31, inc. 2).
- Protección a la salud de consumidores/as y usuarios/as y acceso a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna (art. 46) –específicamente en relación a consumo sustentable y saludable–.

Hay normas constitucionales de la Ciudad deficiente o reticentemente cumplidas a lo largo de 20 años que afectan a nuestro Derecho al Ambiente y al patrimonio:

- Todos los actos de gobierno son públicos (art. 1). Si bien la herramienta del acceso a la información pública (Ley N° 104) es un gran apoyo para la ciudadanía, resulta imposible estar presentando requerimientos permanentes cuando la información pública debería estar *online* en esta etapa civilizadora y además tener que reiterar esos pedidos porque se contestan mal, parcialmente o no se contestan.
- En los casos de contravenciones ambientales que generan peligro o daño colectivo, casi nunca se aprehende al contraventor llevándolo inmediatamente ante el juez/a. (art. 13, inc. 11).

1025. Solo lo escasamente poco que se hace desde ACUMAR podría ser un bosquejo de esa articulación con una cobertura parcial o el anuncio conjunto de los Gobiernos de Ciudad y provincia de extender el Same a la región metropolitana. No hay trabajo conjunto a nivel de Ciudad con los otros municipios.

1026. No hay respuesta del Estado a la crisis habitacional.

- Acción de amparo (art. 14). Restricciones a la acción de amparo “por no ser la vía idónea” o por no haber “caso o causa” o por interpretación restrictiva de los “intereses colectivos”, “el ambiente” o “el patrimonio”.
 - Políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión, asistencia a personas con necesidades básicas insatisfechas y acceso a los servicios públicos para los/as que tiene menos posibilidades (art. 17).
 - Articulación e interacción del Consejo de Planeamiento Estratégico con la sociedad civil, que no debe agotarse en las instituciones que lo integran (art. 19).
 - Derecho a la salud integral vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, cultura y ambiente (entre otras). Gasto público en salud como inversión social prioritaria. Acciones colectivas e individuales de promoción, protección, prevención y atención gratuitas (eximición de cualquier pago directo), con accesibilidad, equidad, integridad, solidaridad, universalidad y oportunidad (art. 20).
 - Estrategia de atención primaria en salud, jerarquizando el primer nivel, tan importante en materia ambiental (art. 21, inc. 2 y Ley N° 153 Básica de Salud de la Ciudad).
 - Prevención de la discapacidad (art. 21, inc. 7), habida cuenta de los efectos discapacitantes de muchos de los contaminantes no controlados o mal controlados.
 - Poder de policía como autoridad sanitaria (art. 22) especialmente en materia de habilitaciones y controles.
 - Educación para formar personas con conciencia crítica y capacidad de respuesta ante los cambios científicos, tecnológicos y productivos (art. 24), en particular en relación frente a los desafíos ambientales.
 - Preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, cualquiera sea su régimen jurídico y titulada, la memoria y la historia de la ciudad y sus barrios (art. 32).
 - Audiencias públicas obligatorias (art. 63, 2ª parte)
- Hay normas constitucionales de la Ciudad aún incumplidas o “dormidas” después de 20 años de vigencia de la Constitución de la Ciudad:
- Así, el carácter de coribereña de la Ciudad en el Río de la Plata no se reivindica ni se ejerce (art. 8). No se han acordado formalmente los límites con la provincia de Buenos Aires, y esto tiene importantes consecuencias. Asimismo, y aunque no es tema específico de esta investigación, pero guarda conexidad por las actividades contaminantes que allí se desarrollan, no se está exigiendo a Nación la transferencia del Puerto de Buenos Aires, que es del dominio público de la Ciudad ni se ejerce el control de sus instalaciones (concesionadas o no). Estos mandatos son expresos, permanentes e irrenunciables (arts. 8 y 6).

Y en el rubro de facultades constitucionales no utilizadas que contribuirían a mejorar el ambiente, cuidar el patrimonio, dirimir conflictos y gestionar una democracia participativa:

- La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencias públicas para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zona (art. 63).
- El electorado puede ser consultado (por el Legislativo) mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general (art. 65).
- La Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna pueden convocar, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias (art. 66).¹⁰²⁷

Hay normas constitucionales fulminadas por su reglamentación legislativa: Así, el derecho de iniciativa (art. 64), al agregársele plazo no requerido constitucionalmente para la recolección del 1,5 % de firmas del padrón electoral (Ley N° 40 de 1998).

Hay normas constitucionales fulminadas en su propia redacción original: Así, la revocatoria de mandato de los funcionarios/as electivos/as (art. 67), al exigir la firma del veinte por ciento de los/as empadronados/as en CABA o la comuna.

En los capítulos que siguen veremos cómo las normas constitucionales de la Ciudad y sus principios –que no son solo un catálogo de derechos sino que la propia Constitución ya contenía una previsión de herramientas avanzadas–, en el marco de la Constitución Nacional y los Tratados, se ven reforzadas por los principios y normas de las posteriores leyes federales de presupuestos mínimos y la evolución de la jurisprudencia en la materia generando un poderoso “escudo protector” o “blindaje” (Cap. IX) que sin embargo ha sido perforado por el accionar de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Cap. X, 1 y 2) y solo a veces reparado por la intervención del Poder Judicial (Cap. X, 3). También analizaremos qué desempeño han tenido y tienen los organismos de control y defensa de derechos (Cap. X, 4) y, especialmente, la participación ciudadana en la defensa del ambiente y el patrimonio y su protagonismo por restablecer el Estado ambiental de derecho (Cap. XI).

1027. No se nos escapan los costos de consultas y referéndums al conjunto de la población, pero pensamos que, como en otros países, se podría aprovechar para votarlos cuando hay elecciones. Tampoco se nos escapa la posibilidad de manipulación de la opinión pública por parte de quien maneja la publicidad oficial (y aun hoy discrecionalmente la pauta publicitaria), pero ello no difiere de la incidencia electoral o de que decidan los “representantes” elegidos en ese contexto de opinión pública “meditativamente condicionada.”

IX. Escudo protector y herramientas de defensa del ambiente en la CABA

Después de haber analizado puntillosamente todos los marcos, constitucionales, convencionales y los principios ambientales de las leyes federales de presupuestos mínimos en los Capítulos IV y VI, la doctrina sentada por la Corte Suprema al respecto en el Capítulo VII y de estudiar la Constitución de la Ciudad y sus nuevas herramientas en el Capítulo V, podemos afirmar que la Ciudad tiene un robusto marco de protección ambiental y patrimonial, reforzado por los presupuestos mínimos federales.

Los principios ambientales y normas de la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos –según la interpretación de los organismos encargados de su seguimiento– y los expresados como presupuestos mínimos en las leyes federales enmarcan y elevan las normas de la Constitución de la Ciudad y constituyen el “escudo protector del ambiente como patrimonio común en la Ciudad”.

Los derechos, principios y mandatos en ellos consagrados no son declarativos, sino operativos y vinculantes. Deben ser interpretados en forma armónica y dinámica.

La evolución de la doctrina nacional e internacional en materia ambiental en estos veinte años es notable. Los documentos internacionales van reflejando cada vez más las voces de alarma de la sociedad civil global y las alertas científicas y marcando cursos de acción que son también compromisos de los Estados. La jurisprudencia nacional y comparada tiene ya un profuso entramado de fallos que dan cuenta de esa evolución y los organismos del sistema internacional y regional de derechos humanos asumen un rol más claro y contundente en la materia.

Los poderes constituidos que representan al pueblo de la Nación son los que actúan ignorando estos marcos o violándolos, cuando deberían ser los encargados de velar por su cumplimiento, hacer el control de ambientalidad preventivo y proteger el ambiente.

En el contexto antes descripto y más allá de que en el Capítulo X (ptos. 1.1 y 1.3) veremos la totalidad de las leyes ambientales y de protección de patrimonio sancionadas en estos veinte años, analizaremos aquí los preceptos específicos y las leyes constitucionales de la Ciudad que son parte o se suman a este escudo protector y las particularidades de las herramientas locales de defensa del ambiente.¹⁰²⁸

1028. En la misma línea, pero circunscripto al régimen jurídico (normas y principios) aplicable a los espacios verdes: Gaido, Lucía; González, Federico; Recous, María Laura; Scheibler, Guillermo

IX.1. El marco protector específico de la CABA

El núcleo normativo específico que se integra al “escudo protector” del Estado ambiental de derecho en la CABA está integrado por los preceptos constitucionales que indican la democracia participativa¹⁰²⁹, el Plan Urbano Ambiental como ley marco¹⁰³⁰, la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental y su discusión en audiencia pública¹⁰³¹, la obligatoriedad de las audiencias públicas 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 públicos¹⁰³², las mayorías agravadas para la sanción y modificación de algunos códigos, leyes y aprobaciones de algunos actos jurídicos¹⁰³³ y el procedimiento de doble lectura¹⁰³⁴ con audiencia pública y consideración de reclamos y observaciones para la sanción y/o modificación de los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación, Plan Urbano ambiental, declaración de monumentos, áreas y sitios históricos, desafectación de inmuebles del dominio público y todo acto de disposición de estos, toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad, las que consagren excepciones a regímenes generales, entre otras.

Ya vimos al analizar la Constitución de la Ciudad cómo la democracia participativa la recorre generando instrumentos y precisiones en casi todos los tópicos, y especialmente las implicancias en materia ambiental.¹⁰³⁵ Pero una vez más es preciso subrayar que la organización institucional de la Ciudad como democracia participativa es más que la suma de los mecanismos y procedimientos participativos especificados, y además como muchos son bastardeados a partir de un cumplimiento formalista y vaciado de contenido. La democracia partici-

y Vicent, Mónica, “Espacios verdes en la Ciudad de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., pp. 416-427.

1029. CCABA, art. 1.

1030. Ídem, art. 29.

1031. Ídem, art. 30.

1032. Ídem, art. 63.

1033. Según el art. 81, requiere mayoría absoluta el Código Alimentario, el Códigos de Planeamiento Urbano, el Ambiental y de Edificación, el Plan Urbano Ambiental, la declaración de monumentos, áreas y sitios históricos, la preservación de patrimonio cultural y, según el art. 82, requiere la mayoría de los dos tercios del total de sus miembros, la aprobación de transacciones, la desafectación del dominio público y disposición de bienes inmuebles de la Ciudad, las aprobaciones de concesiones, los permisos de uso o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad por más de cinco años.

1034. CCABA, art. 89.

1035. Ver especialmente en el Cap. V, el pto. 4.1.

pativa es un valor, una filosofía, un paradigma que anima a nuestra Constitución de la Ciudad y un principio que debe ser puesto en acto en cada política pública, ley o acto de los poderes del Estado y de los/as que habitamos la Ciudad.

Paralelamente, el juego de mayorías agravadas y doble lectura da cuenta de las sospechas del poder constituyente de las falencias de la democracia representativa y establece un esquema para evitar o corregir algunas de ellas. Lo expuesto resulta más claro si se comprende que en el debate urbano el planeamiento y las normativas urbanísticas, de ordenamiento territorial y de edificación son la otra cara de la misma moneda de lo ambiental y patrimonial. Un espacio de verdadera pulseada por la protección del ambiente y el patrimonio se da en el debate de estas normas, que la constituyente, advertida y previsoramente, en varios supuestos, puso a resguardo con estas peculiares protecciones.

Analizamos ahora tres leyes de la Ciudad, dos de ellas constitucionales, que tienen especial interés en el armado del “escudo protector”: La Ley del Plan Urbano Ambiental, la de Evaluación del Impacto ambiental¹⁰³⁶ y la Ley de Información Pública Ambiental.

- Plan Urbano Ambiental: La Ley Marco siempre olvidada y ninguneada

La Ley N° 2930 del Plan Urbano Ambiental (PUA) de la CABA¹⁰³⁷ fue sancionada en 2008, por mandato de la Constitución de la Ciudad, con bastante dificultad y demora –de hecho, después de haberse judicializado la exigencia de participación ciudadana por parte de muchas organizaciones y vecinos/as-. Coincidimos con la explicación de Manuel Ludueña de que se trataba de generar un proceso sociopolítico desde una concepción urbano ambiental.¹⁰³⁸

Tiene mayor jerarquía que el Código de Planeamiento Urbano¹⁰³⁹ y ahora, que el Código Urbanístico.¹⁰⁴⁰ Contiene los principios interpretativos que faltaban en el Código de Planeamiento Urbano y plantea la necesidad de un nuevo Código Urbanístico con base morfológica y por manzana.

El objetivo del PUA es ser 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, para dar respuesta al derecho a la ciudad para todos/as sus habitantes. La normativa urbanística y las obras públicas deben ajustarse al PUA.¹⁰⁴¹

1036. CCABA, art. 29 y 30.

1037. Sancionada el 13/11/2008.

1038. Ludueña, Manuel, “Zonceras del Código Urbanístico”, verano 2017-2018, p. 14.

1039. CCABA, art. 27 y pto. 1.1 de la Ley N° 449.

1040. Ley N° 6099.

1041. Ley N° 2930 de Plan Urbano Ambiental, arts. 1 y 3.

Por mandato de la Constitución de CABA y con visión metropolitana, es la hoja de ruta para el planeamiento urbano y el ordenamiento territorial.

Es propósito del Plan Urbano Ambiental transformar la estructura radioconvergente y fuertemente monocéntrica de Buenos Aires en una estructura más reticular y policéntrica, que atienda tanto a la consolidación del centro actual como a la promoción de centralidades barriales y secundarias en relación a la configuración comunal y a la integración con el AMBA.¹⁰⁴²

La visión prevista por esta ley marco procura una ciudad integrada, policéntrica, plural, saludable y diversa. Postula que la ciudad desarrolle a pleno estos rasgos:

1. Ciudad Integrada. En cuanto a la vinculación de todas sus zonas entre sí y, en especial, de la zona sur con el resto de la ciudad, de la ciudad con los ríos que la rodean y de la ciudad con el Conurbano con el que constituye una Área Metropolitana.
2. Ciudad Policéntrica. En cuanto a consolidar la jerarquía de su gran Área Central y, simultáneamente, promover una red de centros secundarios, así como de centros comunales y barriales con identidad y pujanza propia.
3. Ciudad Plural. En cuanto a que sea un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo en especial un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales.
4. 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.
5. Ciudad Diversa. En cuanto a mantener su pluralidad de actividades (residenciales, productivas, culturales) y su pluralidad de formas residenciales (distintas densidades, distintas morfologías), compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental de cada una de ellas y enriqueciéndolas con su mutua convivencia.¹⁰⁴³

El PUA contiene lineamientos estratégicos y define acciones como instrumentos técnicos políticos para el ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental. Entre otras, con criterio metropolitano, plantea “definición y planes de manejo de los grandes espacios abiertos de escala metropolitana”, necesidad de “concertar criterios de actuación respecto de grandes fracciones que pudieran ser utilizadas para uso público” (grandes instalaciones militares, otros), “políticas de uso de la franja costera del Río de la Plata y del Río Paraná”, “Políticas condenadas en relación a todas las etapas de gestión de residuos domiciliarios” y “estándares de producción”, compatibilizar nor-

¹⁰⁴². Ídem, art. 6.

¹⁰⁴³. Ídem, art. 4.

mativas para prevenir riesgos y hacer seguimiento, incorporar el criterio de riesgo hídrico a la planificación urbana (mapas de riego, incorporación de tecnologías, tratamiento de los espacios verdes, arbolado urbano y gestión de los residuos sólidos con criterios hídricos).¹⁰⁴⁴

“Promover un sistema de transporte sustentable que potencie la intermodalidad, tender a la expansión del uso de los medios públicos –en especial, de los medios guiados– mejorando la capacidad y calidad de los servicios, y desalentar el uso de los automotores privados, todo ello a efectos de mejorar las condiciones logísticas de movilidad, seguridad y calidad ambiental” con “formas energéticas menos contaminantes, a través de promover tecnologías ‘híbridas’ y reemplazo por energías renovables”, “promover el Sistema de Transporte Público de Bicicletas”.¹⁰⁴⁵

La “mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos” y de “las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, con la debida preservación de las características singulares que otorgan identidad y diversidad a los distintos espacios urbanos”, desarrollando “planes de mitigación en los casos de instalaciones de riesgos” y completando “la ejecución del Plan de Ordenamiento Hidráulico”.¹⁰⁴⁶

“Articulación física y funcional de los grandes espacios de la ciudad ya conformados (Parque 3 de Febrero, Parques de Costanera Sur, la Reserva Ecológica y Parque Almirante Brown) y los que se creen en el futuro” y:

... 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...

Ampliar o crear los corredores verdes norte, sur, oeste y central –incorporando tierras fiscales y ferroviarias–, reforestación intensiva de la Av. Gral. Paz y la 9 de Julio.¹⁰⁴⁷

En materia patrimonial: propone incorporar la variable a las políticas de planeamiento, completar el relevamiento e inventario de áreas, edificios, objetos urbanos y paisajísticos, conciliando con entorno y dotando de “amplias características participativas a los procesos de decisión y gestión.” Ordena elaborar un plan por cada comuna en base a los lineamientos de esta Ley Marco¹⁰⁴⁸. Marcaba como prioridad del Consejo del Plan Urbano Estratégico

1044. Ídem, art. 5.

1045. Ídem, art. 7 y ver Ley N° 2586 del Sistema de Transporte Público de Bicicleta.

1046. Ídem, art. 8.

1047. Ídem, art. 9.

1048. Ley N° 71, art. 15.

(COPUA) desarrollar un Modelo Territorial que referencie gráficamente las principales estrategias establecidas en este Plan Urbano Ambiental, un Programa de Actuación sobre Transporte y Movilidad y un Programa sobre la Revitalización de la Zona Sur. Preveía dotar de recursos al COPUA.

Los principios y mandatos del Plan Urbano Ambiental son obligatorios y operativos, no meras declaraciones de principios. Es una ley constitucional y marco del resto de las leyes y políticas públicas, perfectamente armónico con los principios de la Ley General del Ambiente, Ley marco de Presupuestos Mínimos Federal.

Durante estos años desde su sanción ha sido sistemáticamente ignorada y/o violada en la mayoría de sus postulados y en particular en los ambientales.

Fundamentalmente nunca se debatió ni se aprobó su Modelo Territorial y aunque la norma prevé su actualización cada 5 años, desde 2014 está pendiente su actualización. En lo único que habían avanzado era en el sistema público de bicicletas (que lamentablemente el 03/08/2018 se privatizó¹⁰⁴⁹), en el relevamiento y protección de áreas y bienes patrimoniales (en lo que también después terminaron reduciendo esos inventarios en cada comuna, a través de leyes de la despatrimonialización de cientos de bienes en las comunas 1 y 2 y el propio Código Urbanístico) y de manera contradictoria en la revitalización del Sur, con algunas acciones positivas y otras nefastas.

En la cuarta reunión de la articulación ciudadana “Es Nuestra Buenos Aires”¹⁰⁵⁰ se aprobó “iniciar una acción de amparo colectivo para pedir la actualización del Plan Urbano Ambiental comenzando con la exigencia de que parta de un diagnóstico participativo”, firmándolo ciudadanos/as de todas las comunas de la Ciudad, el que finalmente se presentó en febrero de 2019.

- Ley de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) de CABA ¿En qué te han convertido?¹⁰⁵¹

La Ley N° 123 se sancionó en 1998¹⁰⁵² y determina el Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Este procedimiento

1049. Síntesis porteña, 03/08/2018. Disponible en: https://www.xn--sintesisportea-2nb.com.ar/amplia-nota.php?id_n=28012 [fecha de consulta: 25/11/2021].

1050. Celebrada en Parque Patricios, 10/02/2017.

1051. De La Vega, Ana. “La evaluación de impacto ambiental como procedimiento administrativo: algunos matices en el orden nacional y en la provincia de Tucumán”, en Cafferata, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I, pp. 361-383; Bustamante Alsina, Jorge, “Prevención del daño ambiental (la Auditoría del Medio Ambiente [A.M.A.]: la Evaluación del impacto ambiental [E.I.A.])”, en *Ibíd*em pp. 447-465, Falbo, Anibal, “Evaluación de impacto ambiental: su concepto y caracteres”, en *Ibíd*em, pp. 521-531; Torchia, Noelia, “La exigibilidad de la EIA en los barrios con un estado avanzado de construcción”, en *Ibíd*em, pp. 546-553; Valls, Mario. “La vigencia temporal de la declaración de impacto ambiental (en un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza)”, en *Ibíd*em, pp. 554-561.

1052. Ley N° 123, sancionada el 10/12/1998, BO N° 622 del día 01/02/99.

está destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir los efectos de corto, mediano y largo plazo que actividades, proyectos, programas o emprendimientos, pueden causar al ambiente.¹⁰⁵³ Se encuentran comprendidos en el régimen de esta ley todas las actividades, proyectos, programas o emprendimientos susceptibles de producir un impacto ambiental “de relevante efecto”, que realicen o proyecten realizar personas físicas o jurídicas, públicas o privadas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹⁰⁵⁴

La Ley N° 123, anterior a la Ley General del Ambiente (LGA), fue modificada al año por la Ley N° 452, en un claro retroceso y luego por la Ley N° 1733 y reglamentada por el Decreto N° 1352/02 y luego derogado este por el Decreto N° 222/12.

A pesar de que la LGA habla del EIA como instrumento de la política ambiental,¹⁰⁵⁵ la regulación de la EIA a nivel nacional es una asignatura pendiente. Nunca se reguló la EIA desde el Congreso de la Nación con carácter general, a pesar de que —o justamente porque— el Estado nacional es el proponente de las más significativas intervenciones interjurisdiccionales en el ambiente a través de la obra pública. Además de ser necesaria por los proyectos interjurisdiccionales en su localización, sus impactos o su financiamiento, sería urgente y necesario especificar los presupuestos mínimos. Hasta ahora hay algunos “parches sectoriales”.¹⁰⁵⁶

La LGA establece que toda obra o actividad “susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución”.¹⁰⁵⁷ No se especifica más y obviamente la interpretación de “la susceptibilidad de degradar el ambiente o afectar la calidad de vida” y de la “forma significativa” de hacerlo, dan un amplio margen para la discrecionalidad.

Según la LGA: “Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.”¹⁰⁵⁸ Resulta además un claro presupuesto mínimo que no ha lugar a autorizaciones de obra o actividades condicionadas, dado que la declaración de impacto ambiental que emite la

1053. Ídem, art. 2.

1054. Ídem, art. 4.

1055. Ley N° 25675, arts. 8, inc. 2, y 11 a 13, Ley General del Ambiente.

1056. Quispe, Carina, “Hacia una Ley Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental”, en *Clean Energy News*.

1057. Ley N° 25675, art. 11.

1058. Ídem, art. 13.

autoridad ambiental debe manifestar “aprobación o rechazo” de los estudios presentados¹⁰⁵⁹ y que el estudio de impacto ambiental debe someterse a audiencia pública con adecuada información previa¹⁰⁶⁰ refrendados por jurisprudencia reiterada de la CSJN.¹⁰⁶¹

En la Ciudad, la primera ley de EIA fue objeto de debate previo entre asesores y ONG y hubo dos audiencias públicas previas a su sanción. No había un proyecto previo, sino que se construyó participativamente. Las que siguieron ya no fueron elaboradas participativamente y se fue acotando su aplicación. La primera ley abarcaba los conjuntos habitacionales, incluido Puerto Madero, en la segunda esto se eliminó. Y las sucesivas leyes, reglamentaciones e interpretaciones del APRA fueron restringiendo cada vez más la interpretación del “relevante impacto”. Hay una serie de presunciones de qué obras o actividades son de “relevante efecto” y allí por ejemplo hay criterios bastante arbitrarios, que se usan para descartar otras situaciones no contempladas (es decir, el “piso” se usa como “techo”, por ejemplo cuando habla de “obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrados que requieran el dictado de normas urbanísticas particulares”,¹⁰⁶² cuando en realidad una obra siempre es un impacto ambiental significativo en el periodo de obra) o como cuando arbitrariamente se clasificaba como de “mediano impacto” las “actividades localizadas en áreas ambientalmente críticas” u “obras que demanden la deforestación de terrenos públicos o privados, la disminución del terreno absorbente y/o la modificación de la topografía”.¹⁰⁶³

Entre los factores a considerar para categorizar si el impacto ambiental es relevante o no,¹⁰⁶⁴ no se incluye el ruido y se habla del riesgo potencial sobre aire, agua, suelo y subsuelos según su normativa, aun cuando en algunos casos no hay normativa o muy vagamente de “las potenciales alteraciones urbanas y ambientales”. Hay una larga lista de desafortunadas resoluciones del APRA que han ido restringiendo aún más las interpretaciones del rele-

1059. Ídem, art. 12.

1060. Ídem, arts. 19 a 21.

1061. Ver: CSJN, “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo”, que rechaza aprobación condicionada, 02/03/2016. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-20151-Megaminer-a--la-Corte-Suprema-hizo-lugar-al-recurso-de-los-vecinos-de-Andalgal-.html> [fecha de consulta: 08/10/2021]; “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental”, 21/12/2016. Disponible en: <http://cij.gov.ar/nota-24415-La-Corte-Suprema--por-unanimidad--suspendi--provisoriamente-las-obras-de-las-represas--Kirchner-y--Cepernic--en-Santa-Cruz.html> [fecha de consulta: 08/10/2021]. Más ejemplos en el Cap. VII.

1062. Art. 13 cfme. texto art. 7 de la Ley N° 452.

1063. Ley N° 123, art. 14, ahora derogado por la Ley N° 452.

1064. Ídem, art. 12.

vante efecto¹⁰⁶⁵ y peor aún muchas decisiones en casos concretos que son alarmantes,¹⁰⁶⁶ como en el escandaloso caso del Distrito Arcos.¹⁰⁶⁷

El artículo 16 de la Ley EIA dice que las actuaciones son públicas con información disponible a los interesados y/o potenciales afectados. Pero la interpretación del organismo es restrictiva si no se es parte en el expediente, sobre todo amparándose en la confidencialidad de la información del artículo 37 de la propia ley –en resguardo de la propiedad intelectual o industrial–. En general hay que recurrir a la Ley N° 104 de Información Pública y a la Ley N° 303 de Información Pública Ambiental para obtener información.

El artículo 28 de la actual Ley EIA es manifiestamente inconstitucional al permitir otorgar autorizaciones condicionadas, por ser contrario al presupuesto mínimo del artículo 12 de la LGA y conforme la doctrina del Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia.¹⁰⁶⁸ En esta línea aún en el 2005, o sea después de la vigencia de la LGA, se seguía hablando de “régimen de adecuación” y plazo de presentación de estudio de impacto ambiental hasta 2008 para actividades en curso.¹⁰⁶⁹

Un punto crítico es la falta de garantía de independencia de los/as profesionales que efectúan el estudio técnico de impacto ambiental. Aunque deben estar inscriptos/as en el Registro de Consultoras y Profesionales en Auditorías y Estudios Ambientales y son suspendidos si hay sanciones,¹⁰⁷⁰ son elegidos/as por la empresa o particular que pretende habilitar la obra o el proyecto. Por lo tanto todo el estudio está siempre sesgado por ese objetivo ¡Ningún especialista hará estudios para que luego no lo vuelvan a contratar! No hay una opinión independiente en el estudio de impacto ambiental. Y cuando se va a una audiencia pública los/as ciudadanos/as de a pie no tenemos a quién recurrir o cómo pedir un estudio independiente o lo debemos costear aun cuando estemos defendido intereses colectivos.

1065. Ver en el Cap. X.2.5.1.

1066. Ver en el Cap. X, acáp. 3 del PJ de la CABA, en el pto. 10 los fallos en defensa del ambiente que obligan a hacer EIA o que declaran nulos actos administrativos que permiten obras ilegales y en el punto 13 fallos extractivistas o en contra del ambiente, el patrimonio o el paisaje que convalidan categorizaciones ilegales de obras como SRE o que convalidan EIA defectuosos o sin considerar críticas en audiencias.

1067. Ver este caso en Cap. X, pto. 2.7.2.

1068. “Martínez, Sergio R. c. Agua Rica LLC Sucursal Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo” (explotación minera en Andalgalá), 02/03/2016 (*Diario La Ley*, 22/03/2016, p. 7).

1069. Cfme. Ley N° 1733.

1070. En la *web* del APRA figuraban 300 profesionales aproximadamente y 3 consultoras en 2017. En 2021 han eliminado el listado de la información pública. Solo se publican los requisitos para inscribirse. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/tramites/inscripcion-al-registro-de-consultoras-y-profesionales-en-auditorias-y-estudios-ambientales> [fecha de consulta: 26/11/2021].

No se ha podido constatar la existencia ni el funcionamiento efectivo del Consejo Asesor Permanente de la Ley EIA (art. 48) que estaría integrado por Universidades y Centros de investigación científica, para evacuar consultas.

Otro vacío importante fue durante mucho tiempo la imprevisión de la evaluación de los impactos acumulativos, la falta de referencia al entorno, al paisaje y a otros factores que hacen a la calidad de vida, que en varias de las muchas temáticas de problemas ambientales en la Ciudad son imprescindibles de ser evaluados. Esto recién fue parcialmente subsanado por la reciente sanción de la Ley N° 6014 que incorpora la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que si bien es perfectible significa un avance. La ley dice que su implantación será gradual. Siempre será opinable qué se entiende por “impacto ambiental significativo” pero aún no está reglamentada y de ello y de la interpretación que haga el APRA dependerá su eficacia.

El último Decreto Reglamentario N° 222/12, si bien celebramos que digitaliza gran parte de los trámites y eso es necesario y saludable, continúa en la línea de restringir los controles. Como en sus propios fundamentos se afirma “en orden a facilitar y agilizar los procedimientos” –sin importar hacerlos más eficientes– agrega un cuadro de categorizaciones que amplía la lista de actividades sin relevante efecto y sustituye la fórmula polinómica anterior agregando nuevos indicadores de valoraciones. Insiste con la aprobación condicionada prohibida por la Ley N° 25675, en la categoría “sin relevante efecto con condiciones”.¹⁰⁷¹ Otra novedad es que se traslada a la autoridad de aplicación del CPU (o sea al Ministerio de Desarrollo Urbano, donde interviene el Consejo del Plan Urbano Ambiental y la famosa Dirección General de Interpretación Urbanística, DGIUR)¹⁰⁷² la decisión sobre la categorización y opinión previa al APRA, resignándose o secundarizándose la perspectiva ambiental. Así, en el caso de actividades u obras en áreas de protección histórica deben efectuar esa “consulta” previa¹⁰⁷³ o en las emplazadas en distritos con urbanizaciones U (determinada; son arquitecturas especiales, por ejemplo, los complejos urbanísticos).¹⁰⁷⁴ Pero también pasarán previamente por el Ministerio de Desarrollo Urbano –desde el 2012– cuando se trata de obras o actividades que requieren consulta al Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA), o emplazados en distritos con urbanizaciones UP (urbanizaciones parque), UF (urbanizaciones futuras), E4 (equipamientos especiales: clubes, hospitales, escuelas, estadios), RUA (bajos autopistas), RU (renovación urbana, es por dos años, hay que darle norma definitiva), NE (normas especiales,

1071. En el Cap. X, pto. 2.5.1. analizamos especialmente el accionar del APRA en las evaluaciones de impacto ambiental y la implosión en el otorgamiento de certificados de aptitud ambiental a partir de la nueva reglamentación.

1072. Ver más sobre el accionar de la DGIUR en el Cap. X, pto. 2.5.2.

1073. Dec. N° 222/12 GCBA, art. 7.

1074. Ídem, art. 8.

actualmente casi prohibidas. Son las “excepciones” como en la época del Concejo Deliberante) y en Distrito R1. Es decir, la mayoría de las cuestiones complejas en relación a autorizaciones de negocios inmobiliarios o de actividades industriales en zonas delicadas o riesgosas se triangulan.

Bochornosos son los artículos 10 y 11 del Decreto N° 222/12 que establecen respectivamente que

... la deforestación en más de un cincuenta por ciento (50%) de terrenos de más de cinco mil metros cuadrados (5000 m²), sean públicos o privados, como así también cuando en terrenos de la extensión antes mencionada se proyecte la disminución en más del cincuenta por ciento (50%) del terreno absorbente existente, resultarán sujetas a Categorización (s/c).

Las obras que se ejecuten en plazas, parques o espacios libres públicos, que comprendan una superficie en planta menor a diez mil metros cuadrados (10.000 m²), o aquellas que superada dicha superficie y que impliquen aumentar una superficie cubierta existente en menos de un veinte por ciento (20%), o que comprendan la ejecución de una superficie cubierta nueva de menos de doscientos metros cuadrados (200 m²), resultan categorizadas como de Impacto Ambiental Sin Relevante Efecto (SRE).

¡Como si hubiera alguna duda sobre el impacto negativo relevante que puede tener semejante accionar! Estas normas incluso pueden ser tildadas de inconstitucionales en virtud de los mandatos de la Constitución de CABA y la LGA.

- Ley de Libre Acceso a la Información Ambiental de CABA

La Ley N° 303, sancionada en 1999¹⁰⁷⁵ y reglamentada siete años después a pesar del mandato de hacerlo en 90 días,¹⁰⁷⁶ se encuadra en el marco y es complementaria de la Ley N° 104 de Información Pública de la Ciudad¹⁰⁷⁷ y desde el 2003, de la Ley de Presupuestos Mínimos de Información Pública Ambiental Nacional.¹⁰⁷⁸ Consagra el derecho a la información sin necesidad de invocar interés específico, lo cual debe interpretarse como una derogación explícita de la restricción de la Ley N° 123 –salvo en su art. 37– máxime porque en su artículo 3, inciso b, explicita como información ambiental a “Las declaraciones de impacto ambiental de obras públicas o privadas proyectadas o en proceso de ejecución”. Abarca la información pública en manos del Estado o de las empresas concesionarias o contratistas que presenten servicios en CABA. Se puede presentar en forma oral o escrita. El acceso a la información es gratui-

1075. Sancionada el 25/11/1999. Dec. Reg. N° 1325/006 del 29/08/2006.

1076. Dec. Reg. N° 1325/006 del 29/08/2006.

1077. Sancionada el 19/11/1998. BO 29/12/1998, modificada por Leyes N° 1391/04 y N° 2114/06 y su-brogada por Ley N° 5784/16, Dec. Reg. N° 1361/007 del 24/09/2007 (derogado por el art. 4 del Dec. N° 260/017, BOCBA N° 5173 del 20/07/2017) y Dec. N° 260/017 del 17/07/2017.

1078. Ley N° 25831, sancionada el 26/11/2003.

to. Crea un Registro Ambiental que estará integrado por todos los registros creados o a crearse para regímenes sectoriales específicos.¹⁰⁷⁹

Su artículo 10 no se adecua al plazo establecido por la Ley nacional de Presupuestos Mínimos en el caso que la información esté en manos de un tercero, puesto que establece que el plazo para contestar es de 30 días más 15 de prórroga y la Ley federal da como plazo 30 días en total.

Esta Ley, la N° 104 de CABA, y la Ley N° 25831 son de la mayor importancia en la búsqueda de datos previos al inicio de muchos de los amparos ambientales e incluso dependiendo de su formulación pueden incluso llegar a evitarlos, convirtiéndose también en una herramienta de acceso a la justicia.

IX.2. Herramientas de acceso a la justicia y control de constitucionalidad en la CABA¹⁰⁸⁰

En cuanto a las herramientas específicas de acceso a la Justicia y de control de constitucionalidad, si bien deben funcionar como última instancia y reaseguro cuando los controles de ambientalidad previos han fallado, es muy importante reconocer muchas ventajas comparativas de las normas constitucionales y procesales de la Ciudad que han fortalecido, al menos, este último eslabón en la cadena. Así lo reconocen todos/as los/as abogados/as y litigantes entrevistados/as.

Hemos hablado sobre estos instrumentos en el Capítulo V, punto 4.2. (Acciones y recursos como “llaves” para entrar en la discusión) al analizar la Constitución de la Ciudad, pero ahora queremos subrayar su articulación en el marco específico de la protección del ambiente.

Así, ha sido fundamental la gratuidad en el amparo, que salvo temeridad o malicia el accionante está exento de costas¹⁰⁸¹ y sin plazo de caducidad, habiéndose logrado declarar inconstitucional el plazo de caducidad de 45 días no previsto constitucionalmente que pretendió imponer la Legislatura al sancionar la Ley de Amparo de la Ciudad,^{1082 1083} utilizándose un resorte de salvaguarda previsto en la propia Constitución en esta “pulseada” en la “sala de máquinas”.

La Legislatura también pretendió restringir el uso del amparo si el acto impugnado provenía del Poder Judicial, pero aquí correctamente el Poder Ejecutivo lo vetó.¹⁰⁸⁴

1079. Ley N° 303, art. 13.

1080. Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. III, pp. 57-62.

1081. CCABA, art. 14.

1082. Ley N° 2145, art. 4 –declarado inconstitucional, sancionada el 09/11/2006, BO: 05/12/2006.

1083. “Gil Domínguez, Andrés c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, Expte. N° 5296, 27/12/2007.

1084. Ley N° 2145 in fine, art. 2.

Ha sido también importante la claridad meridiana del texto constitucional en cuanto a la amplia legitimación del amparo colectivo,¹⁰⁸⁵ que al menos restringe algunas arbitrariedades en el “embudo judicial”.

Resulta muy desafortunado en esta ida y vuelta en el conflicto de poderes entre el pueblo y sus representantes (en esta disputa por la “sala de máquinas”), el veto completo del Capítulo III de la Ley de Amparo de la CABA, referido al Amparo Colectivo.¹⁰⁸⁶

No obstante ello, en el fuero contencioso administrativo y tributario local ya existía el Registro de Juicios Colectivos, creado por Acuerdo Plenario N° 5/05 de la Cámara de Apelaciones. Su función es la de permitir acumular o conectar causas comunes o conexas. Sin embargo, pocas veces los tribunales adecuan de manera expresa el proceso del amparo individual, que es el único subsistente en la Ley N° 2145, a las particularidades que presentan las acciones colectivas, a pesar de tener las facultades para hacerlo.¹⁰⁸⁷

En materia de amparo ambiental y patrimonial colaboran también expresamente todas las normas de la LGA, especialmente las que consagran principios y las procesales que potencian las normas locales, como su artículo 32 que consagra el activismo judicial, aunque a veces no sean tan utilizadas sus potencialidades por todos/as los/as jueces/zas.¹⁰⁸⁸

En el caso de las medidas cautelares, previstas en el artículo 15 de la Ley N° 2145, también hay un criterio restrictivo en el caso de prestación de un servicio público o “función esencial” –concepto polisémico, este último–, pero la norma preveía que el juez la rechazara o la levantara poniendo en cabeza del funcionario/a o autoridad a cargo la responsabilidad por los daños derivados eventualmente de la ejecución de sentencia. Sin embargo, esta norma también fue vetada por el PE de la Ciudad.¹⁰⁸⁹

Los/as jueces/zas de la Ciudad al parecer conceden medidas cautelares proporcionalmente en menor medida que los/as nacionales.¹⁰⁹⁰ Sin embargo, han elaborado pretorianamente una extensa práctica de precautelares, que muchos/as de ellos/as generalmente otorgan hasta tener al menos más elementos de juicio o recibir más información o respuesta de la demanda del GCBA.

1085. CCBA, art. 14 párr. 2.

1086. Dec. N° 2018/2006, del 30/11/2011, siendo Jefe de Gobierno Telerman y Agustín Zbar su Procurador General. Ver tmb. Cap. V, pto. 4.2.1.

1087. En el mismo sentido: Pucciarello; Mariana, “La Protección Jurídica del Patrimonio Cultural la Ciudad de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., p. 230-231.

1088. Volveremos extensamente sobre este tópico en el Cap. X, sec. 3 del Poder Judicial, punto 3.3.

1089. Dec. N° 2018/2006, del 30/11/2011.

1090. Presentaremos algunas estadísticas con los datos disponibles y comparaciones con los datos de investigaciones preexistentes –aunque los datos nacionales son anteriores a la última ley más restrictiva–, en el Cap. X, sec. 3, ptos. 4 al 6.

El artículo 14 de la Constitución de la Ciudad plantea expresamente que el juez puede declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva. Se aplica bastante poco hacerlo de oficio. En general puede llegar a ocurrir si se lo ha requerido en la demanda y aplicándose criterios similares a los del artículo 43 CN. En cuanto al control difuso de constitucionalidad y la aplicación de la doctrina restrictiva del “caso o causa”, volveremos en el Capítulo X al analizar el accionar del Poder Judicial.

Queremos desarrollar aquí un poco más las innovadoras implicancias de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad como derecho ciudadano y acción popular, art. 113, inc. 2,¹⁰⁹¹ aunque no sea usada en muchos casos. Su aplicación inicial por parte del TSJ es un ejemplo de resistencia al cambio, que debió superar ante la reglamentación por la Ley N° 402 (Ley de Procedimientos ante el Tribunal Superior de Justicia de la CABA), aunque esta también la restringió bastante en relación a la voluntad de los constituyentes planteada en el debate en comisiones y el consenso unánime en la votación del texto definitivo.¹⁰⁹²

Dada su amplísima legitimación, la doctrina y jurisprudencia son coincidentes en reconocerla como una acción popular, sin limitación ni requisito de causa o interés legítimo o derechos subjetivos.¹⁰⁹³

Así el TSJ ha dicho:

... el art. 113, inc. 2° CCBA concibe una acción popular con amplia legitimación (sin requisitos de caso, interés legítimo, derecho subjetivo, etc.). El proceso a que da lugar se limita a la confrontación entre una norma general del ordenamiento local y preceptos o principios constitucionales que el accionante entiende afectados. Su único objeto es, entonces, el análisis de la constitucionalidad de leyes, decretos y otras normas aplicables en el ámbito local...¹⁰⁹⁴

... 3. El rechazo de la tacha por falta de legitimación para proponer la acción de inconstitucionalidad del art. 113, 2, CCBA, deriva del hecho de que, como ya lo admitió en principio el Tribunal –incluso en este precedente, múltiplemente citado posteriormente– la habilitación para interponer esta demanda, no limitada por el texto constitucional, viene a constituir, en el texto de la ley fundamental de la ciudad, un derecho ciudadano, al menos para sus habitantes, de participar –negativamente– en el caso, según la única posibilidad de la sentencia del

1091. De la que ya hablamos al tratar sobre la Constitución de la Ciudad, en el Cap. V, pto. 4.2.2.

1092. Caplán, Ariel, “Una visión crítica de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad (ADI) y la construcción de un nuevo esquema conceptual referencial y operativo (ECRO) para profundizarla”. Disponible en: http://www.adaciudad.com.ar/sitio/pdfs/documentos/material_interes/ADI-Caplan.pdf [fecha de consulta: 08/10/2021].

1093. Ariza, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. II, p. 358.

1094. Cons. 4.B de la minoría en TSJ de la CABA, “Defensora del pueblo de la ciudad c/ GCBA s/ Adi”, 28/12/1999.

Tribunal: –pérdida de vigencia de la norma atacada– en la conformación del orden jurídico de la Ciudad. Incluso, vale la pena decirlo, tal logro del demandante no modifica de manera alguna su situación jurídica presente o pasada, y mucho menos la ya consolidada, pues la pérdida de vigencia se produce hacia el futuro. Se trata, entonces, solo de una acción “altruista”, no referida en su núcleo de decisión a un interés particular, razón por la cual carece de interés saber cuál es el interés particular del demandante...¹⁰⁹⁵

El Tribunal ya expresó que la Legislatura de la Ciudad, mediante la ley n° 402 (art. 18, incs. 1° y 2°), caracterizó la demanda de inconstitucionalidad establecida en el art. 113, inc. 2, de la Constitución local, como una “acción popular”, al reconocer legitimación activa a cualquier persona física o jurídica, sin ninguna otra exigencia (v. autos “Argüello, Jorge M. A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 690/00, resolución del 19/4/01, entre otros).¹⁰⁹⁶

Es correcto afirmar que la legitimación para interponer la demanda de inconstitucionalidad de una norma (CCBA, 113, inc. 2°) no constituye, en gran medida, una exigencia para requerir la actuación judicial, afirmación que equivale a decir que posee una amplitud máxima, que casi elimina el examen por el tribunal decisor...¹⁰⁹⁷

A pesar de toda la amplitud la legitimación de los/as legisladores/as ha sido rechazada sistemáticamente por el TSJ por entender que

... el actor (un legislador local) no es un vecino más. Goza de un privilegio constitucional de poder hacer oír su voz en el recinto legislativo, de impulsar sus proyectos de ley y de participar en el debate de otros, todo ello bajo importantes garantías de inmunidad.¹⁰⁹⁸

El TSJ plantea que la vía correcta es la del conflicto de poderes –lo cual obviamente supone que sea la Legislatura quien accione y no un legislador individualmente o en minoría–. La postura del TSJ implica no solo una discriminación obviamente para quien circunstancialmente desempeña esa función sino para las personas a quien él/ella representa, cuya presencia en representación minoritaria en la Legislatura no supone convalidar procedimientos reñidos con la Constitución y sus principios.¹⁰⁹⁹

1095. TSJ de la CABA, “Farkas, Roberto y otro c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 16/09/1999.

1096. TSJ de la CABA, voto del Dr. José Osvaldo Casás en “Oliveto, Noemi Flavia y otros c/GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 11/02/2004.

1097. TSJ de la CABA, “Oliveto, Noemi Flavia y otros c/GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, *op. cit.*, SAO 2660/03.

1098. TSJ de la CABA, *in re* “Argüello, Jorge M. A. c/ GCBA s/ Acción Declarativa de inconstitucionalidad”, del 19/04/2001 SAO 690/00.

1099. Ver Cap. X, pto. 3.2.2.

Según la Constitución de la Ciudad, la ADI puede (y debe –en los casos de normas con afectación al ambiente–) ser promovida por cualquier autoridad de la Ciudad (a excepción de la que pudiera derogarla) en el ámbito de sus atribuciones y competencias específicas, incluso el propio TSJ de oficio. En el diseño institucional de la democracia participativa de CABA, la ADI constituye uno de los canales de participación ciudadana y de descentralización (al poder ser promovidos por las comunas contra una resolución del Jefe de Gobierno).¹¹⁰⁰

Tanto en el caso de “conflicto de poderes” como en el caso de la ADI, la Ley N° 402 establece una audiencia obligatoria (art. 6 y ss.). Da cuenta de un proceso con un sistema mixto (escrito y oral). Implica mayor cercanía del TSJ con la ciudadanía que entabla esta acción popular.

Para la acción de inconstitucionalidad, el artículo 22 de la Ley N° 402 trae la figura novedosa y exclusiva del *amicus*, que es un/a colaborador/a o amigo/a del Tribunal que expresa una opinión fundada.¹¹⁰¹ Está facultado a presentarse en el proceso hasta diez días antes de la fecha de celebración de la audiencia obligatoria, con el fin de dar una opinión fundada sobre el tema en debate. Su presentación debe ser escrita, puede ser citado a la audiencia y no devengará honorarios. Cualquier persona puede asumir este rol –aunque tienden a ser expertos/as o idóneos/as o personas con gran trayectoria o conocimiento del tema–.

IX.3. Conclusiones y reflexiones sobre el escudo protector y herramientas de defensa del ambiente en la CABA

La Constituyente de la Ciudad no fue ingenua –trabajaba sobre la base de la mala experiencia del Concejo Deliberante–¹¹⁰² y por ello la Constitución de CABA prevé normas que implican resortes a favor de la participación ciudadana y máximas exigencias en la disputa por la “sala de máquinas”.

Sin embargo, los poderes constituidos de representación popular de la Ciudad le encontraron sus puntos débiles o talones de Aquiles al “escudo protector” para eludirlo, dejarlo de lado o lisa y llanamente lo perforan sin disimulo. En estos últimos años en forma lenta, pero creciente y acelerada, la Legislatura y el Ejecutivo eluden la aplicación de estas normas en muchos casos argumentando que los bienes del Estado que se venden, concesionan

1100. En el mismo sentido: Caplán, Ariel, “Una visión crítica de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad (ADI) y la construcción de un nuevo esquema conceptual referencial y operativo (ECRO) para profundizarla”, *op. cit.*

1101. La jurisprudencia del TSJ lo ha rechazado en otros casos, sin embargo, jueces de 1ª inst. lo incorporan en otro tipo de procesos.

1102. Los malos procedimientos por los que se hizo famoso el Concejo Deliberante son condenables, pero hoy empalidecen frente a las actuales tropelías de los últimos tiempos en la Legislatura.

o sobre los cuales se constituyen derechos no son del dominio público sino privado,¹¹⁰³ o que se trata de licitar un servicio sin asumir que el Estado otorga derechos a empresas sobre bienes del Estado para sacar beneficios de ello –como está ocurriendo con las concesiones en mobiliario urbano, acarreo de vehículos y el subte, todas ellas judicializadas entre otros motivos por haber eludido la doble lectura y y/o las mayorías agravadas–. Sin embargo, debemos agradecer a los procedimientos de doble lectura y mayorías agravadas porque al menos en general han funcionado como “compuerta” para evitar situaciones que si no serían aún más graves.

Al Plan Urbano Ambiental se lo “ningunea” desde el Poder Legislativo y el Ejecutivo. No se lo toma como ley marco operativa y vinculante, sino como “quimera” difusa para argumentar sobre la Ciudad futura en los medios de comunicación. Sin embargo, es un “escudo protector” que debería ser aplicado como “control de ambientalidad” previo y concomitante en la elaboración de leyes y políticas públicas, en su ejecución y evaluación. También debería ser más usado por vecinos/as al judicializar ilegalidades y por el propio Poder Judicial al resolverlas. Es urgente que las Juntas Comunales en función del mandato constitucional y el del propio PUA¹¹⁰⁴ elaboren participativamente sus planes a nivel comuna. Es urgente que el COPUA ponga en marcha mecanismos participativos permanentes de actualización del PUA, que permitan en base a indicadores y metas ir midiendo y evaluando resultados.

Falta una ley federal de presupuestos mínimos en materia de evaluación de impacto ambiental y es necesario reformar urgente la actual ley de la Ciudad, que nos desprotege, y derogar su decreto reglamentario pues conspiran contra los más elementales recaudos de eficacia en orden a la aplicación de los principios de prevención, precaución y progresividad, convirtiendo el instrumento en una “teatralidad burocrática recaudatoria” más que en una herramienta de protección del ambiente. Además, es imprescindible incorporar en la próxima normativa mayores precisiones a la evaluación del impacto ambiental estratégico o acumulativo. Sin embargo, aun con esta ley varios artículos de la norma reglamentaria, resoluciones y decisiones del APRA y DGIUR son manifiestamente inconstitucionales o nulas, pero lamentablemente debe recurrirse a la vía judicial.

Las leyes de información pública han sido grandes herramientas aliadas en la defensa del ambiente, permitiendo no solo lograr mayor transparencia sino contribuyendo a los actos preparatorios de la instancia judicial, o incluso

1103. De esto veremos algunos ejemplos en el capítulo siguiente.

1104. Ley N° 2930, art. 15.

a veces su sola presentación ha hecho cesar, desistir o retrotraer alguna política o práctica contraria a derecho.

Las acciones de protección de derechos y de control de constitucionalidad en CABA son una gama mayor de opciones más abiertas y avanzadas. Esto es, la puerta de acceso a la discusión en la “sala de máquina” es más grande y está más abierta. Sin embargo, ya se encargará el propio Poder Legislativo o el Ejecutivo de usar nuevas excusas para cerrarla o el Poder Judicial para restringir el “derecho de admisión”.

Resulta necesario legislar en materia de acciones colectivas para garantizar que el procedimiento sea acorde a los derechos que se debaten y que no quede librada su adecuación a la discrecionalidad de los/as magistrados/as.

Hay que insistir sobre los tres poderes de la Ciudad en la adopción de los principios y estándares de un Estado ambiental de derecho, en el fondo y en lo procesal. No faltan elementos para un adecuado “control de ambientalidad”, falta el ejercicio de incorporarlo como variable en la planificación, gestión, elaboración de normas y en la protección judicial de derechos y el control de constitucionalidad. Muy por el contrario, la Ciudad cuenta con los marcos y herramientas internacionales, constitucionales federales y locales, de principios ambientales como presupuestos mínimos y robustos lineamientos de su marco urbano ambiental local que confluyen en el camino hacia un Buen Vivir en la Ciudad. Cuanto mayor sea el conocimiento de la ciudadanía de estos instrumentos, que también son su derecho y su deber de ejercer, cuanto mayor su apropiación de ellos y su empoderamiento en las prácticas cotidianas, más difícil será para los poderes públicos seguir mirando a otro lado o defender los intereses del extractivismo urbano.

X. (Des) Protección del derecho al ambiente por parte de los tres poderes del Estado de la Ciudad

*Puedes hallar la jungla entre los edificios.
“Dale gracias”, de Spinetta Jade*

Sin dudas a lo largo de más de veinte años ha aumentado la conciencia ambiental en la sociedad en general y la temática se hace cada vez más presente en el discurso político. Pero también han aumentado los problemas urbanos en una ciudad que crece sin planificación armónica ni sensibilidad humana y que no obtiene adecuadas respuestas del Estado en muchos casos o más bien que se defiende de él o sus omisiones.

En este Capítulo, analizaremos el accionar de los tres poderes del Estado y complementariamente de algunos organismos autónomos, a través de las leyes y debates parlamentarios de la Legislatura, los discursos y lineamientos y políticas públicas durante el mandato de cada Jefe de Gobierno, los registros de audiencias públicas en la Legislatura y en el Ejecutivo, la jurisprudencia de la Justicia de la Ciudad, las denuncias, actuaciones y causas en el Ministerio Público de la Defensa, las Defensorías del Pueblo de la Nación y de la Ciudad y la Auditoría de la Ciudad. En el caso de la Legislatura y de la jurisprudencia los registros de Diarios de Sesiones y de fallos son exhaustivos del periodo bajo estudio desde el comienzo de su funcionamiento (1998-2017). Sin embargo, hay déficits que hacen muy engorroso trabajar en relación por ejemplo al registro aun manual –sin digitalizar– de las audiencias públicas en la Legislatura o a la falta de registro de la composición de los bloques para estudiar el juego de las mayorías en la votación de las leyes –que debimos reconstruir aproximada y artesanalmente gracias a las memorias de la Secretaría Parlamentaria– entre otras.

Los peores registros son los del Poder Ejecutivo. En las páginas *web* terminada una gestión, o incluso en el cambio de funcionarios/as dentro de una misma gestión desaparece la información anterior. En las respuestas de los organismos públicos, salvo honrosas excepciones, si bien hay algún grado de continuidad en la medición de algunos indicadores (pocos, poco significativos en general, no hay correlaciones con metas, eficacia ni resultados) no hay registros ni memoria de programas o políticas públicas anteriores a la gestión en curso, incluso en muchos casos, hasta en el registro de denuncias y actuaciones el cambio de criterios clasificatorios hacen absolutamente discontinua una medición con criterios científicos y estadísticos básicos, teniendo que formularse tendencias o cifras aproximadas.

Dedicaremos una especial mirada a los organismos claves dentro del Estado encargados de la gestión ambiental y de la protección del patrimonio, especialmente a los organismos encargados de ejercer el poder de policía o autoridad de aplicación de las leyes de protección del ambiente y el patrimonio.

La información periodística es la que en su pluralidad de voces mejor documenta muchos de los acontecimientos de los que no hay otros registros y por supuesto el haber sido personalmente protagonista desde distintos ámbitos de estos veinte años de historia de la ciudad y poder no solo entrevistar sino consultar día a día ante cada duda en esta investigación a muchos/as de sus protagonistas o analistas desde otras disciplinas ha sido una valiosa ayuda.

X.1. Poder Legislativo de la Ciudad:¹¹⁰⁵ Legislatura o Legislandia¹¹⁰⁶

*... the people have a right to act as supreme, and continue
the Legislative in themselves, or erect a new form,
or under the old form place in the new hands, as they think good.*
John Locke (al final del *Segundo Tratado sobre el Gobierno*)

El rol de la Legislatura en materia ambiental no debe meritarse exclusivamente por su producción en leyes ambientales propiamente dichas, en cantidad y calidad, ni siquiera adicionando las leyes de protección patrimonial en lo urbanístico, cultural e histórico, sino también por el análisis de las leyes que omiten la perspectiva ambiental en el tratamiento de otros tópicos y que terminarán impactando negativamente y hasta dañando irremediablemente el ambiente.

El accionar de la Legislatura también debe evaluarse por su control del Poder Ejecutivo en la ejecución presupuestaria y en el monitoreo del cumplimiento de las leyes sancionadas.

En estos más de veinte años gran parte de lo que sucede en la Legislatura está determinado por los mandatos del Poder Ejecutivo en cada período, y fundamentalmente condicionado por la composición de las comisiones y sus autoridades, el manejo de los giros de los expedientes ingresados y el funcionamiento que le den quienes ostentan la mayoría. Hay pocas iniciativas de cuestiones importantes que avancen si no provienen del Ejecutivo y en determinados periodos, si el oficialismo no tiene mayoría pero maneja giros y comisiones claves puede ser que la Legislatura solo logre aprobar leyes de denominación de plazas, calles o canteros y designación de personalidades destacadas o ciudadanos/as ilustres. También hay que ver la infinidad de leyes vetadas y no reglamentadas cuando el oficialismo no tuvo mayoría.

Tal vez, y más allá del debate sobre la posibilidad de un sistema parlamentario, una Constituyente que quiera volcar la “sala de máquinas” a favor de una representación diversa y plural también debería prever algunas reglas de funcionamiento del cuerpo legislativo y no dejarlas solo al arbitrio

1105. En este Capítulo fueron fundamentales los aportes del CEDOM y de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura, así como también las entrevistas a los/as Legisladores Teresa Anchorena, Adrián Camps, Eduardo Epszteyn, Pablo Bergel y Facundo Di Filippo, asesores legislativos de diferentes bloques y periodos –que también son vecinos/as participativos– Mónica Capano, Enrique Viale, Manuel Ludueña, Osvaldo Guerrica Echavarría y Nidia Marinaro, con quienes tratamos de desentrañar y reconstruir los hilos de acontecimientos e interpretarlos.

1106. La denominación de “Legislandia” ha sido acuñada entre vecinos/as participativos/as y legisladores/as defensores del ambiente tanto para referirse críticamente al funcionamiento de la Legislatura como “escribanía” del Ejecutivo –así es como en general se habla del Congreso de la Nación en los periodos en que solo obedece al mandato del Ejecutivo– pero además implica una crítica al modelo extractivista urbano de Ciudad “disneyficada”. Ver más sobre este concepto en el Cap. X, pto. 2.2.6.

del Reglamento, para que en lo procedimental las mayorías no tomen un control excluyente.

Sobre el total de leyes sancionadas entre 1997 y 2018, que totalizan 6138, hubo 137 leyes ambientales propiamente dichas o que contienen disposiciones ambientales o con incidencia en la gestión o institucionalidad ambiental, 358 leyes de protección de patrimonio o que contiene normas patrimoniales (12 generales, 227 que establecen áreas de protección histórica y/o catalogan o descatalogan inmuebles y 119 que declaran bienes como patrimonio cultural o instituyen algún mecanismo de recuperación o protección de los mismos) y 27 leyes que declaran emergencia ambiental, habitacional y/o urbanística o que tratan de urbanizaciones de villas y barrios. Tan solo en el periodo 2009 a 2018 detectamos 31 leyes de venta o privatización de tierras públicas con pérdida o de pérdida de espacios verdes, costeros y/o públicos;¹¹⁰⁷ a las que hay que adicionar que muchas de las leyes de urbanizaciones de villas contienen también contrapartidas o afectaciones que entrañan alguna privatización –especialmente a partir del 2014–,¹¹⁰⁸ la aprobación de acuerdos con el PEN que también implican ventas de tierras públicas nacionales y aproximadamente 50 leyes por año que modifican el CPU y los regresivos nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación del 2018 con connotaciones o impactos ambientales negativos.¹¹⁰⁹

Sin embargo para hacer un análisis más fino de la calidad y eficacia legislativa en general, lo cual excede a este trabajo, convendría discernir entre leyes sustantivas y otras que no los son (como por ejemplo las que aceptan donaciones, o ponen nombres a calles, escuelas u otros espacios públicos, o las que nombran funcionarios/as de diferentes organismos o jueces/zas, o las de designación de personalidades destacadas o ciudadanos/as ilustres –por ejemplo en este último rubro en este periodo contabilizamos 867 leyes–),¹¹¹⁰ de este modo cobran otro volumen y se modifica la proporción de leyes en la temática bajo análisis.

Todos/as los/as entrevistados/as que hablaron sobre el funcionamiento de la Legislatura coincidieron en señalar que la misma fue perdiendo calidad ins-

1107. Estas leyes están contabilizadas en el periodo 2009 a diciembre 2018 y son las estrictamente sancionadas por la Legislatura de la Ciudad. Hay además en el período anterior gran parte de ventas o concesiones efectuadas a 30 años por decretos o leyes nacionales (muchas de ellas antes de la autonomía de la Ciudad) o convenios u otro tipo de instrumentos jurídicos y durante este período también hay decretos del PEN sobre tierras públicas nacionales.

1108. Ver en Cap. VIII, pto 1, “Villas y asentamientos precarios. Ordenamiento territorial y constructividad”.

1109. Hay 200 leyes que modifican el CPU entre 2000 y 2011. Ver Charriere, Margarita (coord.), *Las Nuevas Normas Autónomas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (2007/11), Buenos Aires, CPAU, 2013.

1110. Según CEDOM, las Leyes de Designación de Ciudadanos Ilustres y Personalidades Destacadas (1996/2017) según periodo de jefe de Gobierno fueron: Fernando de la Rúa (07-08-1996 a 10-12-1999). 4; Enrique José Olivera (10-12-1999 a 07-08-2000) 0; Aníbal Ibarra (07-08-2000 a 07-03-2006) 112; Jorge Alberto Telerman (07-03-2006 a 10-12-2007) 76; Mauricio Macri (10-12-2007 a 09-12-2015); 622; Horacio Rodríguez Larreta (09-12-2015 a 31-12-2017) 53. Total 867.

titucional. Al indagar en las razones hubo consenso entre varios en un análisis que Adrián Camps fue quien efectuó con mayor precisión al subrayar que gran parte de las dificultades devienen de la integración de las comisiones. Cuando el oficialismo debía negociarlo con la oposición se generaba una mayor variedad en la composición de comisiones y en las autoridades, lo que permitía que algunos proyectos salieran. Hasta la Legislatura del 2010 (la que se constituye en diciembre del 2009) en la mayoría de las comisiones tenía mayoría la oposición en su diversidad y el oficialismo debía negociar. En cambio, desde el 2011, cuando se hace esa sesión preparatoria y se eligen autoridades, se le otorgan al vicepresidente primero (Cristian Ritondo, m. c.) facultades para integrar las comisiones.¹¹¹¹ Esto es, el oficialismo (PRO) sin tener mayoría queda con responsabilidad mayoritaria en todas las comisiones. Algunas comisiones empiezan a funcionar peor o hasta no funcionar. Allí se agudiza la práctica de girar los proyectos según quien preside la comisión o quien tiene mayoría. En 2011, el oficialismo *per se* quedó controlando los giros y las mayorías en las comisiones.

La Comisión de Ecología, como se llamó al principio, luego devenida en Comisión de Ambiente funcionó históricamente cada quince días reunión de diputados/as y alternada reunión de asesores/as, como es la práctica habitual de un funcionamiento regular hasta el 2014. La Comisión de Ambiente siempre tuvo un funcionamiento armónico hasta el 2017, aún en los períodos presididos por el oficialismo, con un accionar correcto de su presidencia. Un problema es que muchos proyectos no son girados a esta Comisión –aunque ameritarían– sino a Obras Públicas (por ejemplo los de residuos) o a Espacio Público.

La Comisión de Patrimonio se creó en 2006, pero lamentablemente nunca se logró que deje de ser una “especial”. Es decir tiene un rol de acción e incidencia pero en realidad las decisiones (los despachos) de los proyectos de ley se firman en Planeamiento o en Cultura, según el caso. Depende mucho del liderazgo y compromiso de quienes la integran, de su vínculo estratégico con las ONG y su capacidad de difusión.

Sin embargo, en general los temas ambientales y patrimoniales se “cocinan” y resuelven en la Comisión de Planeamiento y en la de Espacio Público. Varios/as entrevistados/as coincidieron en evaluar el correcto funcionamiento de estas comisiones en términos de regularidad y posibilidad de diálogo y negociación positiva, incluso hasta la presidencia de la primera por Karina Spalla y la de la segunda por Oscar Zago. Entendemos por negociación positiva cuando el oficialismo o quien conduce una comisión o quienes tiene mayoría se toma el trabajo de modificar una redacción de texto recogiendo opiniones de otros/as, para mejorar una norma y/o dotarla de un mayor consenso.

1111. Camps atribuye la responsabilidad de ello al acuerdo entre Juan Cabandié (presidente del bloque del FPV) y Cristian Ritondo (PRO).

Casi todos/as los/as entrevistados/as que se extendieron opinando sobre el funcionamiento legislativo entienden que lentamente “la Legislatura se convirtió en un toma y saca”,¹¹¹² cuotificando entre los principales bloques la distribución de los “bajaautopistas”, las condonaciones de ABL y hasta las designaciones de ciudadanos/as ilustres o personalidades destacadas –si no se es parte de las votaciones que requieren mayorías agravadas, es hasta muy difícil lograr nombrar a alguien ciudadano/a ilustre-. En este escenario, la subdivisión de algunos bloques (donde van en listas electorales juntos/as pero luego se dividen en la Legislatura y unos votan en un sentido y otros en otro) y algunos de los muchos bloques unipersonales cotizan alto a la hora de sumar las mayorías especiales. Pero el punto más grave institucionalmente es cuando se votan leyes como un “canje”¹¹¹³ o se intercambian cargos políticos o contratos por grandes negocios inmobiliarios¹¹¹⁴ o se “canjea extorsivamente” para hacer algo beneficioso solo si se aprueba algún negocio anexo, como los casos últimos de urbanizaciones de villas asociados a algún negocio inmobiliario cercano¹¹¹⁵ o el “canje de tierras” para hacer UP la manzana 66. En general se puede observar un lento aumento de estas situaciones con un agravamiento acelerado a partir del 2012.¹¹¹⁶

1112. Textual de Adrián Camps, legislador m.c. En el mismo sentido Facundo De Filippo y Pablo Bergel Legisladores m.c. y los abogados Pedro Kesselman y Enrique Vialé y varias intervenciones en el recinto y hasta denuncia penal de Marcelo Ramal, diputado m.c. por las votaciones de leyes cuestionadas cruzadas con las designaciones de los propios legisladores salientes para cargos en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y en el Ente Regulador de Servicios Públicos.

1113. No se nos escapa que siempre en el armado de los órdenes del día hay un razonable intercambio y negociación en donde pesa la relación de fuerzas de los bloques.

1114. “Un paquete para el arbolito”, en *Página 12*, 21/12/2012. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-210358-2012-12-21.html> [fecha de consulta: 15/10/2021]; “Gabriela Cerruti, la “piba del pacto PRO-K” en *La Izquierda Diario*, 17/10/2017. Disponible en: https://www.laizquierdadiario.com/Gabriela-Cerruti-la-piba-del-pacto-PRO-K?id_rubrique=2653 [fecha de consulta: 15/10/2021]; Cerruti, Gabriela, “Creo que Mauricio Macri está haciendo una buena gestión en la Ciudad”, en *La Nación*, 01/07/2014. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/1706208-gabriela-cerruti-creo-que-mauricio-macri-esta-haciendo-una-buena-gestion-en-la-ciudad> [fecha de consulta: 15/10/2021].

1115. En la entrevista con Facundo De Filippo, del 28/10/2017, enumera una larga lista asociado a los casos de la Villa 31, Villa 20, Playón de Chacarita, Asentamiento Lamadrid, Villa Rodrigo Bueno, entre otros. Ver tmb. Cap. VIII, pto. 1, sobre Villas y asentamientos precarios. Ordenamiento territorial y constructividad.

1116. Si bien ya se había ensayado el “canje” en la Venta de Catalinas Sur, prometiendo a los/as Legisladores/as K que lo votaron construcción de escuelas que nunca se hicieron, se volvió un intercambio vertiginoso entre noviembre y diciembre de 2012 –donde no teniendo mayoría propia en oficialismo– se aprobaron: 1) Venta de terrenos lindantes al ferrocarril Sarmiento en los Barrios de Caballito, Palermo y Liniers, para entregar a “emprendedores” privados y hacer torres; 2) La autorización para la venta en subasta pública del Edificio del Plata en US\$ 80 millones para financiar la construcción del Centro Cívico. Se aprobó en 6 minutos con 40 votos a favor; 3) “Distrito de las Artes” (Boca-Barracas). Supuestamente para la inversión privada a cambio de pagar menos impuestos, fuertemente criticado por los/as vecinos/as, se aprobó con 37 votos afirmativos; 4) Centro Cívico en los terrenos del Sur. El Centro Cívico fue un negocio de más de 200 millones para las constructoras Teximco, EMA SA y Dal Construcciones, sin contar la “revalorización” de toda la zona sur, que les

X.1.1. Leyes ambientales

En materia ambiental hay una extensa proliferación de leyes, muchas veces incumplidas, otras no reglamentadas o vetadas.

Obviamente la consagración constitucional del derecho a un ambiente sano (art. 41 CN) y la creación de mecanismos institucionales de control y fiscalización, tanto en la Constitución Nacional, como en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ha sido un gran avance.

Sin embargo lo primero que cabe destacar en la Ciudad es el incumplimiento del mandato de sancionar un Código Ambiental (art. 81, inc. 3) después de 20 años, sea que se discuta en formato de Código o como ley marco. En segundo lugar, la demora en la sanción del Plan Urbano Ambiental que, como se explicó en el Capítulo IX, recién se sancionó en el 2008, es decir diez años después de la Constitución de la Legislatura, la falta de sanción de su Modelo Territorial y su falta de actualización periódica obligatoria –pendiente desde 2014–. En tercer lugar, la violación sistemática de la Constitución de la CABA y la Ley marco de Plan Urbano Ambiental, Ley N° 2930, con muchas de las leyes que se votan, entre otras las que implican pérdida de espacios verdes y públicos o los propios nuevos Código Urbanístico y de Edificación.

En cuarto lugar, la mala ley de Evaluación de Impacto Ambiental, empeorada con las sucesivas modificaciones y decretos, resoluciones y disposiciones interpretativas y reglamentarias del APRA,¹¹¹⁷ con el solo avance de la inclusión de la Evaluación Ambiental Estratégica.¹¹¹⁸

En la tesis original, que puede consultarse en el repositorio Digital Institucional de la Facultad de Derecho de la UBA,¹¹¹⁹ se encuentra el cuadro de

permitió más negocios. Como la venta de terrenos de la ciudad a la empresa Consultatio, donde el Anses tiene un cuarto del paquete accionario, para construir torres en Catalinas por casi \$ 100 millones; 5) Se votó un endeudamiento de la Ciudad por 250 millones de dólares para obras que ni estaban licitadas y unos 6,5 millones de dólares más de préstamos de organismos internacionales; 6) También, y logrando el voto del diputado Daniel Amoroso del Peronismo Federal, se aprobó la creación de un Fondo para la Promoción y Desarrollo de la Actividad Sindical de Juegos de Azar, que será administrado por el Sindicato de Trabajadores de Juegos de Azar (ALEARA), que hasta hace poco dirigía el legislador; 7) La cesión de 37 ha del Parque Roca para la construcción de un playón de carga y descarga por 30 años a la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Carga, la cual queda exentas de pagar ABL e Ingresos Brutos; 8) La sanción de dos proyectos para rezonificar cinco terrenos del ferrocarril de los barrios de Pompeya, Parque Patricios, Palermo, Caballito y Liniers para destinarlos a proyectos integrales de urbanización e inmobiliarios –que exceden el destino social–, según iniciativa del Gobierno nacional en relación al plan ProCreAr.

1117. Ley N° 123 modif. por Leyes N° 452 y N° 1733 y reglamentada por Decreto N° 222/12. Ver las críticas en el Cap. IX, pto. 2.

1118. Ley N° 6014, aún no reglamentada

1119. El cuadro se encuentra en el apartado X.1.1 Leyes ambientales de la tesis original, disponible en: http://repositorioubas.sisbi.uba.ar/gsdl/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrposgra&cl=CL1&d=HWA_4068

leyes ambientales de la Ciudad, a las que agregamos decretos reglamentarios y otras disposiciones cuando consideramos importantes, o alguna ley nacional imprescindible u ordenanzas anteriores a la autonomía aún vigentes.¹¹²⁰

X.1.2. Las constantes modificaciones y excepciones al Código de Planeamiento y al Código Urbanístico

Una cuestión que requiere particular atención es comprender los aspectos ambientales del planeamiento urbano y tomar nota de los muchos y permanentes cambios en el período de estos veinte años.

El Código de Planeamiento Urbano (CPU, Ley N° 449) se sancionó en el año 2000 y si bien se preveía un texto ordenado por año, el único y último texto ordenado disponible es del 2007 (Dec. N° 1181/2007), por eso hay que hacer un gran esfuerzo de búsqueda e interpretación para integrar las nuevas normas dispersas. Presentaba muchas complejidades leer y comprender sus tres tomos. El CPU era una norma de regulación del ordenamiento territorial y de las propiedades públicas (como hospitales, escuelas o parques) y privadas en orden a su destino, usos (según los cuales se podrán otorgar habilitaciones), edificabilidades, rentas y cargas públicas ambientales y patrimoniales.¹¹²¹

El Derecho Urbanístico tiene su especificidad dentro del Derecho Público, pero en una ciudad no se comprende el Derecho Ambiental si no se profundiza en su interacción con el primero. Son las dos caras de una misma moneda. Son “el yin y el yang” de la ciudad. De allí la importancia de su armonía y equilibrio.

Es en este territorio donde se da la tensión y disputa entre derecho a la propiedad y derecho al ambiente y al patrimonio, incluso aunque la propiedad sea del Estado, entre derechos individuales y derechos colectivos.

La facultad de limitar y regular las propiedades privadas y públicas, e incluso sus rentabilidades tiene un largo recorrido en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹¹²² y tenía un largo reconocimiento

1120. Hemos tomado como fuente para el cuadro la información de la web CEDOM 2021 y el libro de Nonna, Silvia, *Normativa ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Eficacia, cumplimiento y aplicación de la normativa vigente. Consideraciones y propuestas de adecuación y armonización*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA-EUDEBA, 2012. Nos sorprendió la omisión en dicho libro de leyes fundamentales como el Plan Urbano Ambiental que es el marco del resto de las leyes y la de las normas ambientales del Código Urbanístico o las que contienen temas o cuestiones que deben ser revisadas en perspectiva ambiental. Es ley ambiental no solo la que habla del ambiente o de alguno de sus elementos, sino también aquella que debiendo hablar o protegerlo omite hacerlo. Eso también da cuenta de una perspectiva ambiental, aunque “a favor del mercado”.

1121. Petrelli, Hernán, “Introduciéndonos en el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires”, *op. cit.*, pp. 9-17.

1122. “Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta”, 28/04/1922. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ercolano-agustin-lanteri-renshaw-julieta-consignacion-fa22000001-1922-04-28/123456789-100-0002-2ots->

en el viejo Código Civil¹¹²³ y ahora en el Nuevo Código Civil y Comercial.¹¹²⁴ Así la garantía constitucional a la propiedad privada¹¹²⁵ se da conforme “las leyes que reglamenten su ejercicio”.¹¹²⁶

Lo llamativo es que entre el 2000 (último T.O. del CPU) y el 2011 se sancionaron 200 leyes, o sea un promedio de 50 leyes por año que lo modifican. Si se agregan resoluciones de la Secretaría de Planeamiento por la imposición de cautelares (pto. 10.3 CPU) se cuentan 452 normas que afectaron la regulación de inmuebles en 4 años.¹¹²⁷

Es en estas modificaciones al CPU que pasaban inadvertidas cuestiones urbanísticas muy específicas y técnicas en donde se jugaban muchas intervenciones con impacto ambiental negativo y/o se restringían derechos ciudadanos al ambiente sano, la calidad de vida o al espacio público.

El propio CPU hablaba en su Sección Primera de la preeminencia del PUA (pto. 1.1), de la preeminencia del mismo sobre otras normas y los códigos de habilitaciones y edificación (pto. 1.1.3), de la inclusión de todos los inmuebles privados y públicos (pto. 1.1.2) y de que sus disposiciones eran el orden público (pto. 1.3.1).

Las secciones que hay que examinar especialmente para comprender lo que ocurría y donde había normas y modificaciones permanentes o que podrían ser usadas con perjuicio ambiental o patrimonial eran especialmente la Sección Novena que contemplaba mecanismos de excepcionalidad (esto es el CPU era una ley general, pero siempre la Legislatura podía hacer excepciones) y la Sección Octava donde se regulaban los convenios urbanísticos; en estos contratos públicos hay que atender a la reciprocidad de las prestaciones y si los beneficios que se aportan a la Ciudad por excepciones de usos y edificabilidad que se obtengan, las cuales no están reguladas, compensan los daños que se generan, o si se generan daños ambientales irreparables. Se deben monitorear estos contratos para evitar el abuso de un contrato económicamente beneficioso solo o principalmente para el particular¹¹²⁸ y además hay que monitorear el impacto ambiental, al paisaje, a la calidad de vida y al patrimonio –cuyos daños muchas veces son irreversibles e incompensables–.

eupmocsollaf [fecha de consulta: 26/11/2021]; CSJN, “Grupo Clarín SA y otros c/ PEN y otro s/ acción meramente declarativa”, 29/10/2013. Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7064281> [fecha de consulta: 14/10/2021].

1123. CC, arts. 1071, 2611, 2513 y 2514

1124. CCyC, arts. 11, 12, 14, 240, 1941, 1970 y 1971

1125. CN, art. 17

1126. CN, art. 14

1127. Charriere, Margarita (coord.), *Las Nuevas Normas Autónomas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (2007/11), op. cit.

1128. *Ibidem*, p. 16.

Además requieren permanente observación y seguimiento las modificaciones urbanísticas y el cumplimiento de las secciones que refieren a parcelamiento, edificabilidad, zonificaciones, patrimonialización y vialidades.

En cuanto al *parcelamiento* (antes previsto en la Sección 3ª CPU), en la Ciudad ya casi no hay tierra disponible, siendo este nuestro recuso ambiental más escaso y más valioso –solo quedaban los terrenos ferroviarios, que ahora se están vendiendo–. Si se parcelan superficies mayores a 1,5 ha se debe ceder a la Ciudad entre un 25 y un 50%. Si el Estado nacional parcela tierras antes afectadas a un servicio público, debe ceder a la Ciudad el 65% de su superficie. Se deben cumplir además con los anchos de calles y salidas de las parcelas a las calles, las líneas de división entre propiedad privada y pública Línea Oficial y Línea de Ochava.

En cuanto a la *edificabilidad* (antes previsto en la Sección Cuarta CPU) es importante la protección de los “espacios urbanos” que son aquellos “espacios de interés público” en los dominios privados con la finalidad de garantizar condiciones de vida dignas, con iluminación, ventilación, asoleamiento, visuales, espacios verdes y espacios de tierra absorbente (antes previsto en el pto. 4.1.1.). Los Espacios Urbanos son: a) espacios públicos propiamente dichos como calles, veredas, parques, b) espacios libres de manzanas o pulmón de manzana, c) patios auxiliares de aire y luz y d) patios apendiculares. Había muchas formas posibles de alterar o “compensar” las restricciones establecidas en el CPU,¹¹²⁹ lo importante era evaluar su impacto ambiental, cosa que frecuentemente no se hacía.

Las *zonificaciones* (antes en la Sección Quinta CPU) refieren a los parámetros regulatorios de usos y edificabilidad georreferenciados. Determinan los derechos, obligaciones y rentabilidad de la propiedad privada según zonas. Así se definen destinaciones de los inmuebles en cada zona (Residenciales –que a su vez se subclasifican según densidad–: C de uso administrativo, financiero, comercial y de servicios, E equipamiento, I industrial, P portuario, UF terrenos públicos no urbanizados, UP espacios verdes y paralizados de uso público, U conjuntos urbanos de características especiales, AE ámbitos o recorridos de identidad peculiar, APH áreas de protección historia, RU áreas degradadas que requieren reestructuración, ARE reservas ecológicas, ADP zona sur de desarrollo prioritario (había un premio de incremento constructivo del 25% del FOT),¹¹³⁰ y RUA renovación urbana de áreas degradadas –especialmente bajo autopistas– con promoción de espacios verdes y usos públicos. A esto había que complementarlo con el Cuadro de Usos (p. 78 en el pto. 5.2.1 CPU) que cruzaba

1129. *Ibídem*, pp. 17-22.

1130. *Ibídem*, p. 24.

zona con actividad, clase y rubro. Aquí también aparecía el FOS (factor de ocupación del suelo) que es el porcentaje de la superficie del inmueble que se puede ocupar con edificaciones en cada caso.¹¹³¹ Eran constantes las modificaciones de zonificaciones que efectuaba la Legislatura en esta materia y en ellas se jugaba gran parte del destino ambiental de nuestra Ciudad.

La *patrimonialización* estaba regulada en la Sección Décima del CPU que legislaba sobre el poder estatal de protección patrimonial, cultural y ambiental (pto. 10.1.2). Debía interpretarse armónicamente con las Leyes N° 123, N° 1227 y N° 4830. Se refería a las protecciones por zonas y luego a especiales protecciones edilicias, paisajísticas y ambientales (pto. 10.1.3.2). Los niveles de protección edilicia (pto. 5.4.12.4.1.1.) detallados dentro de la zonificación de APH: *cautelar* que protege la fachada del edificio, *estructural* que no puede ampliar volumen edilicio y debe conservar espacio intraedilicios e *integral*, que debe conservar el inmueble en su estado original. Se prevía que los/as propietarios/as de edificios patrimonialmente valiosos pudieran pedir su catalogación y acceder a beneficios impositivos (pto. 10.1.6). También la protección ambiental establecía áreas consolidadas, preconsolidadas y potenciales, según relaciones, desproporciones, escalas, texturas, valores estético, históricos o paisajísticos (pto. 5.4.12.4.2.). En esta sección había que atender cuando se legislaban modificaciones a los casos donde se despatrimonializaba o se sancionan excepciones a estas restricciones.

Por último, la Sección Sexta del CPU que regulaba las *vialidades* (red primaria: autopistas, red secundaria: avenidas y terciaria: calles y pasajes, conforme plano 6.1.1.2). Aquí se consignaban las reservas públicas de ensanche de calles, donde la línea de edificación quedaba retirada respecto de la Línea Oficial, pero se facultaba a sumar FOT (factor de ocupación total) afectado por el retiro, al resto de la parcela (pto. 6.1.2).

En las permanentes modificaciones a estas secciones del CPU también se jugaba el derecho al ambiente y al patrimonio.

Aunque las críticas al intrincado sistema del CPU eran muchas, las modificaciones y retoques infinitos, complicando aún más, la reforma que se hubiera deseado poco tiene que ver con el nuevo Código Urbanístico sancionado. A pesar de las observaciones y propuestas formuladas por vecinos/as de las 15 comunas, expertos/as y organizaciones de profesionales, se terminaron sancionando nuevos Códigos Urbanístico y de edificación a la medida del sector inmobiliario, sin actualizar el PUA y violándolo y sin un Código Ambiental a la par. En términos ambientales, patrimoniales y del Buen Vivir urbano las nuevas normas significan un retroceso. Las estudiaremos en profundidad en

1131. Ver para ampliar Petrelli, Hernán, "Introduciéndonos en el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires", *op. cit.*, p. 23-27.

este Capítulo X, punto 2, como ejemplos paradigmáticos de políticas públicas del Poder Ejecutivo que no pasan el control de ambientalidad y que violan los estándares de la democracia participativa, puesto que aun cuando terminen sancionadas como leyes, la iniciativa, el proceso y las decisiones sobre la versión final estuvieron en todo momento en cabeza de ese poder. A su vez hay que agregar que, sancionado el Código Urbanístico en 2018, ya se introdujeron nuevas modificaciones aún más regresivas en el 2020 y se comenzaron a enviar desde el Ejecutivo paquetes de proyectos de ley que implican consagrar alarmantes excepciones, a través de “Convenios urbanísticos” a la medida de las propuestas de los desarrolladores inmobiliarios, que distorsionan este instituto que fue creado a favor del bien público.

X.1.3. Leyes de protección del patrimonio¹¹³²

En diez años (entre 1997-2006), solo se sancionaron 54 leyes sobre patrimonio y existían solo 1350 edificios catalogados por la Ciudad.

Desde la creación de la Comisión Especial de Patrimonio en apenas dos años, se sancionaron 107 leyes, el doble que en la década anterior, se catalogaron 837 edificios y se pasó de seis a 26 áreas de protección histórica. Si bien la Ley N° 1227 es del 2003, se logró ponerla en funcionamiento varios años después al lograrse judicialmente su reglamentación¹¹³³ y con la sanción de la Ley N° 2548 se dio un salto de calidad en la protección, al revertirse el sistema de catalogación edificio por edificio, tan funcional a la especulación inmobiliaria, para crear leyes de protección genéricas hasta tanto se hiciera un relevamiento exhaustivo.

Hay que subrayar que el artículo 13 de la Ley N° 1227 establece que las leyes que declaran afectaciones de interés cultural no pueden modificarse sin la aprobación del Ministerio de Cultura, ni siquiera para obras o refacciones. Sin embargo, esta norma ha sido violada por la Legislatura o el GCBA o se autorizan cambios que impactan negativamente en los bienes colectivos sin que la ciudadanía pueda incidir.¹¹³⁴

1132. En la tesis original, este apartado incluye un cuadro donde se listan las Normas de protección patrimonial de la Ciudad sancionadas entre 1998 y 2021 según tema, norma, año y denominación. Ver apartado X.1.3 Leyes de protección del patrimonio en la tesis original, disponible en: http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsdl/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrosogra&cl=CL1&d=HWA_4068

1133. Se logró su reglamentación después de la presentación de un amparo por parte de la legisladora Teresa Anchorena, ver: Kiernan, Sergio, “Elogio a una patrimonialista”, en *Página 12*, 13/12/2009. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-1756-2009-12-13.html> [fecha de consulta: 14/10/2021].

1134. Petrelli, Hernán, “Introduciéndonos en el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires”, *op. cit.*, p. 29. Ver en “Rivara y Asociación de Afrodescendientes c/ GCBA s/ amparo” el caso patético de la Casa Suiza, que en 2008 fue declarada por la Legislatura “bien integrante del Patrimonio Cultural al solar sito en Rodríguez Peña 252/54” (Casa Suiza) cuyo uso “será acorde al

Debe tenerse en cuenta que la Ley N° 2548 y sus sucesivas prórrogas nunca modificaron el CPU y no han tenido procedimiento de doble lectura, porque solo suman un procedimiento previo para el caso de tener plano registrado con anterioridad a 1940.¹¹³⁵

Basándose en la figura del “Paisaje Cultural Porteño”,¹¹³⁶ lo que la Legislatura terminó votando fue que todo edificio anterior a 1941 contenido en el perímetro del paisaje estuviera automáticamente inhibido. Esto fue fundamental, al invertir el proceso: quien quisiera demoler tenía que pasar por ventanilla pero el trámite iba al Consejo Asesor en Asuntos Patrimoniales. De ahí, en tiempo breve –demasiado breve, tal vez– volvía autorizado o iba a la Legislatura para una catalogación. Esta ley fue prorrogada primero y luego extendida a toda la Ciudad hasta fines de 2011, como la nueva Ley N° 3056.

Gran parte de la implosión normativa a partir del 2007 en esta materia se debió al movimiento de vecinos/as y ONG hartos/as de demoliciones que fueron presentando cada más amparos, movilizándose y encontraron caja de resonancia en la Comisión de Patrimonio.¹¹³⁷

A estas batallas, políticas y mediáticas, le siguieron las inesperadas movilizaciones de barrios como el Seguro contra la peatonalización de sus pasajes, la resistencia de San Telmo al retiro de adoquines y de varios otros por las alturas de los edificios, entre otras.

En la tesis original alojada en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Derecho de la UBA, se incluye un cuadro con la totalidad de las

valor patrimonial del predio” (Ley N° 2959) y demolida en febrero 2015 con la aprobación del Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales (CAAP) del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1135. Petrelli, Hernán, “Introduciéndonos en el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires”, *op. cit.*, ps. 28 y 29.

1136. Perfilada en épocas de Ibarra y trabajada con otros fines ante UNESCO por Silvia Fajre, Secretaría de Cultura, vinculándola a la Costa de Río durante la gestión de Telerman.

1137. Recuerda Kiernan: “La que terminó de poner el tema en el mapa político fue la batalla legal por la casa Bemberg, en la calle Montevideo justo enfrente de la plaza Vicente López. El entonces apenas formado grupo Basta de Demoler se enteró de que iba a ser demolido y decidió presentar un amparo para evitarlo. Ya habían caído en el mismo intento, tratando de salvar el petit hotel de La Mutual en la avenida Callao, justo enfrente de la plaza Rodríguez Peña. El equipo de Teresa de Anchorena ayudó con una estrategia ganadora”. “Lo que pensaron Facundo de Almeida, Diego Hickethier, Gabriela Muzio, Gabriel Sánchez Sorondo y Laura Weber fue directo al centro de la cuestión: cada vez que un edificio iba a ser catalogado, aparecían demoliéndolo de apuro para evitar su preservación. Lo que se planteó ante la Justicia fue que el Poder Ejecutivo, al autorizar estas demoliciones, evitaba que el Poder Legislativo hiciera su trabajo de debatir si se catalogaba o no. Es decir, existía un conflicto de poderes. El amparo fue duro y claro. El fallo de la Cámara porteña, ante la apelación del gobierno local, fue todavía más claro y lo amplió a todos y cada uno de los casos, ordenando al Ejecutivo que inhibiera todo edificio en tratamiento legislativo hasta que se resolviera el asunto en el recinto”. En “Elogio a una patrimonialista”, *op. cit.*

leyes de protección patrimonial de la Ciudad sancionadas entre 1998 y 2021, sea que se traten de bienes materiales o inmateriales.¹¹³⁸

A esto hay que agregarle las declaraciones de protección efectuadas por el Congreso de la Nación o el Poder Ejecutivo nacional como “monumentos, lugares y bienes históricos nacionales”.¹¹³⁹

X.1.4. Leyes de ventas de tierras y concesiones de espacio público que conllevan pérdidas de espacios verdes o su privatización, rezonificaciones, modificaciones en la constructividad y otros negocios inmobiliarios

Consignamos aquí todas las leyes locales de venta de tierras y concesiones de espacio público detectadas o de rezonificaciones o cambio de uso al efecto de su privatización,¹¹⁴⁰ agregando algunas que eran nacionales –anteriores a la autonomía– y otras normas nacionales o disposiciones locales. Excepcionalmente también consignamos las leyes que significan pérdida de espacios verdes aunque sea para un uso público, cuando se hizo contra la voluntad vecinal y habiendo otras alternativas o cuando indirectamente se está cediendo o liberando otro predio para su privatización. Hay ventas y concesiones de tierras públicas de la Ciudad, pero se agrega la modalidad donde “la Legislatura rezonifica y la Nación vende” especialmente durante el periodo en que Macri fue presidente y Rodríguez Larreta jefe de Gobierno. En un confuso procedimiento por el cual sin pasar por el Congreso de la Nación se pusieron a la venta tierras públicas nacionales, mayoritariamente ferroviarias, para negocios inmobiliarios, acabando así con la última esperanza de recuperación de tierras urbanas para nuevos espacios verdes y públicos, como preveía el Plan Urbano Ambiental.¹¹⁴¹ Puede observarse especialmente en los últimos años cada vez más el uso de títulos engañosos en las leyes que ocultan el verdadero objetivo, la fragmentación en

1138. Disponible en: http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsdl/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrpos-gra&cl=CL1&d=HWA_4068. En dicho cuadro, clasificamos las leyes como APH (área de protección histórica) y catalogaciones en el caso de aquellas que tienden a la protección del patrimonio material, y como patrimonio cultural en el caso de aquellas que protegen el patrimonio inmaterial, pero hay casos donde obviamente se dan ambas. Incluimos algunas leyes que aparentan protección pero pueden implicar privatización o uso privado de bienes públicos, como la ley de Patrocinio, u otras que significan desprotección o daño al patrimonio, como la que pone rejas en la Plaza de Mayo, monumento histórico nacional.

1139. Listado de Monumentos Históricos Nacionales en CABA al 31/12/2017 en *web* Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos. Disponible en: <https://monumentos.cultura.gob.ar/wp-content/uploads/2018/01/MHN-CABA.pdf> [fecha de consulta: 14/10/2021].

1140. Guerra Echeverría, Osvaldo, “Liquidación de tierras públicas nacionales por decreto. Una ‘política de Estado’. Ciudad de Buenos Aires 1978-2017”, Buenos Aires, mayo 2017 (mimeo), *web* del Observatorio del Derecho a la Ciudad. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=78> [fecha de consulta: 15/10/2021] e Información CEDOM 2021.

1141. Ver Cap. VIII, pto. 2. Varios de estos casos se encuentran judicializados.

varias leyes de los procedimientos complejos de cambios de uso y/o zonificación para luego en otras leyes autorizar venta o concesión, la combinación en una misma ley de algún cambio urbano que podría ser favorable y un negocio inmobiliario supuestamente para financiar al primero (plan “canje”).

Es notable el acrecentamiento del fenómeno de venta de tierras públicas y privatización del espacio público desde el 2012 y su vertiginosidad desenfrenada desde el 2016 como nunca antes se había visto en la historia de la Ciudad. La voracidad del extractivismo se fue acentuando con la mayoría parlamentaria de Cambiemos/Juntos por el Cambio al ir englobando a sus partidos aliados e incluso a sus anteriores opositores, ratificada en una elección tras otra. Muchos de sus propios votantes rechazan las ventas de tierras públicas, las torres y en general los negocios inmobiliarios y así lo manifiestan en las calles y en las audiencias públicas. Sin embargo, no son escuchados/as.

Privatización de tierras públicas (ventas y concesiones - pérdida de espacios verdes) rezonificaciones, modificaciones en la constructividad y otros negocios inmobiliarios

Norma	Año	Denominación
Ordenanza N° 34288	1978	Venta de tierras del Parque 3 de Febrero a clubes
Decreto PEN N° 1279/89	1989	Puerto Madero. Creación
Decreto PEN N° 2699/91	1991	Venta a precio vil de Sociedad Rural Argentina integrante del Parque 3 de Febrero como bien del “dominio privado del Estado”
	2000	Ibarra otorga escrituras traslativas de dominio a los clubes
Ley N° 470, Sancción: 05/08/2000, BO: 12/09/2000. Dec. Reg. N° 2021/01	2000	Corporación del Sur. Creación
	2004	Ibarra, convenio que autorizaba a construir un estadio para 12.000 espectadores en el predio ferial de la Sociedad Rural (anulado por la justicia)
Convenio N° 22/04	2004	De Vido e Ibarra acuerdan mantener aeroparque en “su actual ubicación” (no tuvo aprobación legislativa), a pesar del Decreto N° 163/98 de adjudicación de la licitación que obligaba al “ganador”, Aeropuertos Argentina 2000, a construir otro aeroparque alternativo en el GBA o agrandar Ezeiza
Ley N° 2972, Sancción: 04/12/2008, BOCBA N° 3101 del 22/01/2009	2008	Creación Distrito Tecnológico. Parque Patricios. Comuna 4. Exenciones impositivas y líneas de créditos para adquirentes de inmuebles y desarrolladores

Ley N° 3232, Sanción: 15/10/2009, BO: 05/11/2009	2009	Autorización para la venta de tres predios conocidos como de Catalinas Norte (1,5 ha)
Ley N° 3396, Sanción: 07/12/2009, BO: 12/05/2010	2009	Autorización para la venta de terrenos de la ex AU3 (10 ha). Reglamentada por Decreto N° 359/010
Decreto GCBA N° 723/10	2010	Cede tierras Casa Amarilla a Corporacion del Sur SE: (que recibe de IVC por acta de Directorio N° 2411/d/2010, del 05/08/2010) para su venta a BOCAJR.
Ley N° 3730, Sanción: 15/12/2010, BO: 27/01/2011	2010	Concesión de un sector del Parque Jorge Newbery a la Asociación Civil Club de Amigos por 20 años (10 ha)
Ley N° 4353, Sanción: 01/11/2012, BOCBA N° 4054 del 12/12/2012	2012	Distrito de las Artes, Comuna 4, La Boca. Exenciones impositivas y líneas de créditos para adquirentes de inmuebles y desarrolladores
Ley N° 4473, Sanción: 20/12/2012, BO: 14/02/2013	2012	Autorización de la venta del Edificio del Plata (0,5 ha)
Ley N° 4481, Sanción: 20/12/2012, BO: 23/01/2013	2012	Autorización de la venta de decena de inmuebles
Decreto PEN N° 2552/12	2012	Anula la venta de la sociedad rural pero califica al predio ferial como "dominio privado del Estado"
Ley N° 4476, Sanción: 20/12/2012, BO: 30/01/2013	2012	Concesión de parte del Parque Roca por 30 años a la empresa CTC administradora SA (37 ha)
Decreto PEN N° 1382/12	2012	Crea la Agencia de Administración de Bienes del Estado con facultades para enajenar tierras nacionales (enajenación, desafectación, declaración de Estado de innecesaridad), deroga 2 leyes y modifica una
Ley N° 4740, Sanción: 07/11/2013, BO: 03/01/2014	2013	Autorización de la venta de 32 inmuebles (55 ha)
Decreto N°167/2013	2013	Privatización del predio "ingeniero agrónomo Benito Carrasco" por 4 años (10 ha)
Ley N° 4887, Sanción: 05/12/2013, BO: 11/02/2014.	2013	Permiso de uso y explotación por 10 años del campo de deportes ubicado en el Parque Gral. Las Heras, al vencer anterior permiso (0,5 ha)
Ley N° 4950, Sanción: 08/05/2014, BO: 23/06/2014	2014	Autorización de la instalación de bares en los espacios verdes
Ley N° 5498, Sanción: 03/12/2015, BO: 22/01/2016	2015	Otorgamiento a la Asociación Civil Golf Club José Jurado la explotación por 20 años de la totalidad del Parque de las Victorias (45 ha)

Ley N° 5539, Sanción: 19/05/2016, BO: 09/06/2016	2016	Autorización a concesionar el diseño, construcción, mantenimiento, administración y explotación del centro cultural, gastronómico y playa de estacionamiento "Plaza Dr. Bernardo Houssay" (1,4 ha)
Ley N° 5540, Sanción: 19/05/2016, BO: 08/06/2016)	2016	Autorización a la concesión del uso y explotación del "Centro de Exposiciones y Convenciones" (3,5 ha)
Ley N° 5558, Sanción: 09/06/2016, BO: 14/09/2016	2016	Agencia de bienes sociedad del Estado y rezonificación para venta ilegal Tiro Federal, Dec. Reg. N° 480/016
Ley N° 5704, Sanción: 24/11/2016, BO: 09/01/2017	2017	Villa Olímpica, rezonificación
Decreto PEN N° 1173/16	2016	Catalinas Norte 2, rezonificación
Ley N° 5732, Sanción: 07/12/2016, BO: 07/01/2017	2017	Autódromo "Oscar y Juan Gálvez", privatización espacio público
Ley N° 5796, Sanción: 09/03/2017, BO: 30/03/2017	2017	Convenio de rezonificación entre Nación y Ciudad que encubre la venta ilegal de Catalinas Norte 2 (tierras públicas nacionales ferroporutarias)
Decreto PEN N° 153/17	2017	Polo de desarrollo urbano en Isla Demarchi, deja sin efecto el polo audiovisual. Crea Nuevos Aires del Sur SA y autoriza venta ilegal
Decreto PEN N° 255/17	2017	Manzana 1Q, rezonificación
Ley N° 5798, Sanción: 23/03/2017, BO: 24/04/2017	2017	Aprobación de rezonificación y venta ilegal de manzana 1Q
Ley N° 5820, Sanción: 11/05/2017, BOCBA: 13/06/2017	2017	Fracciones de Terrenos - Dominio Público - Desafectación
Ley N° 5874, Sanción: 28/09/2017, BO: 19/10/2017	2017	Terciarización a la privatización del miniestadio para el Club Atlanta (arena la nación)
Ley N° 5875, Sanción: 28/09/2017, BO: 19/10/2017	2017	Rezonificación terrenos ferroviarios para la venta - playón Colegiales
Ley N° 5911, Sanción: 30/11/2017, BO: 28/12/2017	2017	Rezonificación de predios del Estado nacional para negocios inmobiliarios sobre la Av. General Paz
Ley N° 5912, Sanción: 30/11/2017, BO: 21/12/2017	2017	Rezonificación de los terrenos de Catalinas Sur 2 para negocios inmobiliarios
Ley N° 5940, Sanción: 22/12/2017, BO: 17/01/2018	2018	Terciarización de la privatización dando usufructo por 100 años con opción a renovación al Club Tiro Federal de 14 ha del Parque de los Niños

Protocolo Operativo 1 (sic)	2018	El Jefe de Gobierno de la Ciudad transfiere a la Nación 12,5 ha de dominio público de CABA sin ley
Decreto PEN N° 70/18	2018	La Nación transfiere las 12,5 ha a Aeropuertos Argentina 2000 SA
Ley N° 5933, Sanción: 07/12/2017, BO: 04/01/2018	2018	Modifica CPU, polígonos de Villa Olímpica
Ley N° 5961, Sanción: 26/4/2018	2018	Reprivatización por concesión Costanera Norte para locales gastronómicos y boliches: "distrito joven"
Ley N° 5997, Sanción: 09/08/2018 BO: 06/09/2018	2018	Pérdida UP Saavedra por rezonificación para centro de separación de RSU secos semi-automatizado
Ley N° 6010, Sanción: 13/09/2018, BO: 08/10/2018	2018	Venta ex Mercado Dorrego (barrio nuevo Colegiales - normas urbanísticas)
Ley N° 6011, Sanción: 13/09/2018, BO: 08/10/2018	2018	Jardín zoológico "Eduardo Ladislao Holmberg"; explotación comercial de los edificios patrimoniales; autorización
Ley N° 6037, Sanción: 01/11/2018 BO: 16/11/2018	2018	Agencia de Bienes Sociedad del Estado; modificación; autoriza venta en subasta polígonos A y C, art. 11, Ley N° 5558, Tiro Federal con pagos parciales o diferidos
Ley N° 6056, Sanción: 29/11/2018, BO: 20/12/2018	2018	Concesión predios Autopista 25 de Mayo; autorización
Ley N° 6064, Sanción: 29/11/2018, BO: 20/12/2018	2018	Aeropuerto Jorge Newbery; aprobación Convenio N° 22/04, el Protocolo Operativo N° 1 de uso aeroportuario y el Protocolo Operativo N° 1 en materia de transporte, consumación de la privatización de 12,5 ha y relleno costero
Ley N° 6131; Sanción: 13/12/2018, BOCBA: 10/01/2019	2019	Endeudamiento para la construcción del llamado "Paseo del Bajo" (autopista ribereña) (US 175 millones). Convenio entre Nación y Ciudad. Transferencia ilegal (sin ley del Congreso) de 21 inmuebles públicos de la Nación de Villa 31, Balvanera, Mataderos y Chacarita para su venta por GCBA
Ley N° 6135, Sanción: 13/12/2018, BO: 09/01/2019	2019	Rezonificación y uso comercial de bajoviaductos ferroviarios FFCC Mitre, FFCC San Martín y FFCC Belgrano; Agencia de Administración de Bienes del Estado; convenio-aprobación
Ley N° 6138, Sanción 13/12/18, BO: 09/01/2019	2019	Venta de inmuebles y edificios públicos del GCBA
Ley N° 6154, Sanción 11/04/19, BO: 14/05/2019	2019	Convenio urbanístico y rezonificación que permite edificar en espacio verde (reservado para punto verde) Isla de la Paternal

Ley N° 6179, Sanción: 4/07/2019, BOCBA: 25/07/2019	2019	Autoriza venta de inmuebles en el Barrio Padre Carlos Mugica
Ley N° 6227, Sanción: 07/11/2019, BOCBA: 26/11/2019	2019	Crea el Ente Público No Estatal Parque de Innovación (EPI) para la gobernanza del Parque de la Innovación gobernanza del Parque de la Innovación, que se registrá por normas de derecho privado.
Ley N° 6245, Sanción: 21/11/2019, BOCBA: 26/12/2019	2019	Crea el Parque temático de la Carne (con atracciones, espacios de ocio, entretenimiento, educación, cultura y gastronomía, organizadas en la línea argumental de las actividades rurales). Autoriza concesiones por 15 años prorrogables por 5 sobre bienes públicos.
Ley N° 6261, Sanción: 05/12/2019, BOCBA: 17/01/2020	2020	Autoriza enajenación del remanente de la superficie expropiada para la construcción de las Estaciones Santa Fe y Córdoba la Línea H de subte
Ley N° 6287, Sanción: 05/12/2019, BOCBA: 08/01/2020	2020	Desafectan del dominio público y autorizan la venta de 180 inmuebles del GCBA, incluido uno que fue donado para hacer una escuela
Ley N° 6289, Sanción: 05/12/2019, BOCBA: 08/01/2020	2020	Autoriza la venta de Costa Salguero y Punta Carrasco. Convoca a concurso para el desarrollo urbanístico.
Ley N° 6290, Sanción: 05/12/2019, BOCBA: 23/12/2019	2019	Convenio AABE, Transporte Nación, GCBA y AUSA. Transferencia ilegal de inmuebles de Nación a Ciudad para su venta
Ley N° 6333, Sanción: 08/10/2020, BOCBA: 29/10/2020	2020	Venta de 6 inmuebles del GCBA
Ley N° 6388, Sanción: 10/12/2020, BOCBA: 29/12/2020	2020	"Convenio urbanístico" GCBA con Kilómetros SA y Arkinver SA. Rezonificación. Excepción a las normas de edificabilidad (Tierras de la Ex Sastrería Militar transferida por Nación)
Ley N° 6389, Sanción: 10/12/2020, BOCBA: 29/12/2020	2020	"Convenio urbanístico" GCBA con Koolhaas S.A. Rezonificación. Excepción a las normas de edificabilidad (Polígono Fitz Roy, Vera y Ramírez de Velazco)
Ley N° 6390, Sanción: 10/12/2020, BOCBA N° 6033 del 11/01/2021 y su fe de erratas (Ley N° 6412)	2021	Distrito Audiovisual y de las Artes. Mixtura de Usos y beneficios impositivos para desarrolladores. Comuna 4
Ley N° 6391, Sanción: 10/12/2020, BOCBA N° 6030 del 07/01/2021	2021	Distrito de Diseño. Régimen de Promoción. Beneficios impositivos para desarrolladores urbanísticos y gastronómicos
Ley N° 6411, Sanción: 25/03/2021, BOCBA: 12/04/2021	2021	"Convenio Urbanístico" entre GCBA, Profidu S.A., Mitre Construcciones S.A. y el Sr. Pedro Lionel Marsiglia. Rezonificación. Excepción a las normas de edificabilidad en la última manzana verde de Puerto Madero (IQ) vendida ilegalmente sin ley del Congreso

Ley N° 6441, Sanción: 5/08/2021, BOCBA: 19/08/2021	2021	Modificación al Código Urbanístico. Rezonificación que autoriza un Estadio de fútbol
Ley N° 6447, Sanción: 2/09/2021, BOCBA: 21/9/2021	2021	Distrito del Vino. Rezonificación. Beneficios para desarrolladores urbanísticos y gastronómicos. Comuna 11
Ley N° 6458, Sanción: 21/10/2021, BOCBA N° 6255 del 11/11/2021	2021	"Fondo Fiduciario para la Promoción a la Innovación, Ciencia y Tecnología" de CABA (FON-PI). Incluye producto de excepciones al Código Urbanístico ("Convenios urbanísticos")

Fuente: Guerrica Echevarría (2017), Observatorio del Derecho a la Ciudad (2018), CEDOM (2018) y *web* CEDOM y BOCBA (2021). Elaboración propia.

La enumeración de potenciales bienes que, aún con intervenciones urbanas del Estado, podrían pasar en forma parcial a dominio o concesión privada es larga y se puso de manifiesto cuando se trató la Ley de Agencia de Bienes del Estado. Están en ese peligro el Cenard, terrenos ferroviarios en Palermo –por ejemplo, la venta de las tierras del Jumbo/Easy, bajo el ropaje de la protección patrimonial del Pabellón del Centenario–, Liniers y Caballito (que pueden ser vendidos por Nación), Cuerpo de Policía Montada, el Mercado de Hacienda de Liniers, la Cárcel de Devoto, entre otros. Además, vuelven al debate urbano proyectos antes dejados de lado –como la mudanza y unificación de 5 hospitales para vender sus terrenos para negocios inmobiliarios¹¹⁴² y otros retenidos en la Legislatura, como el shopping de Caballito, la rezonificación de la Isla Demarchi –que el Estado nacional ya la tiene en venta–.

X.1.5. Leyes de emergencia urbana, habitacional y/o ambiental. Promesas de urbanizaciones incumplidas

Por el íntimo vínculo entre la falta de ordenamiento territorial en la Ciudad y los problemas ambientales en las situaciones de emergencia habitacional y urbanizaciones, incluimos aquí todas las leyes locales que se refieren a ellas en el periodo 1998-2018.

1142. Hospitales "Francisco Muñiz", "Carlos B. Udaondo", "María Ferrer", "Marie Curie" y el "Instituto de Rehabilitación Psicosfísica", ver: "Por decreto, el Gobierno porteño puso en marcha la unificación de cinco hospitales en el sur de la Ciudad", en *Clarín*, 18/09/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/decreto-gobierno-porteno-puso-marcha-unificacion-hospitales-sur-ciudad_o_09ZgNYJ4Z.html [fecha de consulta: 17/10/2021]; "Cinco hospitales por uno", en *Agencia de Noticias de Ciencias de la Comunicación de la UBA*, 20/09/2018. Disponible en: <http://anccom.sociales.uba.ar/2018/09/20/cinco-hospitales-por-uno/> [fecha de consulta: 17/10/2021]; "Fusionarán cinco hospitales: U\$S 123 millones por la venta de los predios y ajuste en salud", en *Tiempo Argentino*, 19/05/2018. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/fusionaran-cinco-hospitales-us-123-millones-por-la-venta-de-los-predios-y-ajuste-en-salud> [fecha de consulta: 17/10/2021]; "Larreta avanza con un proyecto frustrado de Macri. Cinco hospitales en uno", en *Página 12*, 26/04/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/110870-cinco-hospitales-en-uno> [fecha de consulta: 17/10/2021].

Urbanizaciones. Soluciones habitacionales/emergencias ambientales y/o habitacionales

Tema	Norma	Año	Denominación
General	Ley N° 148, Sanción: 30/12/1998, BO: 29/01/1999	1998	Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios
	Ley N° 1408, Sanción: 29/07/2004, BO: 06/09/2004, vetada por Dec. N° 1611/004; aceptado por Resolución N° 462/004, arts. 2 y 7	2004	Emergencia habitacional
	Ley N° 2973, Sanción: 04/12/2008, BO: 19/01/2009, vetada parcialmente por el Dec. N° 009/009	2009	Emergencia habitacional: modificación de la Ley N° 1408
	Ley N° 3339, Sanción: 03/12/2009, BO: 21/01/2010	2009	Equipo de sacerdotes para las villas de emergencias
Villa 1-11-14	Ley N° 403, Sanción: 08/06/2000, BO: 14/07/2000	2000	Programa de planeamiento y gestión participativo de la Villa 1-11-14
Zavaleta	Ley N° 605, Sanción: 21/06/2001, BO: 23/07/2001	2001	Complejo Habitacional Zavaleta. Urbanización
Villa 20	Ley N° 1061, Sanción: 18/09/2003, BO: 17/10/2003	2003	Transfiérese a la Comisión Municipal de la Vivienda, el dominio de inmuebles correspondientes a la Villa 20
	Ley N° 1770, Sanción: 11/08/2005, BO: 22/09/2005	2005	Ley de urbanización de la Villa 20
	Ley N° 1853, Sanción: 24/11/2005, BO: 13/01/2006	2005	Agregado al art. 2 bis de la Ley N° 1770
	Ley N° 2054, Sanción: 03/08/2006, BO: 07/09/2006	2006	Modificaciones a la Ley N° 1770
	Ley N° 2692, Sanción: 24/04/2008, BO: 03/06/2008	2008	Convenio predio Nación urbanización Villa 20
Rodrigo Bueno	Decreto N° 2136/06	2006	Crea el programa de recuperación de terrenos de la Reserva Ecológica, afectándolos a la Villa Rodrigo Bueno
	Ley N° 5798, Sanción: 23/03/2017, BO: 24/04/2017	2017	Urbanización barrio Rodrigo Bueno
Villa 21 y 24	Ley N° 1868, Sanción: 01/12/2005, BO: 19/01/2006	2006	Pavimentación, red de cloacas y mejoramiento de los espacios de aire libre de las Villas 21 y 24
	Ley N° 3352, Sanción: 03/12/2009, BO 09/02/2010	2009	Modificación del art. 3 de la Ley N° 1868

Ramón Carrillo	Ley N° 1333, Sanción: 13/05/2004, BO: 18/06/2004	2004	Emergencia ambiental y de infraestructura del barrio Ramón Carrillo
	Ley N° 2821, Sanción: 14/08/2008, BO: 22/09/2008	2008	Prolongación de la emergencia ambiental y de infraestructura del barrio Ramón Carrillo
	Ley N° 3277, Sanción: 26/11/2009, BO: 28/01/2010	2009	Prolongación de la emergencia ambiental y de infraestructura del barrio Ramón Carrillo
	Ley N° 3723, Sanción: 13/12/2010, BO: 01/02/2011	2010	Prolongación de la emergencia ambiental y de infraestructura del barrio Ramón Carrillo
	Ley N° 4009, Sanción: 17/11/2011, BO: 08/02/2012	2011	Prolongación de la emergencia ambiental y de infraestructura del barrio Ramón Carrillo
Carlos Mugica (Villas 31 y 31 bis)	Ley N° 3343, Sanción: 03/12/2009, BO: 09/02/2010	2009	Urbanización de las Villas 31 y 31 bis
	Ley N° 3549, Sanción: 02/09/2010, BO: 01/11/2010	2010	Modificación del art. 3 de la Ley N° 3343
	Ley N° 3759, Sanción: 31/03/2011, BO: 16/05/2011	2011	Modificación de la cláusula transitoria segunda de la Ley N° 3343
	Ley N° 6129, Sanción: 13/12/2018, BO: 15/01/2019	2019	Barrio "Padre Carlos Mugica". Reurbanización
La Boca	Ley N° 2240, Sanción: 14/12/2006, BO: 08/02/2007	2007	Emergencia urbanística y ambiental de La Boca
Comuna 8	Ley N° 5235, Sanción: 11/12/2014, BO: 30/04/2015, Dec. Reg. N°240/015	2014	Art. 32, Urbanización barrios varios Comuna 8
Playón de Chacarita	Ley N° 5799, Sanción: 23/03/2017, BOCBA: 24/04/2017	2017	Urbanización barrio Playón De Chacarita
Varios	Decreto N° 274/07	2007	Programa de ayuda de villa El Cartón y Villa Soldati / AU 7
	Decreto N° 306/07 y Resolución N° 158/07	2007	Establecen la contratación del servicio de higiene urbana en las Villas 3, 6, 15, 17, 19 y 20
	Ley N° 5486, Sanción: 03/12/2015, BOCBA: 20/01/2016	2015	Urbanización barrio Agustín Magaldi y El Pueblito
	Ley N° 6137, Sanción: 13/12/2018	2019	Plan de Vivienda Asequible
	Ley N° 6179, Sanción: 04/07/2019, BOCBA: 25/07/2019	2019	Autoriza venta de inmuebles en el Barrio Padre Carlos Mugica

	Ley N° 6245, Sanción: 21/11/2019, BOCBA 26/12/2019	2019	Urbanización Lisandro de la Torre. 10% de la superficie edificable al IVC para el Plan Vivienda Asequible

Fuente: CEDOM 2018 y *web* CEDOM y BOCBA 2021. Elaboración propia.

X.1.6. (Des) Control de constitucionalidad en la Legislatura

El ámbito legislativo debería funcionar como caja de resonancia de la representación de todos/as y custodio de los valores y principios constitucionales no solo en materia de protección del ambiente, el patrimonio y el paisaje sino, y especialmente, de las reglas de juego para el funcionamiento de la democracia y la república y para ponernos de acuerdo y escucharnos cuando hay disensos en estos temas.

Son frecuentes los desacuerdos y debates entre los/as legisladores/as sobre qué mayorías son necesarias para aprobar una ley, a pesar de la claridad de la Constitución de la Ciudad, o de que en caso de duda siempre se debe estar a favor de la norma más exigente en orden a la protección de los principios de transparencia y resguardos que evidencia nuestra carta magna local. Sin embargo, se hace todo lo contrario.

En este ámbito, los principios deberían jugar en sus funciones *integradora* (creadora de Derecho), *interpretativa* (ayudando a desentrañar el sentido de los mandatos constitucionales), *finalística* (para orientar la política legislativa) y especialmente *delimitadora* (poniendo límite a la propia actividad legiferante para no generar afectaciones a bienes que se quiera proteger).

En este sentido es preocupante que no se efectúe un control constitucional previo a la sanción de las leyes. Es de práctica habitual que en comisiones o en la sesión algunos/as legisladores/as cuestionen la constitucionalidad de una norma que va a sancionarse y eso no se responda ni subsane. Solo servirá si llega a los estrados judiciales si se lee el Diario de Sesiones. Consultada la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura manifestó que no existe ni nunca existió ningún cuerpo técnico asesor estable que opine en esta materia (así como en la Administración hace falta un dictamen de la Legal y Técnica). Obviamente al haber siempre un alto número de legisladores/as abogados/as de formación esto se debate en las comisiones. Excepcionalmente es la Comisión de Asuntos Constitucionales o su presidencia la que ha opinado, aun cuando un proyecto no tuviera giro a la misma.

Entendemos que debería haber un control de constitucional activo en el ámbito parlamentario previo a la sanción de las leyes especialmente para evitar casos de delegación legislativa lamentablemente tan frecuentes, violaciones a principios de derechos humanos (no discriminación, igualdad, no regresión de derechos) o a la interpretación vigente por parte de los organismos encargados de su aplicación –que están equiparados al derecho constitucional vigente–

(control de convencionalidad) o violaciones a normas constitucionales en el procesos de formación de las leyes.

El control de ambientalidad¹¹⁴³ sería fundamental especialmente actuando como límites al poder legiferante los principios de prevención, precautorio,¹¹⁴⁴ no regresión,¹¹⁴⁵ intergeneracional e *in dubio pro natura* y como pauta creadora para buscar la mejor alternativa el de armonía con la naturaleza.

Aunque las leyes ambientales de la Ciudad no son en general malas, si perfectibles –especialmente para no dar lugar a distintas interpretaciones por parte del Poder Ejecutivo o la Justicia–, aunque falten muchos temas por legislar –donde obviamente se cruzan intereses creados que pretenden que no se legisle–, las peores experiencias parlamentarias se dan en el terreno de las leyes urbanísticas, que es donde se libra la batalla del “extractivismo urbano”. Allí a los principios se los llevan puestos.

La premisa legislativa debe ser en cualquier tipo de norma “la no afectación de bienes ambientales a transferir a las generaciones futuras” y el “no retroceso en los niveles de protección ambiental”.

Coincidimos con Lorena Bianchi en que el Poder Legislativo, en este caso la Legislatura, debe detectar un eventual retroceso comparando la actual norma que establece un determinado nivel de protección ambiental con el proyecto de “norma eventualmente regresiva” que disminuye los niveles de protección ambiental. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que a veces una serie de regresiones poco significativas, consideradas aisladamente, pueden representar una regresión que perfora el patrimonio transmisible a las futuras generaciones. Por ello es función legislativa en el control de ambientalidad realizar un estudio profundo y sistemático de las normas incorporando la “cadena de modificaciones regresivas” que se vienen aprobando.¹¹⁴⁶

Si como afirma José Alberto Esain “la formulación de la política desde la propia legislación es una actividad que forma parte de la gestión ambiental”,¹¹⁴⁷ es fundamental por mandato constitucional y de la Ley General de Ambiente

1143. Ver Cap. VI, pto. 4.

1144. Ver: Berros, Valeria, *Entramado Precautorio. Un aporte desde el derecho para la gestión de riesgos ambientales y relativos a la salud humana en Argentina*, op. cit.

1145. Bianchi, Lorena, “El Principio de no regresión ambiental en la Argentina. Algunas aproximaciones sobre su funcionamiento”, en Cafferata, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana, (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, op. cit. Ver tmb. Berros, Valeria, “Construyendo el principio de no regresión en el Derecho argentino”, JA, 2011-IV, N° 13; Sozzo, Gonzalo, “El principio de no regresión del derecho ambiental en el camino de la Conferencia de Río + 20”, JA, 2011-IV, N° 13, p. 58; Esain, José Alberto, “El principio de progresividad en materia ambiental”, JA, 2007-IV, N° 2, p. 11. En sentido similar para el control de convencionalidad y no regresividad en derechos sociales: Courtis, Christian. “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, op. cit.; Abramovich, Victor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit.

1146. Bianchi, Lorena, “El Principio de no regresión ambiental en la Argentina. Algunas aproximaciones sobre su funcionamiento”, op. cit., p. 164.

1147. Esain, José Alberto, *Competencias ambientales*, op. cit., p. 400.

la evaluación previa de toda norma meditando si no desvirtúa el derecho al ambiente, los principios ambientales vigentes, su razonabilidad, proporcionalidad, agravada por el límite de la progresividad y no regresión. Además, hay que advertir que esta elaboración es política y no técnica. Pueden tenerse y deben en cuenta elementos científicos y técnicos pero el juego de principios y valores es en última instancia tarea legiferante propiamente dicha.

En este contexto las audiencias públicas son de gran ayuda, no solo en cumplimiento del principio de participación ciudadana sino porque pueden aportar elementos de reflexión desde otras perspectivas y saberes que enriquecen al decisor/a. Es llamativo que aun en los casos donde son obligatorias en la Legislatura las audiencias públicas se han ido convirtiendo en un mero trámite.

X.1.6.1. Falta de escucha a la ciudadanía

Según el Movimiento Comunero, la Legislatura no cambió mucho en estos quince años y los/as legisladores/as siempre han estado sujetos a una lógica de mantener sus cargos. Sin embargo, señalan que, desde el 2011, “ha adquirido ribetes de obscenidad explícita, como fueron los últimos tres trueques de votaciones de fin de mandato por cargos”. Subrayan que aumentó la cantidad de gente que participa en las audiencias públicas y su impacto mediático –en todos los casos referidos a espacio público, por ejemplo, en el de la creación de la Agencia de Bienes– porque crece la indignación contra la intervención del Gobierno contra los intereses colectivos”.¹¹⁴⁸

La ONG “Proteger Barracas” observa que la actual gestión no tuvo en diez años mayoría propia en la Legislatura, por lo que resulta evidente que ha obtenido apoyos de bloques opositores para avanzar en varias iniciativas legislativas discutibles o contrapuestas con los intereses vecinales. No obstante, añade que el período 2006-2010 fue el más receptivo a las propuestas vecinales, con legisladores/as que recibieron e impulsaron esas iniciativas. Según su propia experiencia las posiciones en los años siguientes fueron haciéndose menos permeables y creen que la coyuntura actual es la menos favorable, aprobándose leyes abiertamente rechazadas por los/as vecinos/as, especialmente el nuevo Código Urbanístico.¹¹⁴⁹

Entre los/as legisladores/as más mencionados/as o recordados/as por su gestión en temas ambientales, de defensa del patrimonio y en su lucha contra el extractivismo urbano se mencionan a Pablo Bergel, Adrián Camps, María José Lubertino, Teresa Anchorena, Facundo De Filippo y Marcelo Ramal. También han sido especialmente mencionados en temas de residuos Eduardo Epszteyn, por temas de patrimonio y las construcciones de pasos bajo niveles

1148. Entrevista a Carlos Wilkinson (sociólogo, integrante del Movimiento Comunero, fundador de la Red de Vecinos por Buenos Aires), del 05/01/2018.

1149. *Proteger Barracas*, respuesta institucional por escrito a nuestro cuestionario, 15/01/2018.

Sergio Abrevaya, por su trabajo para avanzar las urbanizaciones Rocío Sanchez Andia, Enzo Pagani por su escucha a los afectados/as por las expropiaciones de la Línea H y las inundaciones, y en general por su receptividad a las inquietudes de los/as vecinos/as, Fernando Sánchez, Patricio Di Stéfano y Karina Spalla.¹¹⁵⁰ El Movimiento Comunero rescata la gestión de la Legisladora Paula Penacca al frente de la Comisión de Descentralización (2016-2017) que contribuyó al reconocimiento de la institucionalidad de los Consejos Consultivos Comunales para el debate de los proyectos de ley de Presupuesto participativo –había cuatro: FPV, Suma+, PRO y PS, aunque finalmente no se sancionó–.¹¹⁵¹

Si bien se realizan las audiencias públicas –aunque solo en los casos exigidos por la Constitución– y el reglamento de la Legislatura establece que la primera media hora en las reuniones de comisión de Diputados los/as vecinos/as puede ser escuchados/as y la participación es alta y ha sido creciente cuando los temas lo ameritan, dicha participación no es en general demasiado valorizada por el cuerpo.¹¹⁵² En muy pocas ocasiones incide en cambiar algún rumbo (en general esto pues ocurrir en casos con una muy fuerte presencia sindical organizada, o tal vez en algún punto o parcialmente si hay una muy extendida y numerosa participación vecinal, pero a veces ni en esos casos. De hecho, la institución de la “Tribuna del Vecino/a”, incorporada al reglamento de la Legislatura nunca se puso en funcionamiento.¹¹⁵³

Del total de 1306 audiencias públicas realizadas en veinte años (1998-2017),¹¹⁵⁴ 817 se vinculan a cuestiones ambientales o patrimoniales o tiene impacto o incidencia ambiental. Poco más de 303 son referidas a patrimonio y 185 entrañan las permanentes modificaciones a los Código de Planeamiento y de Edificación por cambios de zonificaciones, usos, alturas, etcétera –solo favorables al ambiente, cuando se trató de procesos impulsados por los/as propios/as vecinos/as–. Solo 3 fueron referidas a los servicios de recolección de residuos e higiene urbana.

Pero si se analizan en profundidad y con detenimiento muchas de las audiencias sobre espacios verdes o espacios públicos solo se limitan a su nomenclatura. Así en veinte años solo 7 de 151 audiencias de espacios verdes se

1150. Es probable que las menciones de legisladores/as esté circumscripita al periodo posterior a 2006 básicamente porque la mayoría de las ONG se constituyeron y comienzan a interactuar con la Legislatura para esa época también porque muchos problemas se agravan o incrementan por ese entonces.

1151. Entrevista a Carlos Wilkinson (sociólogo, integrante del Movimiento Comunero, fundador de la Red de Vecinos por Buenos Aires), 05/01/2018.

1152. Para el tema de las Audiencias, ver en el Cap. XI, el pto. 4.

1153. Ver la lucha de los/as vecinos/as por este instituto en el Cap. XI, pto. 4.3.4.

1154. Ver el cuadro de Audiencias Públicas sobre cuestiones ambientales y patrimoniales (1998-2017) en el Cap. X. 1, que integra la tesis original disponible en: http://repositorioubas.sisbi.uba.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrposgra&cl=CL1&d=HWA_4068; Dirección General de Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Solicitud sobre audiencias públicas del 14/02/2018, respuesta del 05/03/2018. La Legislatura no tiene este archivo digitalizado, así que debimos trabajar manualmente con los biblioratos de veinte años.

refieren a la creación o regulación de los mismos y solo 4 de 31 audiencias de espacios públicos tiene ver con su creación o regulación. El resto (205) son todas audiencias en las que se debate sobre su nombre (144 de espacios verdes, 27 de espacios públicos, 30 de canteros centrales y 4 de bulevares).

Audiencias públicas sobre espacios verdes y espacios públicos

Espacios verdes				Canteros centrales			
Año	Denominación	Creación/ Regulación	Totales	Año	Denominación	Creación/ Regulación	Totales
'98	0	0	0	'98	1	0	1
'99	4	0	4	'99	0	0	0
'00	16	0	16	'00	4	0	4
'01	1	0	1	'01	0	0	0
'02	7	0	7	'02	4	0	4
'03	5	0	5	'03	3	0	3
'04	20	0	20	'04	1	0	1
'05	3	0	3	'05	2	0	2
'06	4	2	6	'06	4	0	4
'07	9	0	9	'07	0	0	0
'08	8	0	8	'08	1	0	1
'09	6	0	6	'09	0	0	0
'10	11	0	11	'10	1	0	1
'11	5	0	5	'11	0	0	0
'12	7	2	9	'12	1	0	1
'13	8	0	8	'13	2	0	2
'14	10	1	11	'14	4	0	4
'15	9	0	9	'15	0	0	0
'16	7	0	7	'16	1	0	1
'17	4	2	6	'17	1	0	1
Total	144	7	151	Total	30	0	30

Fuente: elaboración propia sobre la base de CEDOM 2018

Boulevard				Espacios públicos			
Año	Denominación	Creación/ Regulación	Totales	Año	Denominación	Creación/ Regulación	Totales
'98	0	0	0	'98	0	0	0
'99	0	0	0	'99	1	0	1
'00	0	0	0	'00	4	0	4
'01	0	0	0	'01	0	0	0
'02	0	0	0	'02	3	0	3
'03	0	0	0	'03	2	0	2
'04	0	0	0	'04	4	0	4
'05	0	0	0	'05	1	0	1
'06	0	0	0	'06	0	1	1
'07	0	0	0	'07	4	0	4
'08	0	0	0	'08	2	0	2
'09	0	0	0	'09	2	0	2
'10	0	0	0	'10	2	2	4
'11	0	0	0	'11	0	0	0
'12	1	0	1	'12	0	0	0
'13	0	0	0	'13	0	0	0
'14	0	0	0	'14	1	0	1
'15	0	0	0	'15	0	0	0
'16	2	0	2	'16	1	0	1
'17	1	0	1	'17	0	1	1
Total	4	0	4	Total	27	4	31

Fuente: elaboración propia sobre la base de CEDOM 2018

En los últimos años se ha incrementado la participación en las audiencias públicas, especialmente a partir de la oposición vecinal a la sanción de los Códigos Urbanístico y de Edificación en 2018. Pero sin lugar a dudas, durante la pandemia y en el contexto de audiencias virtuales, la participación llegó al máximo punto para rechazar la venta de la Costanera con 7500 participantes inscriptos/as y luego con la recolección de más de 50000 firmas para impulsar a través de una iniciativa popular un parque ciento por ciento verde y público en costanera Norte. A pesar de ello, la Legislatura siguió adelante con el despacho favorable rumbo a la segunda lectura.

Así, las situaciones más escandalosas de falta de escucha y de violación a la voluntad ciudadana se dieron con motivo de la seguidilla de audiencias públicas a raíz de la inconstitucional privatización de la Costanera Norte (Distrito Joven: Costa Salguero y Punta Carrasco) y del cambio de zonificación en la ex Ciudad Deportiva de Boca en la Costanera Sur. Efectivamente, en 2008, durante la gestión de Macri en la Ciudad, la concesión de Costa Salguero fue prorrogada dos veces –vía decreto– hasta 2016. Costa Salguero es un terreno de 18,5 hectáreas concedido por 30 años en 1991. En ambas concesiones, el Gobierno de la Ciudad venía recibiendo magros cánones mensuales: 5 dólares por metro cuadrado en Punta Carrasco y 1,5 dólares por metro cuadrado al mes (cien veces menos que el valor de mercado) en Costa Salguero. En 2018 se sancionó la Ley N° 5961 que creó el eufemísticamente denominado “Distrito Joven”, un territorio que se extiende desde parte de la Ciudad Universitaria y la Reserva Ecológica Costanera Norte hasta Costa Salguero. La Ley también autorizó al Poder Ejecutivo a otorgar una concesión de uso y explotación del dominio público por diez años.

En diciembre de 2019, en una escandalosa sesión, se sancionó una nueva ley (Ley N° 6289) que autorizó la posibilidad de venta de los terrenos de Costa Salguero y Punta Carrasco junto a otros 100 inmuebles pertenecientes a la Ciudad. El proyecto de construcción seleccionado para esta parte del distrito prevé un nuevo condominio exclusivo con amarras, hoteles de lujo, restaurantes y viviendas en lo que ahora es suelo público, lo que fomentará más especulación inmobiliaria y una ciudad más “opulenta” para un sector cada vez más reducido de la población.

La participación ciudadana para rechazar estos desarrollos no ha dejado de aumentar desde las audiencias públicas obligatorias entre la primera y la segunda lectura de las leyes, y alcanzó su punto más alto en el debate sobre el nuevo proyecto de zonificación de Costa Salguero. Más de 7.000 participantes se inscribieron para hablar en contra, superando con

creces el máximo anterior promedio de audiencias, de 300 participantes. Vecinos/as y profesionales bien preparados/as de todas las disciplinas, como ciudadanos/as o en representación de sus colectivos, aportaron amplios argumentos jurídicos, urbanísticos, medioambientales y climáticos sobre por qué la costa no debe ser privatizada y por qué debe ser recuperada para el uso verde y público como un gran parque costero. Se impugnaron los engañosos planos y *renders* del proyecto ganador presentados por el gobierno, que no mostraban las verdaderas dimensiones ni los impactos. Posteriormente, se inició una recolección de firmas para presentar a la Legislatura porteña una propuesta de ley de Iniciativa Popular (que requería 40.000 firmas para ser tratada) para que toda la zona se convierta en un Parque Costero.

Muchas organizaciones sociales, ecologistas, feministas y de mujeres fuimos muy activas en este proceso. La Coordinadora La Ciudad somos quienes la habitamos, la Red de defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y el Colectivo de Arquitectas, entre otras, se destacaron por la cantidad y calidad de oradoras/es en las audiencias. Artistas y celebridades se involucraron, incluyendo el colectivo Actrices Argentinas. Hubo marchas, caravanas de coches, concentraciones de bicicletas, exhibición de carteles al ritmo de los semáforos en el Obelisco y en muchos barrios, abrazos al río y una gran movilización de decenas de miles de ciudadanos en marzo de 2021, bajo los lemas “Defiende el río” y “No vendan la Costanera”. A pesar de la pandemia, miles de personas protestaron. Sin duda fue un avance sin precedentes en la participación popular en defensa de la justicia climática en la ciudad.

Tras las movilizaciones, el principal partido de la oposición en la ciudad, el Frente de Todos, recogió la propuesta de la Iniciativa Popular ciudadana y la hizo suya. Finalmente, juntamos más de 50.000 firmas y las presentamos en noviembre de 2021 para obligar a la Legislatura a tratar el proyecto de ley para no vender Costa Salguero y convertirla en un parque público.

Sin embargo, en diciembre 2021, con 36 votos afirmativos, el oficialismo sancionó la rezonificación de Costa Salguero y Punta Carrasco Ley N° 6475 –Master Plan del “Distrito Joven”– Costanera Norte, y el convenio con el grupo IRSA en la ex Ciudad Deportiva de Boca (Ley N° 6476) a pesar de las tres audiencias, la movilización de la sociedad civil y las 53.000 firmas en contra.

X.1.6.2. Ejemplos paradigmáticos de (des)control constitucional y ambiental y “plan canje”

X.1.6.2.1. LA VENTA DE TIERRAS PÚBLICAS EN LA CIUDAD. EL CASO PARADIGMÁTICO DE LA AGENCIA DE BIENES Y LA VENTA DE TIERRAS DEL MONUMENTO HISTÓRICO TIRO FEDERAL¹¹⁵⁵

X.1.6.2.1.1. LA LEY EN PRIMERA LECTURA: CREACIÓN DE LA CORPORACIÓN METROPOLITANA SE¹¹⁵⁶

En la última sesión de 2015, se sancionó con modificaciones el Expte N° 2485-J-15 en primera lectura.¹¹⁵⁷ Se aprobó la creación de la empresa Agencia de Bienes SE (finalmente se le cambió el nombre para tratar de disimular) autorizándose al PE a transferirle de manera inespecífica “todos” los inmuebles de dominio “privado”¹¹⁵⁸ de la Ciudad (salvo los ya pertenecientes a las Corporaciones Puerto Madero o del Sur) para que la Agencia pueda disponer de ellos (arts. 3 y 5 de la Tabla 57). El proyecto aprobado en primera lectura incluía expresamente la “enajenación” de los terrenos del ex Mercado El Dorrego y de dos terrenos del predio del Tiro Federal.¹¹⁵⁹ La votación fue escandalosa, sin permitir ningún debate y abriendo el camino a que esa Agencia pudiera vender terrenos de la

1155. Como parte del proceso de elaboración de esta tesis, presentamos en el curso de Doctorado en la UBA de la Dra. Cayuso el trabajo “Inconstitucionalidad de la Ley que crea la Agencia de Bienes de la Ciudad y la venta del Tiro Federal”, Buenos Aires, 2016 (inédito) y nuestra ponencia “La venta de tierras públicas y sus consecuencias ambientales en colisión con el Estado de Derecho” al VI Congreso de Derecho Ambiental, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y la Fundación Expoterra, diciembre 2017. Este último publicado en Cafferata; Néstor (dir.), *Revista de Derecho Ambiental*, N° 54, abril/junio, 2018.

1156. Legislatura CABA, Diario de Sesiones. Versión taquigráfica de la 24° sesión ordinaria, 03/12/2015, VT 27, pp. 361-389.

1157. Se lograron superar los dos tercios (40 votos) que requiere la mayoría especial con los 44 votos favorables, votándose una ley con varias disposiciones inconstitucionales.

1158. Aunque comprende varios de dominio “público”. Comprendía la posibilidad de venta, subasta o concesión de 2000 inmuebles entre otros del Centro Cultural Recoleta/shopping Buenos Aires Design, el Tiro Federal, el ex Mercado Dorrego, sectores de la Plaza Alvear, terrenos del Autódromo, edificios patrimoniales en el Casco Histórico y el Hospital Rivadavia, sede CEMIC. El Proyecto enviado por el PE declaraba innecesarios para la gestión y desafectaba del dominio público 19 inmuebles en anexo, y además con planos El Dorrego, el Tiro Federal y el Centro Cultural Recoleta.

1159. En 1924 la Municipalidad de Buenos Aires mediante la sanción de la Ord. N° 809 le concedió el predio, que en la actualidad ocupa, mediante una figura muy particular que implica un usufructo vitalicio condicionado al cumplimiento de tres ítems: que no le diese un uso distinto, que no existiesen razones de seguridad pública o que no se ejecutasen obras de interés municipal. También estableció un cargo autolimitativo: solamente podía operar el desalojo si previamente la Municipalidad habilitaba y entregaba un predio equivalente. Por el Dec. N° 1680/2005, el PEN declaró a la totalidad del predio que ocupa el Tiro Federal Argentino monumento histórico nacional. Esto surge claramente de los datos catastrales enunciados en dicho instrumento.

Ciudad sin pasar por la Legislatura, sin presentar informes de impacto ambiental ni social, incumpliendo así palmariamente la Constitución de la Ciudad.

X.1.6.2.1.2. LA MOVILIZACIÓN SOCIAL Y EL RECHAZO. BUENOS AIRES NO SE VENDE

Desde marzo del 2016 se comenzaron a realizar encuentros de organizaciones vecinales, que recién se enteraban de la lista de leyes votadas en diciembre, de dudosa constitucionalidad y nulo debate público, con el objetivo de coordinar acciones conjuntas de rechazo. Se constituyó “Buenos Aires no se vende”, un colectivo de 80 ONG en defensa del espacio público y contra el avance de los proyectos inmobiliarios.¹¹⁶⁰

X.1.6.2.1.3. AUDIENCIA PÚBLICA Y ANÁLISIS EN COMISIÓN

En la Audiencia pública del 29 de marzo de 2016 hubo 139 expositores/as, todos/as los/as cuales se manifestaron en contra de la creación de la Agencia de Bienes, del vaciamiento de las funciones del Poder Legislativo en materia patrimonial y con un auditorio de varios cientos que aclamaron la rotunda oposición al proyecto en general y a la venta de El Dorrego y el Tiro Federal en particular. Casi todos/as los/as expositores hacen referencia a las inconstitucionalidades, a la burla a la participación ciudadana y a la democracia participativa (“democracia delegativa y apropiadora”), la delegación legislativa (“absurda terciarización de facultades indelegables de los legisladores”), la violación a la ley de comunas y a sus consejos consultivos, la falta de información y documentación sobre los bienes que se transfieran, la contaminación del paisaje urbano, el problema de la infraestructura, la pérdida de la superficie natural absorbente, la pérdida de 10 ha de áreas verdes (frondosas arboledas centenarias del Tiro Federal), la falta de preocupación por el patrimonio declarado tal (manzana 146 APH), la zona inundable por lluvias y crecidas del Arroyo White, la contaminación visual, la hoya de smog, la generación de mayor superficie de calentamiento, la pérdida de identidad barrial y efectúan graves denuncias en relación a las motivaciones de los/as legisladoras/es que votan estos negocios inmobiliarios.¹¹⁶¹

X.1.6.2.1.4. EL DEBATE EN SEGUNDA LECTURA¹¹⁶²

En el debate en 2016, no se respondieron a los argumentos volcados en la audiencia pública ni a los expresados en la reunión de comisiones y varios/as diputados/as volvieron a plantear la inconstitucionalidad, más allá de una extensa lista de argumentos de índole política, social, económica y éticos en

1160. Ver más información sobre esta organización en el Cap. XI, pto. 3.4.5.

1161. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Taquígrafos, Versión taquígráfica de la Audiencia Pública de la Creación de la Agencia de Bienes SE, 29/03/2016.

1162. Legislatura de la CABA, Diario de Sesiones, Acta de la 14° Sesión, versión taquígráfica preliminar, 09/06/2016, VT 16, pp. 20-73.

contra de la ley y lo injustificado del destino (especialmente torres y un difuso proyecto de *cluster* de innovación) en el caso del futuro uso de los predios producto de la venta parcial del Monumento Histórico Nacional.¹¹⁶³ Se hizo hincapié en la delegación legislativa y el vaciamiento de funciones de la Legislatura de la Ciudad en materia de disposición de bienes del patrimonio de la Ciudad,¹¹⁶⁴ señalando la inconstitucionalidad del artículo 5 de la ley y la irracionalidad de la venta de tierras públicas,¹¹⁶⁵ la inconstitucionalidad por la violación a las facultades comunales, la ilegalidad de la venta de un Monumento Público Nacional y la violación el derecho al ambiente.¹¹⁶⁶

1163. Hablaron 12 diputados/as, 8 en contra, uno explicando la división de su bloque y solo 3 a favor. Se repartió el texto “consensuado” por la mayoría sin debate en comisión y sin que el resto haya podido leerlo antes (mala práctica cada vez más recurrente).

1164. Ver intervención del diputado Adrián Camps. *Ibidem*, pp. 32-34.

1165. “... el problema no es si debe haber o no un Tiro Federal. Eso se puede discutir. [...] Lo que sí existe es una gigantesca transferencia de tierra pública al negocio inmobiliario. Ese es el proyecto del llamado Parque de la Innovación: un gigantesco negocio inmobiliario. (Aplausos). Con respecto a los dos lotes de adelante que dan sobre la avenida del Libertador, donde hoy hay un campo de deportes, quisiera que alguien me explique por qué la Comuna 13 de Belgrano tiene que sacrificar un campo de deportes para hacer dos torres de cien metros cuadrados. Que alguien me diga cuál es el beneficio. ¿Por qué no podemos aprovechar esas canchas de fútbol y de tenis, la pileta de natación o el campo de fútbol para los ciudadanos de la Comuna 13 y tenemos que permitir allí la construcción de dos torres en beneficio del sector inmobiliario privado?” El valor de las tierras del Tiro Federal que se estaban privatizando (640.000 m²) se estimó en la sesión en 640 millones de dólares en dip. Camps. *Ibidem*, p. 34.

1166. Ver intervención del Legislador Vera: “La Constitución establece en su artículo 128 que es competencia concurrente de las comunas la decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local. [...] Lo establecido en el presente proyecto de ley no ha sido consultado a ninguna de las comunas implicadas, ni existe en su texto disposición alguna que establezca la necesaria participación de las comunas en forma obligatoria y previa a la ejecución de la ley”. Además, Vera puso de manifiesto la violación a la democracia participativa en la audiencia pública. y el impacto ambiental: “El predio que ocupa el Tiro Federal Argentino representa el 7 por ciento de la superficie total de la cuenca del Arroyo White, hallándose en un lugar en el que había una laguna reguladora de las crecidas de la baja cuenca del mismo. Sin tener en cuenta la capacidad de retención superficial por encharcamientos, la capacidad de absorción de agua por parte del predio del club representa un caudal que permite el equilibrio de la red pluvial ante las solicitudes de diseño y, aún más, permitió la extensión de dicha red sin ampliar la capacidad de conducción del ducto principal. Si se urbanizara el terreno de 17 hectáreas, de las cuales 13,6 poseen una capacidad filtrante elevada, se producirían inundaciones...”, *ibidem*, pp. 35-39. La Diputada Olivetto Lagos explica otras ilegalidades, *ibidem*, pp. 53-57: “... el artículo 3, Inciso b), le otorga la facultad a esta sociedad de administrar y disponer bienes inmuebles. [...] Esto entra en contradicción con lo que se pretendió resolver con las modificaciones del artículo 5 que, [...], termina también siendo inconstitucional”. “El inciso f)... también delegando en esta Agencia funciones propias de la Administración Central, con el agravante de que [...] su marco normativo [...] está brindando [...] la posibilidad de ejercer estas funciones abstrayéndose de normas básicas de administración y transparencia en el quehacer público”. Examina una triple delegación legislativa, no solo la pérdida de iniciativa de la Legislatura para vender los bienes del Estado, que solo podrá ser propuesto por esta Agencia sino además, el manejo discrecional del Fondo de Desarrollo Metropolitano que se crea con el producido total de esos bienes, por ahora desconocidos e inespecificados, y sus ventas y que quedará fuera del Presupuesto de

Sin embargo, lograron superar los dos tercios (40 votos) que requiere la mayoría especial con los 42 votos.

X.1.6.2.1.5. EL TEXTO DEFINITIVO DE LA LEY N° 5558

A pesar de la audiencia pública y de los argumentos vertidos en la reunión de comisiones y en el recinto el texto finalmente votado es de mucha mayor gravedad que el proyecto inicial, a raíz de la quita del listado de bienes que originariamente se acompañaba.

En el proyecto original, aunque también existía ilegalidad en relación a la delegación legislativa, la venta del Monumento Histórico Tiro Federal¹¹⁶⁷ y la pérdida de espacios verdes que ella conlleva y era carente de razonabilidad en general la venta de espacios públicos con la consiguiente descapitalización de la Ciudad, aún con la gravedad que esta reviste estaba acotada a los inmuebles detallados en el cuerpo principal y en el anexo. En cambio en la sanción definitiva la delegación legislativa es total, genérica, indeterminada espacialmente –no hay listado y se ignora cuáles son los bienes– de todos los bienes existentes y los que existan en el futuro, y además por tiempo indeterminado, vaciando completamente al Legislativo de autoridad en el impulso de proyectos y en la decisión sobre los recursos producido de esas ventas y su endeudamiento, quedando al exclusivo arbitrio del Ejecutivo y sobre la base de proyectos de la Agencia.

La creación de la Agencia de Bienes¹¹⁶⁸ incurre en delegación legislativa al conferirle la potestad genérica y por tiempo indeterminado al Poder Ejecutivo a autorizar a la Agencia la venta de todos los bienes de dominio privado de la Ciudad (salvo los que están en la órbita territorial de las otras dos corporaciones) –se calculaba alrededor de 2400 inmuebles– y contradice la voluntad unánime de audiencia pública sin justificación ni razonabilidad. Contradice la democracia participativa. Viola el principio de debido proceso legal sustantivo. ¡No guarda proporción entre medios y fines! Esta norma viola el principio de razonabilidad.

la Ciudad, por lo tanto del debate parlamentario y escapará a la Ley 70 de Administración financiera de la Ciudad (art. 80, inc. 10 y 12 y 132 CCBA), habilitando también la posibilidad de hacer colocaciones financieras y contraer deuda sin pasar por la Legislatura (art. 80, inc. 14)".

1167. El texto de la ley, con su mala técnica legislativa, sus parches e intrincada redacción pretende ocultar que de los 54500 m² actuales de tierra pública y verde con infraestructura deportiva (piscina, canchas, etc.) privatizan 49.500 m² para hacer torres y edificios donde se construirán 490.000 m² sin contar subsuelos y estacionamientos, negocio de un valor mínimo de 640 millones de dólares y la Ciudad solo se quedará con 5000 m² (60000 m² construibles ponen en la ley arteramente) de uso público de los cuales solo el 25%, 12500 m², serán verdes (o sea UP menos de 35,5x35,5). Es llamativo que el Dip. Forchieri oficialista diga que "gran parte del predio" será UP (sic) y que van a conservar la mayor parte del arbolado o trasplantaron y que construirán reservorios, lo cual implica admitir la inundabilidad –dos cuestiones que la ley no dice y no se entiende donde los harían si incluso prevén muchos subsuelos de estacionamientos–. Ibídem, p. 67.

1168. Ley N° 5558, art. 5

La venta de parte del Monumento Histórico Nacional del Tiro Federal¹¹⁶⁹ es manifiestamente inconstitucional, inconventional e ilegal. La pérdida de espacio verde también es inconstitucional para la Ciudad de Buenos Aires. Todo ello más allá de las afectaciones al paisaje y los potenciales impactos ambientales (zona inundable) y sociales (incremento de tránsito y falta de infraestructura) que al no haber estudio de impacto ambiental no han sido ni siquiera evaluados. Esta norma viola los principios de legalidad, razonabilidad y progresividad ambiental.

Su venta es inconstitucional y cualquier intervención urbana en el área en estudio basada en la ley sub examine violenta principios constitucionales, internacionales y legales de nivel superior a esa norma, la cual debiera adecuarse a los mismos.¹¹⁷⁰ La norma urbanística no alcanza para garantizar la plena vigencia de los principios constitucionales, sino que se deben complementar con las normas ambientales que, en conjunto, permiten preservar dichos derechos. Existe un rico patrimonio arquitectónico y urbanístico, que representa a sus vecinos/as próximos y a los/as del área en su conjunto,

1169. La sede del Tiro Federal Argentino fue declarada Monumento Histórico Nacional por Dec. del PEN N° 1680, 28/12/2005 y tal como surge de las planchetas anexas y de su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble se trata de un solo predio por lo que, salvo que el Presidente o el Congreso de la Nación derogaran la Declaratoria e hicieran otra restringiéndola al Edificio, la ley de la Ciudad aprobada es manifiestamente inconstitucional.

1170. La Ley N° 5558 viola o afecta las siguientes normas: de la Constitución Nacional: art. 14, 1ª pte. y art. 19, 2ª pte. (principio de legalidad en sentido amplio), art. 28 (principio de razonabilidad), art. 41 (preservación del ambiente y patrimonio cultural), art. 75, inc. 19 (cláusula del progreso) en relación a leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, el patrimonio artístico y los espacios culturales y art. 76 (y su homónimo en la Constitución de la Ciudad, art. 84 de prohibición de delegación legislativa). De los Tratados de DDHH que integran el Bloque de constitucionalidad “en las condiciones de su vigencia” (art. 75, inc. 22): art. 15 (derecho a la cultura y protección de los bienes culturales) del PIDESC; arts. 26 (desarrollo progresivo derechos culturales) y 30 (condiciones para el ejercicio de los derechos, límites al Poder reglamentario del Poder Legislativo) del CADH y OC N° 6/86 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De otros Tratados: Convención Internacional sobre el Patrimonio Cultural y Natural Mundial (París 16/11/1972) Ley N° 21836 (1978); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, adoptado por la OEA en San Salvador el 17/11/1988, aprobado por Ley N° 24658 y Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (aprobado por la “XX Cumbre Presidencial de MERCOSUR”, 21 y 22 de junio del año 2001 en Asunción, Paraguay, (Ley N° 25841 de 2003). Otros documentos significativos para la interpretación y aplicación de los Tratados (en las condiciones de su vigencia): Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 16/06/1972, Estocolmo, Suecia. Especialmente ver principio 23 para participación; Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos. ONU, 1993; Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo Sostenible, ONU, 2002; Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Foro Social de las Américas, Quito, 2004; OG N° 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “El derecho de toda persona a participar en la vida cultural”, de 2009; Resolución N° 16/11 del Consejo de los Derechos Humanos de Naciones Unidas (interacción entre ambiente y derechos humanos), “Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente” de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Informe al Consejo de Derechos Humanos 2011.

que merece vías de tutela diferenciadas vigorizando la defensa de ese paisaje. Por lo tanto, la evaluación del impacto ambiental y especialmente la del estratégico debería haberse utilizado como instrumento de defensa de ese ambiente y mecanismo de carácter preventivo y de orden constitucional.

En el caso de la Ley N° 5558 la Legislatura ha actuado cumpliendo con reglas formales en su sanción (salvo en relación con la venta de un Monumento Histórico Nacional, en cuyo caso resulta también manifiestamente ilegal),¹¹⁷¹ pero claramente su accionar carece de legitimidad con relación a la toma de decisiones, puesto que si bien la audiencia pública no es vinculante, no se ha dado respuesta razonable a ninguno de los argumentos volcados en ella de manera consistente y unánime. La mayoría legislativa no obró de buena fe en la aplicación constitucional. Si bien no hay una jerarquía rígida de derechos, no se satisface el mandato de optimización que exige el principio de razonabilidad.¹¹⁷²

1171. La ley que aprueba la venta de los terrenos del Tiro Federal, en tanto es monumento histórico y además implica la pérdida de espacios verdes y el incremento de las inundaciones en una zona ya castigada por estas, viola la Ley N° 25675 (LGA) en sus arts. 2 (objetivos de la política ambiental, incs. b, c, g, h, i, y k), 3 (orden público, operatividad y presupuestos mínimos), casi todos los principios de la política ambiental consagrados en el art. 4 que deben guiar la interpretación y aplicación del conjunto de normas (principios de congruencia, de prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiariedad y de sustentabilidad), el art. 5 (incorporación de la perspectiva ambiental en todas las decisiones en todos los niveles) y los arts. 19, 20 y 21 de participación ciudadana (derecho a opinar en audiencias públicas, decisiones contrarias fundadas, participación en evaluación de impacto ambiental y en los planes de ordenamiento ambiental del territorio, planificación y evaluación de resultados); la Ley N° 25831 de Información Pública Ambiental; la Ley N° 12665 de Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos, art. 8 (modif. por Ley N° 24252); la Ley N° 25197 (1999) Régimen de regulación de Patrimonio Cultural (art. 2) y el Código Civil y Comercial de la Nación, la Ley 26994, arts. 235, 236, 240 y 241, compatibilidad del ejercicio de derechos sobre bienes del Estado con derechos de incidencia colectiva (y “no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas..., los valores culturales, el paisaje, entre otros...”, art. 240) y (“... debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable”, art. 241).

1172. La ley en cuestión y el procedimiento de su sanción violan normas de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: arts. 1 (“democracia participativa”), 8 (dominio inalienable de sus recursos naturales), 10 (supremacía federal y operatividad y principio de legalidad), 18 (“desarrollo humano y económico equilibrado”), 19 (“interacción con sociedad civil” y “planes estratégicos consensuados”), 26 (ambiente y deber intergeneracional de preservarlo y defenderlo, derecho a la información sobre el impacto ambiental), 27 (“ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente”, inc. 2: “preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico ...”, inc. 3: “protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito”, inc. 4: “preservación e incremento de espacios verdes”), 29 (plan urbano y ambiental), 30 (obligatoriedad de evaluación de impacto ambiental y su discusión en audiencia pública), 63 (audiencia pública con funcionarios competentes), 80 (atribuciones de la Legislatura, en relación a inc. 2, a) bienes públicos y b) ambiente), 81 y 82 (mayorías especiales requeridas para modificar Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación, preservar patrimonio –absoluta– y para desafectar bienes del dominio público o disponer de inmuebles de la Ciudad –dos tercios–), 84 (prohibición delegación legislativa), 89 (doble lectura), 90, inc. 4 (consideración de los reclamos y observaciones formulados en la audiencia pública), 103 (prohibición al Ejecutivo de legislar), 104, inc. 15 (coordinación del PE con las comunas) y 128, inc. 2 (competencia concurrente de las comunas con el Gobierno de la ciudad).

X.1.6.2.1.6. EPÍLOGO: DISOLUCIÓN DE LA AGENCIA, EFECTO DOMINÓ EN LA PÉRDIDA DE TIERRAS VERDES PARA LA MUDANZA DEL TIRO FEDERAL Y FINAL ABIERTO

La Agencia de Bienes SE se estableció en setiembre de 2016 –según con-
signa su *web*– con misiones especialmente “inmobiliarias” y “constructivas”.¹¹⁷³

Su Directorio fue finalmente conformado por los siguientes funciona-
rios/as cuyos vínculos políticos eran conocidos y/o fueron identificados por
los medios de comunicación: Eduardo Villar, presidente; Antonio Demarco,
vicepresidente; Adrián Perechodnik, director; Augusto Randazzo, director;
Raúl Fernández, director. Por la oposición: Matías Barrotaveña, director (PJ)
y Ana Ferrero, directora (de Lousteau).¹¹⁷⁴ La integración del Directorio pa-
tentiza cómo se aprobó la ley “mediante un acuerdo entre el PRO, el PJ, el

en planes y proyectos de impacto local). Resultan soslayadas e incumplidas con la sanción de esta ley las siguientes leyes de la Ciudad: la Ley N° 6, Audiencias Públicas (se la cumple formalmente, pero no se atiende a su razón de ser); la Ley N° 123, Evaluación de Impacto Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, que define “ambiente” como el sistema constituido por los subsistemas naturales, económicos y sociales que interrelacionan entre sí, el que es susceptible de producir efectos sobre los seres vivos y las sociedades humanas y condicionar la vida del hombre; la Ley N° 449, CPU, que determina el uso y valor de los bienes inmuebles del dominio privado; la Ley N° 1227, Patrimonio Cultural de la Ciudad con contenido sustentable, arts. 1, 2 (concepto) y 3 (bienes de carácter histórico, arquitectónico, urbanístico, paisajístico); la Ley N° 1777, Comunas, en la medida en que se van a transferir a la agencia bienes de 14 Comunas sin consultar a sus Juntas ni a sus Consejos Participativos y Ley N° 2930, PUA, establece criterios de desarrollo urbanístico generales conforme al mandato de la Constitución de la Ciudad que esta Ley no respeta.

1173. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/innovacion/institucional-agencia-de-bienes-se> [fecha de consulta: 25/02/2022], que sorprendentemente sigue *online* sin ninguna aclaración a pesar de la disolución del organismo. Aquí se consignan: “*Misiones y funciones*: La ABSE es una Soc. del Estado de propiedad de la Ciudad, creada por la Ley N° 5558, para administrar y optimizar el uso y destino de los inmuebles de dominio privado de propiedad de la Ciudad. Además, tiene bajo su órbita la gestión completa del desarrollo del Parque de la Innovación, un proyecto ambicioso de reconversión urbana en los predios que se han recuperado a partir de la inminente relocalización del Tiro Federal. *Responsabilidades primarias*: La sociedad tiene por objeto llevar adelante políticas de fomento que integren y mejoren la gestión urbana de la zona detallada en el art. 2 de la Ley N° 5558, impulsando actividades que procuren el desarrollo humano, sustentable y la innovación. A tal efecto podrá llevar a cabo todas las actividades necesarias para dar cumplimiento al objeto y a las funciones enumeradas en el art. 3 de la citada Ley. Especialmente, su objeto comprenderá las siguientes actividades: *Inmobiliarias*, mediante la compraventa, permuta, explotación, arrendamiento, locación, sublocación, administración y construcción de inmuebles urbanos, loteos y fraccionamientos, compraventa y subdivisiones de tierras, e incluso todas las operaciones comprendidas en las leyes y reglamentos sobre propiedad horizontal, construcciones civiles, industriales, hidráulicas, públicas o privadas y/o todo acto de disposición onerosa o gratuita permitido por las leyes. *Construcciones*: mediante la ejecución de obras, construcción, refacción, remodelación y decoración de inmuebles y su posterior venta; así como la compra y venta de lotes, terrenos e inmuebles y de todo tipo de materiales para tales fines; desarrollar y ejecutar todo tipo de obras, públicas o privadas, conforme la normativa aplicable; la administración de fideicomisos, inmuebles propios o de terceros; y la reparación y demolición de viviendas y construcciones de todo tipo...”.

1174. Según sitio oficial ABSE, aún *online* el 25/02/2022 a pesar de su disolución en diciembre 2017.

Frente Renovador, los radicales y Confianza Pública”.¹¹⁷⁵ En el proyecto original, el Directorio eran solo 6 y en la segunda lectura se elevaron a 7. De lo más evidente fue la creación de una sindicatura del organismo: “Los síndicos que integrarán la oficina de control del organismo, tal cual pidió la oposición (de entonces), se dividieron entre Confianza Pública y el Frente Renovador”. Por Ocaña, Graciela Inés Lietti, que fue auditora interna en el Ministerio de Salud durante el paso de aquella por la cartera nacional. El otro auditor es Ángel Gabriel Villegas, ligado al diputado porteño renovador Javier Gentilini.¹¹⁷⁶ Esto último fue lo que logró los votos necesarios para la segunda lectura.

No cumplieron ni ejecutaron ninguno de los objetivos anunciados para el 2017, que según la *web* del organismo eran:

Presentar el Programa de Acción con un lote de inmuebles a gestionar. Este Programa tiene como premisas definir el destino de cada inmueble y proyectar, con lo producido por esas acciones, el desarrollo de obras de impacto en la educación, la salud, el desarrollo social, la movilidad y el urbanismo. [e] Iniciar el desarrollo del proyecto Parque de la Innovación, particularmente localizar en el destino de la parcela A y en el desarrollo de contenidos y potenciales inversiones en la parcela C.

Lo más sorprendente es que, sin demasiada explicación, el 22 de diciembre de 2017 la Legislatura resuelve disolver el organismo, sin explicar ni justificar los gastos de un año especialmente en importantes sueldos para estos/as funcionarios/as (más de 60 millones de pesos), sin ningún sentido ni resultado. Es sorprendente que sea la Legisladora Muñíos de un bloque de oposición la que fundamente la disolución y no el oficialismo, máxime habiendo ella votado su creación un año atrás.

A esto se suma, como colofón y daños colaterales, que para acordar con el Club Tiro Federal su mudanza, habida cuenta el amparo presentado por sus socios, resuelven privatizar otro terreno que estaba afectado a un punto verde en la Costanera Norte. Así, la Ley N° 5940 da 14 hectáreas del Parque de los Niños en usufructo por 100 años con opción a renovación al Club Tiro Federal (que estaban destinadas por ley para un centro verde de la Ciudad), pero agravado porque se autoriza además la concesión del uso e instalación de comercios sin control del GCBA –es decir, hay una terciarización de la privatización–. Y, como si esto fuera poco, por carácter transitivo resuelven cementar un espacio verde en Saavedra que tiene urbanización UP para po-

1175. Ver: “Lousteau, Olmos y Ocaña se repartieron el Directorio de la Agencia de Bienes”, en *Letra P*, 03/08/2016. Disponible en: <http://www.lettrap.com.ar/nota/2016-8-3-lousteau-tomada-y-ocana-se-repartieron-el-directorio-de-agencia-de-bienes> [fecha de consulta: 13/11/2021].

1176. Ídem.

ner el centro verde, intentando generar un falso conflicto entre vecinos/as y recuperadores/as urbanos/as.¹¹⁷⁷

X.1.6.2.2. LOS NEGOCIOS INMOBILIARIOS EN LA VILLA OLÍMPICA Y LA PÉRDIDA DEL ESPACIO VERDE Y PÚBLICO DEL PARQUE DE LA CIUDAD (LEY N° 5704)

Otra ley que generó polémica fue la que se votó en septiembre del 2016 en “primera lectura” sobre el destino del Parque de la Ciudad, donde ya se habían empezado a construir las viviendas que albergarían a los atletas de los Juegos Olímpicos de la Juventud en 2018 –en febrero de 2016–, antes de sancionada la ley.¹¹⁷⁸

Según las autoridades del GCB, de las 100 manzanas del Parque de la Ciudad, 31 se convertirían en viviendas, 20 en calles y bulevares y 49 se mantendrían como parque metropolitano.¹¹⁷⁹ Es decir, la Ciudad pierde más de medio parque, que luego de los Juegos será un negocio inmobiliario.

El debate de esta ley “partió en dos al bloque del Frente para la Victoria (FPV) y provocó la abstención de 6 legisladores de ECO, que lidera Martín Lousteau”.¹¹⁸⁰ El oficialismo obtuvo 41 votos sobre los 40 (dos tercios) que necesitaba continuar con el recorrido legislativo. EL FPV votó dividido. Uno de los que el 5 de septiembre de 2016 se opusieron fue el Legislador Javier Andrade quien sostuvo que estos desarrollos urbanos no hacen otra cosa que expulsar a los vecinos de la Comuna 8 que no podrán resistir los embates de la especulación inmobiliaria. También demostró que es una muestra de la falta de planificación porque con la Villa Olímpica desaparece la Ciudad del Rock (ubicada en el Parque de la Ciudad), en cuya instalación el GCBA había invertido 90 millones de pesos en el 2013.¹¹⁸¹ En cambio, votó a favor Gabriel Fuks (FPV) –que se había abstenido en

1177. Ley N° 5997, Código de Planeamiento Urbano-Modificación (centro de separación de RSU secos semiautomatizado); Desafectación UP Saavedra, ver: “Polémica en Saavedra por la construcción de una planta de reciclaje”, en *Periódico de la Comuna 12*, 10/02/2018. Disponible en: <https://www.lacomuna12.com.ar/polemica-en-saavedra-por-la-construccion-de-una-planta-de-reciclaje-5086> [fecha de consulta: 25/02/2022].

1178. “La Ciudad construirá un Parque Olímpico en Soldati que podría albergar al nuevo Cenard”, en *La Política online*, 01/09/2016. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/99995-la-ciudad-construira-un-parque-olimpico-en-soldati-que-podria-albergar-al-nuevo-cenard/#:~:text=La%20Ciudad%20construir%C3%A1%20un%20Parque,odr%C3%ADa%20albergar%20al%20nuevo%20Cenard&text=Estar%C3%A1%20en%20Parque%20Roca%20y,de%20Desarrollo%20Urbano%2C%20Franco%20Moccia> [fecha de consulta: 25/02/2022].

1179. “La Ciudad que viene: proyectos y polémicas”, en *Clarín*, 04/09/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/zona/Ciudad-viene-proyectos-polemicas_o_HiK-HCuj.html [fecha de consulta: 25/02/2022].

1180. Ídem.

1181. Ídem.

la ley de la creación de la Agencia de Bienes– quien justificándose dijo a *Clarín* en una entrevista previa a la votación: “Se lograron muchos acuerdos: las viviendas sociales que usarán los atletas se venderán después de las Olimpíadas, se instalará una universidad, y la urbanización dinamizará a sectores medios bajos de la comuna”. Aún con su voto a favor, Fuks aclaró que, en su caracterización urbana sobre el PRO, “veo una política atropellada, de puesta en valor de tierras, inarmónicamente dibujada en algunos casos”.¹¹⁸²

Después de una multitudinaria audiencia pública,¹¹⁸³ donde se efectuaron múltiples reparos económicos, ambientales, sociales y especialmente de los/as vecinos/as de la Comuna 8, se terminó sancionando la Ley N° 5704 el 24 de noviembre del 2016.

Además de la inconstitucionalidad que entraña la cementación de espacios verdes y su venta, se pone de manifiesto en esta ley el mecanismo de “canje” en relación con las urbanizaciones de villas. Se plantea que el 50% de los ingresos de la venta de las 31 manzanas de tierra pública se utilizará para la urbanización de la Villa 20 de Lugano y el resto, para obras de la comuna. Demás está decir que los edificios de la Villa Olímpica están terminados pero que no se ven avances reales en las otras obras para la Villa y el barrio (obras en la cuenca del Arroyo Cildañez;¹¹⁸⁴ trabajos pluviales en el ramal Escalada; obras en el Parque Deportivo Roca; terminación del Hospital Grierson y mejoras en el Premetro, entre otras).¹¹⁸⁵

Asimismo, todos/as los/as entrevistados/as que hablaron sobre este tema no dudaron en señalar que la designación de Gabriel Fuks como defensor adjunto al final de su mandato (22/12/2016) sería parte del acuerdo para la votación de esta Ley.¹¹⁸⁶

1182. Ídem

1183. El 01/11/2016, particularmente en la audiencia se puso de manifiesto el impacto ambiental negativo que tendrán estas obras sobre la cuenca, de lo negativo de que los desagües cloacales terminen en su jurisdicción o en Berazategui sin tener en CABA tratamiento propio.

1184. Solo se terminó la obra del ramal Caaguazú del arroyo Cildañez, ya previstos en el Plan Hidráulico 2014, pero faltan 4 obras más previstas en el mismo.

1185. “Larreta, lento con las viviendas sociales, rápido con la Villa Olímpica”, 27/08/2018. Disponible en: <http://argentinamunicipal.com.ar/argentina/larreta-lento-con-las-viviendas-sociales-rapido-con-la-villa-olimpica/> [fecha de consulta: 18/01/2022]; “Larreta y el circo de La Villa Olímpica en el sur de la Ciudad”, en *Izquierda Diario*, 04/10/2018. Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Larreta-y-el-circo-de-La-Villa-Olimpica-en-el-sur-de-la-Ciudad> [fecha de consulta: 25/02/2022].

1186. “Gabriel Fuks es el nuevo Defensor del Pueblo adjunto de la Ciudad”, 26/12/2017. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/noticias/gabriel-fuks-es-el-nuevo-defensor-del-pueblo-adjunto-de-la-ciudad/> [fecha de consulta: 25/02/2022].

X.1.7. Conclusiones y reflexiones sobre el rol de la Legislatura de la Ciudad en materia ambiental

Más allá del envión y del entusiasmo inicial de la primera Legislatura, que sacó muchas y muy buenas leyes, luego comenzaron las demoras y retenciones en la sanción de muchas de las pautadas por la Constitución, incluso con plazo. La mayor evidencia en el tema bajo estudio es la falta de sanción del Código ambiental de la Ciudad. O que ni siquiera se haya debatido una ley marco específica en la materia.

La inexistencia de un digesto ambiental que debería ser actualizado anualmente también contribuye a incumplimientos y manejos arbitrarios. A esto se suman las interferencias del PE con reglamentaciones y permanentes disposiciones interpretativas (especialmente de APRA y DGIUR), restrictivas a veces y laxas en otras, pero siempre en sentido contrario al de la norma original, sospechosas de excepciones y a la medida de los casos.

En cuanto a la tarea legislativa en sí, se hace muy difícil evaluar el comportamiento de los diferentes partidos políticos o bloques, seguir la trayectoria de oficialistas y opositores en algunos periodos o establecer continuidades a lo largo del tiempo en general y en particular en relación con estos temas porque la Ciudad, a diferencia de otras provincias donde los grupos políticos se mantuvieron estables a lo largo del tiempo, ha tenido enormes transformaciones en su sistema de partidos políticos y en los cambios de denominación de los mismos grupos, las alianzas y los cambios de bloque de los/as diputados/as han sido permanentes y frecuentes.¹¹⁸⁷

Asimismo, a partir de nuestra propia experiencia, sabemos bien que hay cientos de formas de incidir en la dirección de un proyecto a favor o en contra —especialmente en el trabajo en comisiones— que no dejan huella. O incluso las mil y una formas de, perteneciendo a un bloque, acordar con otro o que uno o dos legisladores/as no den quórum, o se ausenten del recinto cuando algo se vota, o votando algo en general y otra cosa en particular o incluso hay quienes en el debate dan toda una explicación en un sentido, pero luego votan

1187. Si bien se hizo famosa la expresión “borocotización” como un ejemplo de cambio de bando y, efectivamente, Borocotó como legislador integró 6 bloques diferentes, fue superado por Marta Elena Talotti, que aparece integrando 8 bloques diferentes (Encuentro por la Ciudad, Acción por la República, Argentina por Siempre, Juntos por Buenos Aires, Argentina por Siempre, Partido de la Ciudad, Frente Grande, Frente para la Victoria) en dos periodos (2000-2003 y 2003-2007), seguida por Lorenzo Borocotó, que integra 6 bloques diferentes (Encuentro por la Ciudad, Bloque Justicialista, Juntos por Buenos Aires, Frente de la Esperanza Porteña, Frente Compromiso p/el Cambio, Juntos por Buenos Aires) en solo dos periodos (2000-2003 y 2003-2007) y Jorge Mercado, que perteneció a 6 bloques (Bloque Jubilados y Juventud, Movimiento Generacional Porteño, Frente Compromiso p/el Cambio, Juntos por Buenos Aires, Cambiemos Buenos Aires) en dos periodos (2000-2003 y 2003-2007).

en sentido contrario (verdaderos “prestidigitadores” de la palabra). Esto se hace a veces individualmente y otras veces en forma acordada con la autoridad del bloque. Otra cuestión son los muchísimos bloques unipersonales¹¹⁸⁸ y los bloques cuyos integrantes votan cosas diferentes.¹¹⁸⁹

Con la fuerte impronta de los Poderes Ejecutivos en general, salvo en el excepcional caso cuando en la Legislatura hubo una mayoría opositora, podemos decir que la responsabilidad de lo que pasa en las Legislaturas está en sintonía con lo que el Ejecutivo decide o promueve. En la rareza de la Ciudad, si bien hubo seis jefes de Gobierno, que podemos identificar como tres bloques políticos, también hay que decir que entre el primero y el segundo bloque hubo continuidades, ya que si bien Ibarra provenía de una fuerza originariamente opositora a De la Rúa (lo cual fue así en la Constituyente y al comienzo del gobierno de De la Rúa), fue mutando influido por la Alianza a nivel nacional y cuando llegó como jefe de Gobierno, Ibarra lo hizo como continuidad (según los que se iban, y como evolución según el que llegaba). Eso determina que en la Legislatura también haya complejidad en el análisis de esa transición.

Claramente hay ruptura con la llegada de Macri al Gobierno de la Ciudad, que al principio no tiene mayoría parlamentaria, sin embargo, las fuerzas políticas opositoras en la Legislatura, aunque polemizaban o lo confrontaban mediáticamente, perdieron la oportunidad de construir una alternativa en los hechos, más preocupadas por los alineamientos nacionales que por la Ciudad.

Estos desacuerdos y confrontaciones verbales en muchas materias no significaron rupturas o acciones alternativas en lo que refiere a la cuestión urbanística y ambiental. Dejaron paso a acuerdos u omisiones que significaron graves daños ambientales o pérdidas de espacios verdes y públicos.

A lo largo de este capítulo hemos confirmado varias de nuestras hipótesis: hay normas constitucionales de la Ciudad aún incumplidas o “dormidas” después de 20 años de vigencia de la Constitución de la Ciudad. Es una gravísima omisión que deba aun sancionarse un código ambiental (o hacer que el Código de Planeamiento Urbano o Urbanístico sea Urbano Ambiental) o al menos sancionar una ley de ambiente de la Ciudad. Otras leyes pendientes que deben sancionarse son la ley de límites de la Ciudad en el Río de la Plata y una ley del Puerto de Buenos Aires, dado que más allá de exigir a la Nación su transferencia en aras de la plena autonomía, la Ciudad hoy tiene poder de

1188. No criticamos aquí la representación de variados partidos que obtuvieron representación de una sola banca. Defendemos el sistema actual que permite representación a las minorías, e incluso bajaríamos el piso aún más. Nos referimos a quienes entrando por un bloque numeroso luego constituyeron bloques unipersonales. Esta práctica proliferó. Es más, algunos/as fueron varias veces elegidos/as por una alianza y luego constituían bloque propio, siendo *bocatto di cardinale* para pactos.

1189. Hay un ejemplo de un bloque de dos que se iban alternando para votar siempre diferente e iban rotando quién votaba con el oficialismo.

policía ambiental y urbanístico –entre otros– y no los está ejerciendo adecuadamente.¹¹⁹⁰ Falta también la reglamentación por ley de la cláusula constitucional de “Buenos Aires, territorio no nuclear”.

Se confirma también nuestra hipótesis de que hay normas constitucionales de la Ciudad violadas, como la que prohíbe la delegación en el PE, y que la Legislatura sancionó leyes violatorias de la propia Constitución en materia ambiental como las que significan pérdida de espacios públicos o disminución de espacios verdes.

A esto hay que sumar que la propia Legislatura que sancionó la Ley marco Plan Urbano Ambiental (Ley N° 2930) viola esta ley marco constitucional sistemáticamente en muchas de las leyes que sanciona, que deberían ajustarse a ella. Si bien sería deseable contar a la brevedad con una ley nacional de presupuestos mínimos de ordenamiento territorial que operativice los principios de la función social y ecológica de la propiedad constitucionalmente reconocidos,¹¹⁹¹ es preciso entretanto revalorizar el reconocimiento explícito que la Ley N° 2930 hace en su artículo 3 del derecho a la Ciudad y sancionar las leyes que reglamenten los instrumentos de gestión que ella prevé: banco de tierras e inmuebles (art. 22) e impuesto de plusvalía por intervenciones públicas o cambios de normativas que generen un aumento de valor a la propiedad inmueble, con principio de progresividad en el tiempo de los tributos y tasas (art. 23), entre otros. Muchos proyectos de ley e iniciativas sobre estos temas no han sido ni siquiera considerados en comisión.¹¹⁹²

Comprobamos que hay normas constitucionales fulminadas por su propia reglamentación legislativa, como es el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 123, modif. por Leyes N° 452 y N° 1733). Es imprescindible una reforma de esta Ley (y una derogación de su decreto reglamentario y del cúmulo de resoluciones y disposiciones interpretativas del APRA) para garantizar su cumplimiento con los principios ambientales constitucionales y presupuestos

1190. Daniele, Mabel, “Los Puertos y la planificación urbanística”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., pp. 267-297.

1191. Levenson, Fernanda y Tedeschi, Sebastián, “La construcción del derecho a la Ciudad Inclusiva: tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., pp. 129-154.

1192. La Legislatura de CABA debería considerar las leyes y experiencias de otras provincias y municipios. Así, la Ley N° 14449 de la provincia de Bs. As. y algunas iniciativas en los municipios de Trenque Lauquen y Moreno (Banco de Tierras); Trenque Lauquen y San Carlos de Bariloche (captación de la plusvalía inmobiliaria ven la contribución por mejoras); Posadas (Fondo de Desarrollo Urbano), Salta (Ordenanza N° 13779/09, que prevé la emisión de títulos de “Suelo Creado” como “FOT Público”, que obligan a adquirir el derecho a construir que no se deriva del derecho de propiedad automáticamente, aun no implementado por las asistencias generadas), y San Miguel de Tucumán (Banco de tierras, Fondo de Desarrollo, impuesto predial progresivo, Suelo creado, etc.). Ver más detalles en Levenson, Fernanda y Tedeschi, Sebastián, “La construcción del derecho a la Ciudad Inclusiva: tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina”, op. cit., pp. 149-150.

mínimos de la LGA, en el sentido de una mayor rigurosidad y razonabilidad en cuanto a su exigibilidad y categorizaciones de actividades y obras –evitando la discrecionalidad de la autoridad de aplicación–, dotando al estudio de impacto ambiental de mayor objetividad, eliminado los certificados de aptitud ambiental condicionados, previendo el estudio de alternativas al proyecto u obra ecológicamente más recomendables e incentivos para llevarlas adelante y con una buena reglamentación de los estudios de impacto ambiental acumulativos y sinérgicos.

Lo analizado en esta sección abona nuestra hipótesis de que cada vez con más frecuencia en las mayorías del Poder Legislativo de la Ciudad ha privado una mentalidad “extractivista” que encubre poderosos intereses económicos.

En cuanto a la incidencia ciudadana en la sanción de leyes, como en materia ambiental hay muchos temas técnicos muy específicos, en general se aprueban proyectos que vienen del Ejecutivo o con su aquiescencia. Los temas donde la participación ciudadana ha sido el motor son la lucha por la recuperación y ampliación de espacios verdes, la sanción de leyes protectoras del patrimonio en toda la ciudad y las que fijan límites a las alturas de las construcciones. También es importante la participación social de muy diversos actores en la elaboración de las leyes de residuos. En el caso de las leyes de urbanizaciones de villas, sus habitantes han sido siempre sus impulsores/as.

Constatamos que muchos de los mecanismos participativos que nuestra Constitución de la Ciudad consagra y que permitirían la defensa del ambiente han sido recortados o diluidos por Poder Legislativo de manera creciente en estos 20 años. Si bien la norma constitucional de la iniciativa popular nació condenada al fracaso, siendo restrictiva ya en su formulación primigenia, en el resto de los casos fue la Legislatura quien reglamentó los mecanismos restrictivamente, así, por ejemplo, en materia de descentralización. Particularmente la audiencia pública¹¹⁹³ está siendo bastardeada en la práctica ante la falta de escucha a la creciente participación ciudadana. Asimismo, la no utilización del mecanismo de consulta y la reglamentación esterilizante de la Tribuna popular o Banca del vecino.¹¹⁹⁴ Debe modificarse la Ley de Audiencias Públicas para garantizar una mayor difusión a la ciudadanía de los temas que se someterán a dicho procedimiento, con información oportuna, adecuada y veraz, promover una mayor participación, regular los requerimientos de explicitación de las razones públicas fundadas que deben darse en el debate parlamentario para contrarrestar las opiniones públicas vertidas y establecer que sean vinculantes en los casos de manifiesta oposición colectiva a un proyecto. Deben modificarse las leyes de iniciativa, referéndum y consulta para hacer más accesibles los mecanismos y lograr que puedan funcionar, por ejemplo, bloqueando la sanción

1193. Volveremos también sobre este punto en el Capítulo XI, pto. 4, desde la perspectiva de la sociedad civil.

1194. Ver en el Capítulo XI, pto. 4.3.4.

de leyes en contrario a procedimientos que están en curso. Debe legislarse la iniciativa popular comunal, recogiendo los proyectos de ley presentados. Debe revisarse la reglamentación “abortiva” de la Tribuna popular.

Constatamos en la mayoría de las comisiones y durante el proceso de sanción de las leyes la falta de consulta a las Juntas Comunales y a los Consejos Consultivos de la sociedad civil. Solo excepcionalmente se los tiene en cuenta y depende exclusivamente de la voluntad política de quien las preside.

La demora en la sanción de una ley de presupuesto participativo ha permitido la muerte de los embrionarios procesos que se habían iniciado, en manos de Ejecutivos no entusiasmados en gestionar participativamente.

Muchas leyes de la Ciudad no cumplen o no satisfacen los principios ambientales de la Constitución de la Ciudad, de la Constitución Nacional y tampoco los presupuestos mínimos establecidos por la Ley General de Ambiente y otras leyes de presupuestos mínimos, poniendo en jaque el Estado ambiental de derecho. Pero lo más grave es su materialización en obras irreversibles (como la cementación de humedales), o venta de tierras públicas irrecuperables, o la demolición de patrimonio, o la pérdida de bienes identitariamente o paisajísticamente valiosos, o la pérdida de la fisonomía de barrios enteros. Muchas de estas últimas situaciones se deben a las permanentes modificaciones del CPU y ahora del nuevo CU y a su falta de claridad, que da lugar a interpretaciones discrecionales y excepciones permanentes por parte de los organismos encargados de su aplicación.

Hay que actualizar con un gran debate participativo el Plan Urbano Ambiental, dotándolo además de los grandes lineamientos de los cursos de acción concretos y programas, que fueron resistidos cuando se sancionó la Ley N° 2930 pero que resultan imprescindibles.

Además, el Poder Legislativo adeuda otras leyes importantes pendientes como la sanción de una ley de procesos colectivos, que ayudaría en gran medida a la defensa del ambiente y el patrimonio. Y específicamente en lo ambiental, están pendientes de tratamiento y sanción muchos proyectos importantes o se deben volver a sancionar leyes que fueron vetadas, como en el caso del agua como derecho humano, los proyectos de agroecología urbana, los de mayor eficiencia energética en la construcción y en el transporte, ampliación del uso de agua de lluvia para usos secundarios, compras y contrataciones sustentables, ley de envases, entre otras.

Se debería sancionar una legislación para proteger los bosques implantados como en Uruguay, donde se protege aun la flora exótica,¹¹⁹⁵ y una ley del sistema integrado de parques y áreas protegidas naturales de la región

1195. Ley N° 17234 de Uruguay (publicada el 09/03/2000).

metropolitana (en línea con la ordenanza San Isidro),¹¹⁹⁶ leyes de corredores verdes y anillo verde perimetral de la Ciudad.

Se debe legislar en materia de protección y gestión de áreas protegidas¹¹⁹⁷ no solo naturales sino patrimoniales o históricas.¹¹⁹⁸ Se define áreas, pero con un concepto estático. No hay programas o planes de manejo y menos aún participativos.

Deben legislarse planes de manejo participativos de parques y plazas de la Ciudad, sea que hoy estén dentro de las competencias del Gobierno central o de las comunas.¹¹⁹⁹ Leyes creando los nuevos espacios verdes o concretándolos por los que están luchando los/as vecinos/as desde hace años, entre otros: Playón Colegiales, Pringles y Rocamora y el Parque lineal Goyenechea.

Es también necesario legislar en materia de paisaje. En este aspecto es fundamental tener en cuenta el proyecto de ley presentado en la Legislatura de Santa Fe y lo planteado en el caso “Antrito Enrique vs. Municipalidad de Villa La Angostura”¹²⁰⁰ sobre restricciones al dominio y carga dinámica de la prueba del impacto ambiental.

Deben mejorarse las Leyes fundamentales como las de Ruido (Ley N° 154) y de Aire (Ley N° 1356), que no van a fondo con la cuestión. Por ejemplo, debe dotarse a la primera de un adecuado sistema de monitoreo. En ambos casos no se cumple con ningún parámetro ni los indicadores están validados y además al haberse permitido las mixturas de usos en los barrios residenciales los parámetros deberían revisarse. Deben establecerse normas constructivas para autopistas y otras grandes obras para el transporte que impliquen recau-

1196. Ordenanza N° 8461, municipio de San Isidro, 19/08/2009, Sistema Municipal de Áreas Protegidas.

1197. Ídem; tmb. ver Méndez Carriego, Hugo y Pascale Medina, Carla (coord.), *Ordenamiento territorial en el Municipio: una guía metodológica*, Santiago (Chile), FAO, 2014.

1198. Intendencia de Colonia (Uruguay), Plan de gestión del Barrio Histórico Colonia de Sacramento, 2012.

1199. Recordemos por ej. que la Ley N° 2583 de Plan de Manejo del Parque Tres de Febrero, que los consagraba como unidad ambiental y de gestión participativa, fue vetada por el Dec. N° 15/008 especialmente en los arts. 2 y 8 que contenían en este aspecto las normas más importantes. Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/dvl2583.html> [fecha de consulta: 25/02/2022].

1200. TSJ Neuquén, 1999 (paisaje –carga dinámica de la prueba impacto ambiental– restricciones al dominio): “Nadie se haya en mejor situación que quien reclama la aprobación de un proyecto de urbanización para probar que con el mismo no provocará un severo impacto ambiental. El estatus actual del derecho de dominio puede definirse como un espacio de libre disponibilidad en un marco de fuertes condicionamientos de orden público o una isla de facultades legítimas acotada en un mar de severos condicionamientos a su ejercicio. Una persona tiene derecho de edificar en su terreno de la manera que mejor satisfaga sus gustos y preferencias, pero no tiene de introducir volúmenes desproporcionados que afecte el paisaje que rompa la armonía del conjunto, que alteren el estilo urbanístico o el patrimonio histórico de la zona”.

dos de tipo acústico y atmosférico. Deben establecerse normas específicas en la regulación de AUSA sobre evaluación de impacto ambiental en sus obras.

Varias leyes deben ser actualizadas, mejoradas, ampliadas o modificadas como las Leyes N° 1820 (asbestos), N° 760 (PCB), N° 1991 (antenas, radiaciones no ionizantes) y N° 3364 (natatorios),¹²⁰¹ especialmente actualizando estándares y estableciendo mejor las competencias entre los organismos encargados de su control (APRA y AGC).

Deben regularse políticas de descontaminación del Río de la Plata y los otros arroyos, estableciendo la obligatoriedad del tratamiento de los residuos cloacales.¹²⁰² Sería deseable avanzar en una ley de los derechos del Río de la Plata.¹²⁰³

Hay que establecer un programa intensivo que permita cumplir la Ley de Basura Cero, dotando de incentivos a la población, responsabilizando a los/as productores/as de envases y embalajes y de más y mejores recursos a los/as recuperadores/as urbanos/as, formalizándolos/as además como trabajadores/as en igualdad de condiciones con los/as otros/as del sector. Es necesario modificar la ley de grandes generadores de residuos, derogar la incineración y hacer que todo lo reciclable entre en el circuito de los Recuperadores/as urbanos/as. Son imprescindibles una Ley de envases y una Ley de Compostaje –sin las cuales nunca habrá Basura Cero–.

Hay interesantes proyectos de ley no tratados que merecen ser trabajados y sancionados en materia de daño ambiental, por ejemplo, Buenos Aires 2050: energías 100% renovables, la expropiación de la ex Ciudad Deportiva de La Boca para hacer un gran espacio ecológico productivo educativo urbano, el Fondo Porteño de carbono, la Ley marco para la declaración de emergencias ambientales en CABA, una nueva ley de Plan Maestro del Arbolado Público, Estrategias e instrumentos para la adaptación la mitigación del

1201. Nonna, Silvia, *Normativa ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Eficacia, cumplimiento y aplicación de la normativa vigente. Consideraciones y propuestas de adecuación y armonización*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA- EUDEBA, 2012, pp. 114-122.

1202. Es imperioso que la Ciudad tenga una planta de tratamiento en el estuario: La ciudad no tiene aún hoy ninguna planta de tratamiento. Incluso “desde Pueyrredón hasta el río los afluentes cloacales y pluviales son los mismos. Estamos en esta materia como en el Virreinato”, según nos informa Manuel Ludueña.

1203. El 15/03/2017 en el parlamento de Nueva Zelanda el río Whanganui fue reconocido como *te awa tupua*, que significa: ser viviente integral; en la India, la Suprema Corte del Estado de Uttarakhand declaró que los ríos Ganges y Yamuna ahora tienen los mismos derechos legales que los humanos; y en América Latina, la jurisprudencia en Colombia consagró los derechos del río Atrato; el fallo acoge una teoría jurídica conceptualizada por autores indo-sudafricanos (Bavikatte & Bennett, 2015) conocida como “derechos bioculturales” (*Biocultural rights*) (sentencia de la Corte Constitucional de Colombia T-622 de 2016). Ver: “¿Qué significa que el Atrato sea sujeto de derechos?”, en *Semana*, 20/12/2017. Disponible en: <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/atrato-el-río-tiene-la-palabra/articulo/acerca-de-los-derechos-bioculturales-del-río-atrato/551290> [fecha de consulta: 25/02/2022].

cambio climático, Horarios mínimos de apertura del cerco perimetral de las plazas enrejadas, entre otros.¹²⁰⁴

También hay proyectos para la creación de Tribunales ambientales que, si bien no comparto, su debate sería una buena oportunidad para discutir la actuación judicial en la materia y mejorar procedimientos en los específicos procesos colectivos ambientales. Resulta una deuda imprescindible la creación de los tribunales de vecindad o justicia comunal (cláusula transitoria 12 e) CCABA) –hay varios proyectos presentados–, que ayudaría a resolver problemas ambientales de menor cuantía o vecinales.

Hay también proyectos para la creación del *amicus curiae*, que por ahora solo existe pretorianamente, y proyectos para mejorar el procedimiento de designación de la Defensoría del Pueblo –por ejemplo, establecer la prohibición de que no puedan ser designados/as legisladores/as en ejercicio o mandato cumplido hasta 4 años después de la conclusión de su mandato– y su funcionamiento.

Los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación deben ser revisados¹²⁰⁵ y modificados desde una perspectiva ecológica y social y para no dejar librada su interpretación a la reglamentación o decisiones de los funcionarios del PEN. Fundamentalmente debe establecerse la intangibilidad de las UP –que solo podrán ampliarse–, la obligatoriedad de la eficiencia energética y de los materiales y técnicas constructivas en todas las nuevas construcciones públicas y privadas y una planificación participativa en las nuevas urbanizaciones que no repitan en el sur los errores del norte de la Ciudad.

En materia de patrimonio es fundamental mejorar la redacción y la reglamentación de la Ley N° 1227 de Patrimonio Cultural y ponerla en intersección con la cuestión ambiental, como por ejemplo en materia de adoquinado. Hay mucho trabajo por hacer y revisar mucho de lo que está siendo descartado por el Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales de la Ciudad de Buenos Aires (CAAP) como poco significativo.

Merece una revisión el Código Contravencional y el Código de Faltas y debería analizarse junto con jueces/as y fiscales la eficacia de la imposición de sanciones y donde están las fallas que conducen a la reiterada violación de las conductas allí legisladas o qué conductas dañosas del ambiente y el patrimonio aun caen fuera o están inadecuadamente legisladas. Sin perjuicio de promover la inclusión en el Código Penal de la Nación de delitos ambientales

1204. Vale la pena revisar muchos proyectos presentados por los/as legisladores/as Enrique Olivera, Teresa Anchorena, Juan Manuel Velazco, Tomás Devoto, Facundo Di Filippo, María José Lubertino, Pablo Bergel y Adrián Camps, más allá de los que ya se mencionaron a lo largo de este trabajo.

1205. En el pto. 2.7.4. de este mismo Capítulo X efectuamos nuestras críticas a ambos.

y contra el patrimonio, hoy restringidos a unos pocos tipos penales en orden a la protección de la salud o la vida.

Existe una amplia gama de modalidades legislativas no exploradas para promover conductas ecológicamente más activas y no solo prohibir y sancionar. Si bien no compartimos la lógica de los impuestos ambientales y los permisos de emisiones negociables porque rechazamos la mercantilización de la Naturaleza y la filosofía que acepta que paguen por contaminar, hay otros instrumentos disponibles, especialmente de incentivos, ventajas y ayudas públicas, que no son utilizados –o que si en alguna ley se mencionaron no fueron reglamentados– y que serían fundamentales para el cambio en la matriz de producción energética y en su consumo, para el ahorro del agua, para una implementación efectiva de la Ley de Basura Cero que debería reinstituirse con renovados objetivos, para cambios tecnológicos en la producción a favor del ambiente (especialmente en pymes, por ejemplo en tintorerías) y para el cuidado de los bienes patrimonialmente valiosos.¹²⁰⁶

Muchas e importantes leyes ambientales sancionadas nunca fueron adecuadamente reglamentadas¹²⁰⁷ y es grave por el tiempo transcurrido o fueron abrogadas u omitidas al consolidarse el nuevo Código de Edificación, tirándose por la borda todo el difícil trabajo de búsqueda de consensos y negociación de varios años para haber logrado esos avances legislativos ambientales. Nunca fueron reglamentadas la Ley de Agua (Ley N° 3295),¹²⁰⁸ la del Fondo de Compensación Ambiental (Ley N° 3341),¹²⁰⁹ varias de energía solar (Leyes N° 3635 de Paneles Fotovoltaicos en Alumbrado Público, N° 3636 de Paneles Fotovoltaicos en Señales Luminosas y N° 4024 de Energía Solar), Normas de Eficiencia Energética (Ley N° 3246,¹²¹⁰ y la Guía de eficiencia energética en compras públicas,¹²¹¹ que

1206. Díaz Araujo, Mercedes, “La regulación ambiental: Nuevas formas de intervención preventiva, represiva, compensatoria y estimulado”, en Cafferata, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina -Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I., pp. 479-502.

1207. En el mismo sentido, en relación con las leyes hasta 2011: Nonna, Silvia, *Normativa ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Eficacia, cumplimiento y aplicación de la normativa vigente. Consideraciones y propuestas de adecuación y armonización*, op. cit. Rechequeamos las anteriores a esa fecha y solo enumeramos las que al 02/03/2022 no están aún reglamentadas, agregando las leyes posteriores desde 2012 al 12/07/2018, no reglamentadas al 02/03/2022.

1208. Está complementada por Resolución N° 1-APRA-2021. Por Ley N° 3295, art. 52, dispone que a partir de la reglamentación de la Ordenanza N° 39025, se deroga la Sección 4, “De los Efluentes Líquidos”, esta sección, a la fecha, continúa vigente, adjunto el texto consolidado 2020 de la misma, lo que implica la confirmación de no estar reglamentada (cfme. información CEDOM al 02/03/2022).

1209. Está complementada por Res. N° 1-SECA-2021 (cfme. información CEDOM al 02/03/2022).

1210. Complementada por reglamentación parcial Decreto N° 300/10 y Resolución N° 323/12 (cfme. información CEDOM al 02/03/2022).

1211. Integrada por Res. N° 341/08, Disp. N° 451/DGCRYC/16, BO 21/11/16 (cfme. Información CEDOM al 02/03/2022).

deben mejorarse), de Régimen de Fomento de Fuentes Renovables (Ley N° 5822, adhiere a Ley nac. N° 26190),¹²¹² la de Uso Racional de Energía (Ley N° 2802, adhiere al Dec. N° 140-PEN-07),¹²¹³ la de Corte Automático del Agua de Manguera (Ley N° 3684),¹²¹⁴ la de Terrazas Verdes (Ley N° 4428),¹²¹⁵ la de Recolección de Agua de Lluvia para Lavado de Veredas (Ley N° 4237),¹²¹⁶ las de Sensores Lumínicos de Ascensores (Ley N° 4513),¹²¹⁷ de Doble Descarga en Sanitarios (Ley N° 4879)¹²¹⁸ y Descarga Controlada en Sanitarios y Lavabos (Ley N° 4973)¹²¹⁹ y la de Arbolado Público (Ley N° 3263), que apruebe el Plan Maestro de Arbolado Público y ponga en marcha el Registro de Árboles Históricos y Notables.¹²²⁰

Un problema adicional que se genera con la sanción de los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación es que muchas de estas normas de eficiencia

1212. La ley está sin reglamentar, aunque se integra con la Res. N° 436/17, BO 02/11/17 (cfme. información CEDOM al 02/03/2022), que crea el Programa de Energías Renovables. Esto solo tiene alcance acotado.

1213. Aunque se creó un programa, la ley sigue sin reglamentar (Res. N° 341/08, BO 30/03/09 –cfme. información CEDOM al 02/03/2022–, crea el Programa Eficiencia Energética en Edificios Públicos).

1214. Declarada no vigente por objeto cumplido por Anexo IV de Ley N° 5454, incorporada sin reglamentar Ord. N° 33581 (cfme. información CEDOM al 02/03/2022).

1215. Sin reglamentar. La Ley N° 4428 original por art. 3 modificaba el Código de la Edificación, esto se derogó con la sanción y su reemplazo por la Ley N° 6100. Los arts. 1, 2, 4, 5 y 6 de la Ley N° 4428 continúan vigentes y forma parte de las normas de carácter permanente contenidas en el Digesto (Texto Consolidado). La Ley N° 6100 por art. 3.7.1.9 incorporó “Techos verdes” al CE, pero el art. 98 de la Ley N° 6438 reemplazó el Cap. 3.7 “Diseño sustentable”, quedando actualmente vigente y reenumerados los arts. 3.7.4.1.2 (Cubiertas o techos verdes) y 3.7.4.1.2.1 (Cubiertas verdes sustentables). Hay reglamentos técnicos del nuevo Código de Edificación que incluyen “Techos Verdes” RT-041600-020105-04 y RT-030704-020509-00 de Diciembre de 2020 (cfme. Información CEDOM al 03/03/2022). Para ver reglamentos técnicos del Código Urbanístico consultar: 1-Reglamentos técnicos compilados al 11/11/2021 (Descarga los Reglamentos Técnicos Compilados) y 2-Reglamentos vigentes al 11/11/2021 (Descarga los Reglamentos Técnicos). Disponibles en: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/normativa/codigos/reglamento-tecnico-vigente> [fecha de consulta: 03/03/2022].

1216. Abrogada implícitamente por Anexo III de la Ley N° 6347, Digesto 2020 (cfme. información CEDOM al 02/03/2022).

1217. Declarada no vigente por Anexo IV de Ley N° 5454, Digesto 2014, al incorporarla al viejo Código de Edificación. Declarada Ley de Objeto Cumplido por la Ley N° 5666, Digesto 2016 (entendemos que el objeto cumplido es que se la incorporó al viejo Código de Edificación) y posteriormente reemplazado totalmente por Ley N° 6100 (cfme. información CEDOM al 03/03/2022).

1218. Declarada caduca por objeto cumplido por Anexo IV, Ley N° 5454, Digesto 2014, por modificar al Código de la Edificación, posteriormente reemplazado totalmente por Ley N° 6100 (cfme. información CEDOM al 02/03/2022).

1219. No se encuentra derogada pero se limitaba a modificar el Código de la Edificación, reemplazado totalmente por la Ley N° 6100. Se trata seguramente de una omisión en la consolidación del Digesto (cfme. información CEDOM al 02/03/2022).

1220. La Ley sigue sin reglamentar, solo se dictaron los Dec. N° 166/13, BO 09/05/13, y Dec. N° 55/14, BO 11/2/14, donde se transfieren responsabilidades a comunas (cfme. información CEDOM al 02/03/2022).

energética, ahorro del agua o perspectiva ambiental en las construcciones (como la de sensores lumínicos en ascensores, la de recolección de agua de lluvia o la de descarga controlada de sanitarios) quedan en el limbo porque sus textos no son incorporados expresamente o con el mismo texto o detalle; normas que eran vinculantes ahora quedan libradas a lo que se establezca en el “Reglamento técnico”, tampoco son derogadas expresamente, o peor si estaban incorporadas expresamente al Código de Edificación (como las Leyes N° 4513 y la N° 4879), porque pende sobre ellas una cláusula genérica de derogación de todas las leyes que se opongan en algo a lo que los nuevos códigos disponen. Es una forma de normar muy desconcertante y promotora de desinformación, carente de los más elementales rasgos de transparencia y fácil comprensión de los textos, máxime ante el deber de información adecuada a la ciudadanía. Habrá que esperar la reglamentación de ambos códigos, entre tanto varias normas ambientales vinculantes quedan en el limbo.

En otros casos falta reglamentación complementaria, por ejemplo, en la regulación de las actividades industriales clasificadas conforme su impacto ambiental (armonizándola con la Ley N° 2216, las disposiciones del CPU y ahora del Código Urbanístico y las de la Ley N° 123 y sus respectivas reglamentaciones actuales)¹²²¹ o falta reglamentación parcial, como en materia de control de tabaco (Leyes N° 1799 y N° 3718 y Dec. N° 1501/06).¹²²² También debe ampliarse la reglamentación de la Ley de Residuos peligrosos (Ley N° 2214, Decs. N° 2020/07 y N° 1706/98) estableciendo requisitos, obligaciones y prohibiciones para su almacenamiento transitorio.¹²²³ Se debe actualizar también la reglamentación en el caso de la regulación de tintorerías (Ley N° 1727, modificada por Ley N° 3388 y Dec. N° 1512/07).¹²²⁴

La Legislatura puede y debe monitorear y pedir informes al Ejecutivo sobre la reglamentación pendiente de leyes y sobre el cumplimiento de las leyes en general.

1221. Nonna, Silvia, *Normativa ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Eficacia, cumplimiento y aplicación de la normativa vigente. Consideraciones y propuestas de adecuación y armonización*, op. cit., p. 114. A marzo de 2022, la Ley N° 2216 está reglamentada por el Dec. N° 86/19, la Ley N° 6099-CU, se encuentra reglamentada por los decretos N° 99/19 y N° 475/20, y la Ley N° 123 fue reglamentada por el Dec. N° 85/19 y tiene normas complementarias.

1222. *Ibidem*, p. 116. La Ley N° 1799 fue reglamentada por el Dec. N° 153/12. Hay un texto actualizado del Dec. Reg. y texto consolidado 2020. La Ley N° 3718 fue derogada por el Anexo IV de la Ley N° 5454, Digesto 2014, por objeto cumplido. El Dec. N° 1501/06 fue derogado por el art. 4 del Dec. N° 153/12, actual Dec. Reg. de la Ley N° 1799.

1223. *Ibidem*, p. 120. Si bien hay texto actualizado de la Ley N° 2214 y del Dec. N° 2020/07, la observación formulada sigue vigente al 03/03/2022.

1224. Hay ahora un Texto Consolidado 2020 de la Ley y un texto actualizado del reglamentario.

X. 2. Poder Ejecutivo de la Ciudad: los jefes de Gobierno, sus equipos y “los de siempre”

*¿Y qué país puede preservar sus libertades,
si los gobernantes no son advertidos de vez en cuando,
de que este pueblo conserva el espíritu de resistencia?*¹²²⁵

X.2.1. Los discursos de los jefes de Gobierno (1998-2018)¹²²⁶

Todos los jefes de Gobierno hablaron de la cuestión ambiental, algunos más y otros menos, pero fundamentalmente hubo diferentes actitudes y distancias entre el discurso y las prácticas.

Si se analizan los discursos de inauguración de sesiones¹²²⁷ de los jefes de Gobierno en la Legislatura como un discurso relevante donde se plantean objetivos anuales y proyectos de ley que enviarán y se evalúan resultados del año anterior, veremos que desde el verborrágico Telerman (con su extenso discurso del 2006 de 32.100 palabras) al escueto Macri (con su breve discurso del 2012 de 2.034 palabras), todos dedicaron entre 3,71% (Ibarra en el 2004) al 27% (Macri en el 2014) de sus discursos al tema ambiental en sus muchas facetas.¹²²⁸

De la Rúa y Olivera (1998/2000) pusieron énfasis en sus discursos en aumentar los espacios verdes, el entablicamiento del Arroyo Maldonado y el Plan Hidráulico, evitar la contaminación del aire y los ruidos, conectar los barrios con bicisendas, la limpieza de las calles y los lagos de Palermo, y comenzaron a tratar el tema del cambio climático. En 1999 crearon la Secretaría de Ambiente.

1225. “Jefferson a Smith en 1787”, en Melton, Buckner, *The Quotable Founding Fathers*, p. 277.

1226. Ver *in extenso* los Discursos de Jefes de Gobierno en Apertura de Sesiones en la Legislatura (1998-2018) que integran el Anexo 1 de la tesis original, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

1227. Hemos adoptado este criterio siguiendo a Bercholz en su análisis de los discursos presidenciales, dado que coincidimos en que los discursos de apertura de sesiones resultan ser una pieza lingüística que exterioriza la visión de la realidad que tiene y/o pretende construir el Poder Ejecutivo, tanto retrospectiva como prospectiva. Este análisis permite ver la comprensión que el gobernante tiene de las circunstancias y situaciones políticas, sociales y económicas que lo rodean y que debe afrontar, y cómo intentará gobernarlas.

1228. De la Rúa, 15,39% en el promedio de sus discursos de apertura; Olivera, 15,95%; Ibarra, 7,92%; Telerman, 11, 27%; Macri, 16,51%; y Larreta, 16,24%, en el promedio de sus respectivos discursos de apertura. Ver, para el período 1998-2016, el trabajo de mis alumnas Natalia Bonomini, Marcela Brith, Agustina Carricaberry y Melanie Davant, “Discursos de aperturas de las sesiones de la Legislatura porteña 1998 a 2016”, Trabajo práctico sobre Derecho al Ambiente para la materia Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires, primer semestre de 2016.

Año - Jefe de Gobierno	Total de palabras	Palabras referidas al ambiente	Porcentaje de palabras sobre ambiente
1998 - Fernando de la Rúa	8931	1445	16.17%
1999 - Fernando de la Rúa	5746	840	14.61%
2000 - Enrique Olivera	4756	759	15.95%
2001 - Anibal Ibarra	6217	967	15.55%
2002 - Anibal Ibarra	6186	295	4.76%
2003 - Anibal Ibarra	9442	559	5.92%
2004 - Anibal Ibarra	9945	369	3.71%
2005 - Anibal Ibarra	4229	410	9.69%
2006 - Jorge Telerman	32100	2551	7.94%
2007 - Jorge Telerman	11488	1679	14.61%
2008 - Mauricio Macri	4786	891	18.61%
2009 - Mauricio Macri	2798	571	20.40%
2010 - Mauricio Macri	2464	254	10.30%
2011 - Mauricio Macri	2562	446	17%
2012 - Mauricio Macri	2034	104	5.10%
2013 - Mauricio Macri	3171	716	22.60%
2014 - Mauricio Macri	3175	860	27%
2015 - Mauricio Macri	3299	367	11.12%
2016 - H. Rodríguez Larreta	3205	269	8.39%
2017 - H. Rodríguez Larreta	6481	1422	21.94%
2018 - H. Rodríguez Larreta	5832	1072	18.38%

Fuente: Versiones taquigráficas de la Legislatura. Elaboración propia

Ibarra (2001/2007) no parece haberle dado demasiada importancia a la temática en sus discursos en comparación con otros temas. Menciona el programa de urbanización de villas, plantea el envío de leyes sobre calidad del aire, residuos especiales y control de plagas. Habla de la refacción y remodelación de espacios verdes, mejora de calles y plazas con fin turístico, evitar inundaciones, incentivo a la peatonalidad y uso de bicicletas.

Telerman (2006/2007) pone mucho el acento en este tema para evitar la contaminación, limpieza de lagos y arroyos y del Riachuelo, servicio de higiene urbana, elaborar un atlas ambiental, habla de inversión en la zona costera y en la Reserva Ecológica, del programa de 53 bares notables y recuperación

de monumentos, fuentes y obras escultóricas, de la sanción del Plan Urbano Ambiental, de la emergencia ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo y de promover la educación ambiental.

En la gestión de Macri (2008/2015) el discurso ambiental cobra mayor entidad y hay programas y slogans que adquieren presencia pública: “Ciudad Verde”, “Movilidad sustentable”, “Jugá Limpio”, “Basura cero” (aunque este último se haya originado en una propuesta de la sociedad civil, el Gobierno se lo apropia). Macri habla del “patrimonio cultural como bien público”, de la construcción de ciclovías, la implementación del guarda de plazas, la reapertura del Teatro Colón, del tango patrimonio de la humanidad. Habla, sin desarrollar, del “plan de lucha integral contra el cambio climático”, de las metas para el 2020 en materia de educación ambiental, del control de aire y del ruido, de la instalación de terrazas y muros verdes, de obras para prevenir inundaciones, del *Metrobus como transporte menos contaminante (sic)*, y de una propuesta del microcentro como primera área central verde de América Latina, de la creación de una planta de tratamiento biológico y del avance en una planta de áridos. Como puede observarse, varios de estos anuncios no tienen correlación con la realidad o no fueron concretados.

Rodríguez Larreta (2016/2018), en su primer discurso, se centra en los logros de la gestión anterior. Plantea ampliar el reciclaje y continuar con las políticas preexistentes sin hacer ningún anuncio novedoso en la materia. En su segundo discurso más que duplica sus referencias a temáticas ambientales, tales como la integración de las “villas” de la Ciudad (anuncia el inicio de la construcción de las primeras escuelas públicas en el Barrio 31 y el avance en las obras de infraestructura que “cambiarán la calidad de vida de miles de personas que allí residen”). Destaca el proyecto sobre la “nueva autopista Illia”, que “reducirá la contaminación auditiva de la zona” y “facilitará la circulación”, y la construcción en su lugar actual de “un parque de 45 mil metros cuadrados”. Menciona la recuperación y mejora del espacio público como uno de los ejes principales, utilizando como ejemplo de los logros de la gestión al Parque Lezama, el Indoamericano, el Parque Patricios, el Tres de Febrero y el Parque Chacabuco, entre otros “espacios recuperados”. Anuncia el lanzamiento del “Plan Verde”, que es acerca de mejoras en 150 hectáreas de espacios verdes ya existentes. Se refiere brevemente al reciclaje de la basura y la conciencia de los/as vecinos/as en la materia. En su tercer discurso, vuelve a hablar de la integración de las “villas” como barrios de la Ciudad y la construcción de la nueva autopista Illia, y en su lugar actual, la creación de un “espacio verde público”. Repite menciones (casi textuales) de proyectos integrados en el discurso del 2017 (por ej., la inauguración de Centros de Salud en el Barrio 31, y en la villa 1-11-14). Establece además como desafío crear 110 hectáreas de espacios verdes en la Ciudad y paradójicamente lo vincula a la

construcción, por ejemplo, de la Villa Olímpica, o el Parque de la Innovación (“desarrollos urbanos que se están generando”), cuando, en realidad, en esos espacios se perderán espacios verdes. Se refiere nuevamente a la problemática de la contaminación por residuos tóxicos en la Ciudad, pero esta vez aclara que, en 2017, hubo una reducción en el uso de 500 mil bolsas de plástico, que fueron reemplazadas por “ecobolsas”. Por último, menciona la Ley de Pilas, que se va a implementar este año, sin dar mayores precisiones.

X.2.2. Gestión. Políticas públicas del Poder Ejecutivo¹²²⁹

Más allá de los discursos, intentamos analizar bajo este acápite la correspondencia con los hechos de la gestión, tanto sobre la base de la información periodística y los informes de gestión disponibles como a partir del relato de sus protagonistas y las opiniones de la sociedad civil. El objetivo es evaluar la correspondencia entre los problemas ambientales, la gestión, los discursos, las expectativas y reclamos ciudadanos, todo ello a los efectos de evaluar el funcionamiento de la democracia representativa en su interacción con la democracia participativa y detectar sus fallas para proponer cambios y soluciones.

Las expectativas ciudadanas eran altas al comienzo de la autonomía de la Ciudad y se habían elevado en el marco del proceso constituyente, por el alto grado de participación y sus resultados. Sin embargo, no sería fácil avanzar en muchos aspectos, cuando en el comienzo la autonomía estaba muy cercenada y condicionada por un Gobierno nacional de signo político diferente.

De todas formas, y más allá de sus diferencias políticas –en muchos casos profundas–, la visión de la sociedad civil sobre los jefes de gobierno y algunos de sus funcionarios en temas ambientales y de cuidado del patrimonio, es bastante negativa, con algunas excepciones, aunque se vuelve contundentemente crítica con la agudización de los negocios inmobiliarios en el espacio público de los últimos años.

En sentido similar, en materia de participación ciudadana y descentralización, la falta de convicción en la democracia participativa y la falta de voluntad política para la descentralización fueron las constantes. Salvo el reconocimiento que los/as entrevistados/as hacen a Enrique Olivera, que comenzó con la desconcentración, a un “atisbo participativo” de Ibarra que arrancó en medio de la crisis con el presupuesto participativo y que Telerman mejoró en su breve lapso, “el resto petardeó la participación”.¹²³⁰

1229. Se elabora esta sección sobre la base de las notas de prensa, entrevistas a los propios ex jefes de Gobierno y a exlegisladores/as, exfuncionarios/as e integrantes de la sociedad civil y mis propios archivos y memorias.

1230. Entrevista a Carlos Wilkinson (sociólogo, integrante del Movimiento Comunero, fundador de la Red de Vecinos por Buenos Aires), del 05/01/2018.

En el cuadro que sigue mencionamos a los principales responsables políticos en cada una de las gestiones del ambiente y el patrimonio, las políticas urbanísticas y de quien debe ejercer el control de legalidad en la Administración.¹²³¹

	Planeamiento o Desarrollo urbano / Desarrollo urbano y Transporte	Ambiente / Espacio Público o Desarrollo Económico	Servicios / Obras públicas / Infraestructura	Cultura	Legal y Técnica
Fernando de la Rúa (1996-1999)	Enrique César Fazio (1996-1997) Enrique García Espil (1997-1999)		Nicolás Gallo (1996-1999)	María Saenz Quesada (1996-1998) y Darío Lopérfido (1998-1999)	Germán Voss (1996-1999)
Enrique Olivera (1999-2000)	Enrique García Espil (1999-2000)	Norberto La Porta (1999-2000)	Abel Claudio Fatała (1999-2000)	Teresita Anchorena (1999-2000)	Jorge Barbagelata (1999-2000)
Anibal Ibarra (2000-2006)	Enrique García Espil (2000-2003) y Roberto Feletti (2003-2007)	Norberto La Porta (2000-2002) Eduardo Ricciuti (2002-2003) y Eduardo Epsztejn (2003-2006)	Abel Claudio Fatała (2000-2003) y Roberto Feletti (2003-2006)	Jorge Telerman (2000-2003) y Gustavo López (2003-2006)	Alejandra Taddei (2000-2003) y Déborah Cohen (2003-2006)
Jorge Telerman (2006-2007)	Roberto Feletti (2006-2007)	Marcelo Vensentini (2006-2007)	Juan Pablo Schiavi (2006-2007)	Silvia Fajre (2006-2007)	Déborah Cohen (2006-2007)
Mauricio Macri (2007-2015)	Daniel Chaín (2007-2015)	Juan Pablo Piccardo (2007-2009), Diego Santilli (2009-2013) y Edgardo Cenón (2013-2015)		Hernán Lombardi (2007-2015)	Pablo Clusellas (2007-2015)

1231. Solo se consignan los/as funcionarios/as que tuvieron la máxima responsabilidad en materia de planeamiento urbano ambiental, ambiente, patrimonio y control de legalidad. Las denominaciones de las Secretarías (y Ministerios desde Telerman) a veces cambian con la gestión.

Horacio Rodríguez Larreta (2015 - hoy)	Franco Moccia (2015-2019)	Eduardo Macchiavelli (2015-2019)	Darío Lopérfido (2015-2016), Ángel Mahler (2016-2017) y Enrique Avogadro (2017-hoy)	María Leticia Montiel (2015-hoy)
	Álvaro García Resta (2019-hoy)	Clara Muzzio (2019-hoy)		

Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse al principio, con De la Rúa, la cartera que llevaba el planeamiento urbano también definía la política ambiental, sin embargo, la política de residuos y las obras contra las inundaciones está en el área de Obras y Servicios Públicos. Al crearse la Secretaría de Ambiente con Olivera, gana en jerarquía el área, pero se pierde la articulación urbano-ambiental.¹²³²

Es interesante ver cómo algunos funcionarios atraviesan varios gobiernos permaneciendo en los mismos cargos. Así, por ejemplo, Enrique García Espil está al frente del Planeamiento y Desarrollo Urbano con De la Rúa, Olivera e Ibarra (6 años), lo mismo el frepasista La Porta al frente de la Secretaría de Ambiente (después de haber competido y perdido con De la Rúa) atraviesa también esos tres mandatos. Olivera está en total 4 años, primero como vicejefe de De la Rúa y luego como jefe. Telerman fue primero secretario de Cultura de Ibarra, luego su vicejefe, antes de ser jefe de Gobierno, con lo cual estuvo 7 años tomando decisiones o incidiendo en estas materias. Roberto Feletti a cargo de Planeamiento Urbano y Déborah Cohen como Legal y Técnica también estuvieron en el gobierno de Ibarra y en el de Telerman (4 años en total).

Batieron récord de permanencia en funciones hasta la fecha: Daniel Chaín, Hernán Lombardi y Pablo Clusellas (8 años), durante la gestión completa de Macri, al frente de los Ministerios de Desarrollo Urbano, Cultura y Legal y Técnica. Pero sin dudas es el propio Horacio Rodríguez Larreta el que hace más años está en la gestión tomando decisiones sobre los temas de esta investigación, dado que suma a su actual gestión de 8 años, 8 años anteriores como jefe de Gabinete de Macri en la Ciudad (16 años en total).

Sin dudas, además de los funcionarios que permanecen en los cargos a pesar de los cambios de gobierno, la otra gran curiosidad en las idas y vueltas

1232. En el cuadro se incorpora a los ministros responsables de Obras y Servicios Públicos en tanto que tales –aunque a veces también lo eran de Producción– en la medida en que de ellos dependían las contrataciones en materia de Residuos y las Obras hidráulicas para resolver inundaciones. Franco Moccia es a su vez también ministro de Transporte, siendo la primera vez que se reúnen en un solo Ministerio ambas competencias. Cuando un casillero está vacío es porque en esa gestión esa área fue absorbida por otra o dejó de tener competencias en los temas bajo análisis. A veces las denominaciones de las secretarías o los ministerios varían, pero los hemos agrupado por afinidad de competencias.

de la política es ver que Darío Lopérfido fue secretario de Cultura de De la Rúa (1998-1999) y que reaparece como ministro de Larreta (2015-2016).

Nunca hubo mujeres al frente del Planeamiento o Desarrollo Urbano, ni del Ambiente, ni de las Obras y Servicios Públicos de la Ciudad, después de más de 20 años de autonomía. Apenas un tercio fueron mujeres al frente de Cultura y solo son un 50% las mujeres en el Área de Legal y Técnica. Recién en el 2019 se nombra a una mujer al frente de Espacio Público.

X.2.2.1. Gestión De la Rúa (07/08/1996 al 10/12/1999)

Durante su gestión se comenzaron a poner en funcionamiento algunos organismos e instancias creados por la Constitución de la Ciudad, como la Sindicatura del Gobierno de la Ciudad, la Defensa del Consumidor, la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria y el Ente Regulador de Servicios. También, aunque muy tímidamente, comenzó un proceso de desconcentración administrativa a través de los CGP (Centros de Gestión y Participación) para que los/as vecinos/as tuvieran un más ágil acceso a los trámites.

No puede desconocerse en este periodo la incidencia determinante de decisiones que se tomaron desde el Gobierno federal aún antes de la autonomía. Así las políticas de privatización y control de los servicios de infraestructura metropolitanos (aeropuertos, puerto, ferrocarriles, peajes, gas, entre otras) decididas por Menem impactan en la Ciudad y la región metropolitana. La regulación permitió que las empresas privatizadas y los grupos económicos asociados tuvieran ganancias extraordinarias, ignorándose las condiciones de los territorios. Asimismo, el Gobierno federal utilizó tierras públicas supuestamente “innecesarias para su gestión” (residuales de la privatización de empresas ferroviarias y del Puerto, por ejemplo) para “procesos de renovación urbana” orientados a la rentabilidad privada. El ejemplo paradigmático es Puerto Madero, donde –como lo desarrolla Pirez– tierras públicas federales e infraestructura producida por la Municipalidad se transfirieron a inversores privados y se construyó un barrio de calidad, a metros de la plaza central, con mobiliario y mantenimiento muy superiores al resto de la ciudad y una gestión autónoma. Se creó una “centralidad globalizada” dentro del centro histórico metropolitano. El Gobierno federal ya entonces planeó también un gran emprendimiento para privatizar el suelo ferroviario en Retiro, pero por la gran resistencia que se generó no logró los acuerdos locales necesarios para concretarlo en aquel momento,¹²³³ y los grupos inmobiliarios lo han reintentado desde entonces –recién ahora en el gobierno de Macri-Larreta lo están concretando–.

1233. Pirez, Pedro, “Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires”, en Cicioni, Antonio (comp.), *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2010, pp. 260-261.

La mayor parte de los cambios efectuados en la Ciudad durante el mandato delarruista se relacionan con la mencionada autonomía otorgada por la Constitución Nacional, así como también por la consecuente sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

- Extensión de la Red de Subterráneos. Durante la gestión De la Rúa-Olivera (1996-2000) se licitaron y adjudicaron 5,51 km.¹²³⁴ Las obras para la prolongación de la Línea D con rumbo a Belgrano: la estación “Olleros” fue inaugurada el 31 de mayo de 1997. La nueva terminal era mucho más grande y moderna que las estaciones construidas hasta aquel entonces. El 13 de noviembre de 1997 fue inaugurada “José Hernández” y el 21 de junio de 1999 comenzó a prestar servicios la estación “Juramento”, en pleno centro de Belgrano. Los trabajos para la prolongación de la Línea D culminaron en el barrio de Núñez, con la nueva terminal denominada “Congreso de Tucumán”, la cual fue habilitada el 27 de abril de 2000. En noviembre de 1999, comenzó la construcción de las estaciones “Tronador” y “De Los Incas-Parque Chas” de la Línea B. Paralelamente el Gobierno porteño comienza a gestionar la construcción de la flamante Línea H (Retiro-Nueva Pompeya), aunque su construcción recién sería iniciada durante la gestión de Aníbal Ibarra. El 21 de abril de 1999, el aún presidente Carlos Menem firmó el Decreto PEN N° 393/99 en favor de la transferencia del ejercicio de la fiscalización y el control de los subterráneos en favor de la Ciudad. Si bien la Legislatura aprobó una ley adhiriendo al Decreto nacional mencionado, la posterior crisis socio-económica de 2001 provocó que el efectivo traspaso de dichas funciones se diluyera en el tiempo.
- Tránsito. En 1994, como parte de los contratos de concesión de autopistas, se había anunciado la intención de extender la ruta Panamericana dentro de la Capital Federal mediante un viaducto elevado hasta la avenida Congreso aprovechando los terrenos remanentes de lo que iba a ser la Autopista Central AU-3 (ver Plan de Autopistas Urbanas de 1976). Sin embargo, los/as vecinos/as se opusieron terminantemente

1234. Establecer cuántos kilómetros de subte le corresponde adjudicarse a una gestión determinada es una tarea difícil y no exenta de arbitrariedades. En este trabajo seguimos el criterio adoptado por el sitio enelsubte.com de otorgarle el crédito al jefe de Gobierno que lo licitó y adjudicó por la buena razón de que la licitación incluye no solo la convocatoria a empresas privadas para que presenten sus ofertas, sino también la consecuente asignación presupuestaria y el trazado de un plan financiero para llevar adelante la obra. Dado que, una vez que estos pasos fueron tomados, construir el tramo no requiere mayores complicaciones a nivel jerárquico. Ver “¿Cuántos kilómetros de Subte construyeron los últimos gobiernos?”, en enelsubte.com, 24/03/2013. Disponible en: <http://enelsubte.com/noticias/cuantos-kilometros-de-subte-construyeron-los-ultimos-gobiernos/> [fecha de consulta: 19/11/2021].

y el intendente Jorge Domínguez, propuso en su lugar la construcción de una avenida de acceso rápido, abarcando casi la totalidad del espacio vacante entre las calles Holmberg y Donado. Sin embargo, no se llegó a un consenso y el plan quedó en suspenso.

Recién durante la gestión de Fernando De la Rúa, atendiendo al reclamo de los/as vecinos/as, se vuelve a modificar el proyecto de la avenida rápida incorporando una calle lateral de tránsito vecinal (separada de la vía rápida) y otras modificaciones que tendieron a privilegiar los espacios verdes. Los vecinos se mostraron satisfechos y la construcción de la obra se realizó entre los años 1997 y 1998, constituyendo la actual avenida Roberto Goyeneche.

Otra obra que reinicia De la Rúa es la de la autopista Occidental AU-7. Esta obra, que contemplaba unir Villa Soldati y Villa Pueyrredón, había sido iniciada en 1980 con algunos viaductos en el sector de la avenida Lacarra (Parque Almirante Brown), sin embargo, su ejecución se había suspendido en 1982, quedando estas estructuras abandonadas. En 1998, se reinician los trabajos, aunque en una versión recortada del proyecto, yendo solo desde la Avenida Dellepiane hasta el Riachuelo. En 2000 se inaugura el primer tramo desde Av. Dellepiane hasta la avenida Roca y en 2002 se completa la obra hasta el Riachuelo, recibiendo en ese momento el nombre de autopista Cámpora.

En septiembre de 1997, ante el reiterado reclamo de los/as ciclistas porteños/as, De la Rúa también inauguró el primer tramo de 7,12 kilómetros de lo que sería posteriormente la Red de Bicisendas de la Ciudad de Buenos Aires. Este primer tramo partía de avenida Libertador y Carlos Casares, frente al Jardín Japonés, luego corría paralela a la avenida Figueroa Alcorta y terminaba en la esquina de avenida Libertador y García del Río. Esta nueva senda para bicicletas contaba con todo el trayecto debidamente señalizado para que los/as peatones/as no tomaran el espacio destinado a las bicicletas. Además, en los cruces con las avenidas se colocaron carteles indicadores para los/as automovilistas y se instalaron semáforos especiales para los/as ciclistas.

- Urbanismo y Espacio Público. Su gestión urbanística no resulta demasiado interesante.¹²³⁵

En la Costanera, una de las primeras medidas de la gestión De la Rúa fue anular, en 1997, las polémicas concesiones del restaurante bailable “Ski Ranch” (Costanera Norte) y del Campo de Golf-Velódromo por haber encontrado graves incumplimientos en los contratos. El “Ski

1235. Entrevista a Rodolfo Fernández (arquitecto, integrante de “SOS Caballito”), 02/01/2018.

Ranch”, que ocupaba el terreno del tradicional Espigón Dorrego, fue demolido por la comuna y en su lugar se construyó un parque público. La iniciativa del Gobierno era recuperar el paseo costanero. Inmediatamente De la Rúa firmó un decreto por el que obligaba a casi todos los concesionarios especialmente en la Av. Güiraldes (ex “Carritos”, locales gastronómicos de la década del 70) a presentarse en la Secretaría de Hacienda y Finanzas para analizar cada contrato en particular y se tomó la decisión de clausurar varios locales porque las concesiones estaban en su mayoría vencidas o presentaban inconsistencias. La mayoría de los restaurantes fueron demolidos y convertidos en parte del paseo público, y finalmente solo sobrevivieron unos pocos.

En sentido contrario, a fines de 1999, se autoriza el parque temático Tierra Santa, construido sobre terrenos que se hallaban disponibles del Balneario Parque Norte.

Otro lugar recuperado durante la gestión de De la Rúa fue la Costanera Sur (Puerto Madero) y la Laguna de los Coipos, un espejo de agua de 11 hectáreas ubicado en la Reserva Ecológica. Se removieron de 50.000 m³ de barro, desmalezaron y retiraron residuos. La obra incluyó, en una segunda etapa, la reconstrucción del veredón inferior de la rambla que pasa junto a la Laguna los Coipos.

Es durante la gestión de De la Rúa cuando se expande la polémica tradición de enjear plazas y monumentos históricos, para impedir que sean vandalizados, si bien durante la gestión de Jorge Domínguez ya se había cercado el Paseo del Rosedal.

- Región Metropolitana: Hubo intentos de conformar una agenda común de la región metropolitana entre De la Rúa y Duhalde (pcia. de Buenos Aires). Ambos con mayoría parlamentaria en 1999 firmaron un “programa de Cooperación Legislativa para el Área Metropolitana de Buenos Aires” que proponía realizar un encuentro, bajo el lema: “AMBA: Integración para una mejor calidad de vida” sobre transporte, residuos, ambiente, seguridad, cultura, entre otros temas. Pero la experiencia terminó luego de algunas reuniones. La no renovación de los/as legisladores/as que la impulsaban acabó en su desactivación.¹²³⁶

X.2.2.2. Gestión Enrique Olivera (10/12/1999 a 07/08/2000)

Su Gobierno fue muy breve, solo ocho meses, en los cuales continuó la gestión que venía llevando a cabo como vicede la Rúa. Según el propio Olivera, su gestión era de continuidad del programa elaborado en 1996 para

1236. Pirez, Pedro, “Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires”, *op. cit.*, pp. 252-253.

sanear las cuentas públicas y extender la red de subterráneos (inauguraron cuatro estaciones y había una más proyectada; trabajaron en la extensión de la Línea B y para adjudicar la Línea H –pero no llegó a concretarla–, que va de Pompeya a Retiro, elaboraron el proyecto de prolongación de la Línea E de Plaza de Mayo a Retiro). Comenzaron el plan hidráulico en 1997 con las obras de La Boca y Barracas, entabicarón el arroyo Maldonado y durante su gestión elaboraron un anteproyecto del aliviador; también hubo obras en el Vega y en el Medrano y se amplió la red de sumideros. Otro programa importante de su Gobierno fue la Ciudad y el Río, que consistió en la recuperación de las Costaneras Sur y Norte. No pudo terminar con la licitación para el mantenimiento integral de la vía pública (veredas, calles, baches, árboles). Se trabajó mucho en obras de infraestructura para el desarrollo del sur.¹²³⁷

Durante su mandato se terminó aprobando el Código de Planeamiento Urbano (Ley N° 449).

En su visión la descentralización era uno de los temas claves. Dejó casi concluida la descentralización administrativa de 16 CGP, atendiendo a 300 mil personas por mes; donde por primera vez la gente podía hacer trámites, reclamos y encontrar ámbitos de participación barrial.¹²³⁸

Puede mencionarse su impronta en algunos temas tanto durante la gestión de De la Rúa, en la cual cumplió un rol efectivo importantísimo, como en la propia, entre otros, en materia de desconcentración, protección del patrimonio y espacios verdes y públicos.

Los vecinos y vecinas entrevistados le asignan más interés por lo urbano que a De la Rúa.¹²³⁹

X.2.2.3. Gestión de Aníbal Ibarra (07/08/2000 a 07/03/2006)

Las expectativas ciudadanas en relación con los cambios que podría implicar esta gestión fueron muchas. En general, los/as entrevistados/as coinciden en verla como una oportunidad perdida para encarnar transformaciones más radicales en orden a la participación ciudadana. Si bien en algunos aspectos debe considerarse el atenuante de que gran parte de su gestión se da en el marco de la crisis económica nacional, hay otros aspectos que no son económicos o presupuestarios y que no tienen justificación. Hay políticas acertadas y otras criticadas.

1237. “Estamos contentos con lo mucho que se ha hecho”, entrevista de Santiago Rodríguez a Enrique Olivera, en *Página/12*, 03/08/2000. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-08/00-08-03/pago8.htm> [fecha de consulta: 19/11/2021].

1238. *Ibidem*.

1239. Entrevista a Rodolfo Fernández (arquitecto, integrante de “SOS Caballito”) del 02/01/2018.

Varios/as entrevistados/as coincidieron en señalar como ambientalmente negativas varias leyes sancionadas por su iniciativa cuando ya estaba electo¹²⁴⁰ y pocos días antes de asumir,¹²⁴¹ gracias a la mayoría en la Legislatura que la alianza política que lo llevó al triunfo tenía en la Legislatura (37 legisladores/as).¹²⁴² Entre estas leyes negativas se señalan el Código de Planeamiento Urbano (Ley N° 449, 02/08/2000), sin debate participativo ni plan urbano ambiental ni un código ambiental, la modificación negativa a la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 452, 02/08/2000) y la de creación de la Corporación del Sur (Ley N° 470, 05/08/2000).¹²⁴³

- Inundaciones: En el año 2001 y para evitar las inundaciones encaró obras en el Arroyo Medrano, en el canal aliviador del Arroyo Vega y el inicio de los túneles aliviadores del Arroyo Maldonado. Dichas obras fueron terminadas por las administraciones posteriores.
- Expansión de la Red de Subterráneos y Trenes: Entre sus dos gestiones Ibarra licitó y adjudicó 10,76 kms.¹²⁴⁴ El 24 de octubre de 2000 el Gobierno de la Ciudad adjudicó a la empresa Dycasa-Dragados la construcción del Tramo “B” (Once-Inclán) de la tan anunciada Línea H. Las obras de esta nueva Línea comenzaron en abril de 2001. El 8 de noviembre de 2001 la Legislatura sancionó la Ley N° 670 de Subtes. Según se esperaba, la red de subterráneos alcanzaría en 2010 una longitud total de 100 km. La obra civil demandaría en esas épocas de convertibilidad alrededor de 1500 millones de pesos. Este ambicioso plan contemplaba la ampliación de la red existente y la construcción de líneas nuevas. Con la crisis socio-económica de 2001-2002 las obras del subterráneo nuevamente se ralentizaron, aunque nunca llegaron a paralizarse: el 9 de agosto de 2003 se inauguraron las dos nuevas estaciones denominadas “Tronador” y “Los Incas” (Línea B); en 2004 se iniciaron las obras para las estaciones “Echeverría” y “Villa Urquiza” (Línea B) y la prolongación de la Línea A desde “Primera Junta” hasta el barrio de Flores, con 4 nuevas estaciones, y en 2005 se adjudicó la construcción de las estaciones “Parque Patricios” y

1240. Las elecciones fueron el 07/05/2000.

1241. “Se aprobaron 144 leyes en 48 horas” según Osvaldo Guerrica Echavarría, mail del 09/05/2018, respondiendo a mi pedido de ampliación de la entrevista.

1242. Legislatura 1997-2000: Frepaso 19, UCR 18, Nueva Dirigencia 11, PJ 11, Unión por Todos 1. Fuente: Secretaría Parlamentaria, Legislatura de la CABA.

1243. En este último caso varios de los/as entrevistados/as lo atribuyen más a la “ingenuidad” que a la complicidad con lobbies inmobiliarios, cuya explosión aún no había ocurrido. Ver: “Corporación del Sur: Nada por aquí, nada por allá”, en *Noticias urbanas*, 25/09/2003. Disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/?noticia=e5255685f8e9b98c31ecdcdffd257269> [fecha de consulta: 19/11/2021].

1244. “¿Cuántos kilómetros de Subte construyeron los últimos gobiernos?”, *enelsubte.com*, op. cit.

“Hospitales” (Línea H), en ambos casos las obras fueron concluidas durante la administración que le siguió.

Intentó empezar a soterrar el F. C. Sarmiento de Once a Medrano –tapándolo en la parte que está en trinchera–, con un crédito del BID pero aparentemente hubo un problema de losa y no se siguió adelante.¹²⁴⁵

- **Patrimonio:** Envío varios proyectos de protección patrimonial de inmuebles de los cuales varios terminaron en ley.¹²⁴⁶

Entre agosto y septiembre del año 2000, el Gobierno nacional (pte. Fernando de la Rúa) y el de la Ciudad decidieron emprender como tarea conjunta la recuperación del edificio de la ex Usina Pedro de Mendoza (hoy Usina del Arte) para ubicar allí al Auditorio de la Ciudad de Buenos Aires, sede definitiva de las orquestas Sinfónica Nacional y Filarmónica de Buenos Aires. El Gobierno de la Nación aportaría el bien y el de la Ciudad confeccionaría el proyecto y financiaría el emprendimiento. Cuando el Gobierno nacional (pte. Néstor Kirchner) desiste de continuar el emprendimiento, el Gobierno de la Ciudad decidió adquirir el bien.

También durante su gestión se adquirió para la Ciudad el Teatro 25 de Mayo y el Teatro El Plata, a partir de iniciativas vecinales. La remodelación del Teatro Colón comenzó en su gestión y fue continuada por las administraciones que le siguieron.

- **Espacios verdes y públicos:** Se recuperaron para el uso público 18 ha de tierras en el límite con la Reserva Ecológica que estaban en posesión de una empresa constructora. También se recupera la ribera del Riachuelo desde Puente Alsina (en consonancia con la construcción de la avenida Héctor José Cámpora) y se mejoran los grandes parques como el Rivadavia, Los Andes, el Indoamericano, el Tres de Febrero y otros.

1245. Entrevista a Rodolfo Fernández (arquitecto, integrante de SOS Caballito), 02/01/2018.

1246. Expte. N° 2944-J-2000, Catálogase con nivel de protección estructural al inmueble ubicado en la calle La Pampa 3470/80; Expte. N° 3077-J-2000, catálogase con nivel de protección estructural al inmueble ubicado en la calle Florida 159/65/71 (Ley N° 852); Expte. N° 3078-J-2000, catálogase con nivel de protección estructural al inmueble ubicado en Entre Ríos 958/62/66/70/74 (Ley N° 851); Expte. N° 3111-J-2000, Catálogase con nivel de protección estructural al inmueble ubicado en la calle México 1330; Expte. N° 3639-J-2000, catálogase con nivel de protección integral al inmueble ubicado en la calle Olavarría 472/86, Iglesia San Juan Evangelista (Ley N° 859); Expte. N° 3640-J-2000, catálogase con nivel de protección estructural al inmueble ubicado en la calle Paraguay 894/900, Casa de Estudios para Artistas, (Ley N° 850), Expte. N° 598-J-2002, catálogase con nivel de protección cautelar al inmueble denominado Hijos Del Trabajo Ubicado En San Antonio 814 (Ley N° 1023); Expte. N° 1781-J-2003, catálogase con nivel de protección estructural al inmueble Mirador de Comastri (Ley N° 1335); Expte. N° 2003-J-2003, catálogase con nivel de protección estructural a los inmuebles Esc. 3 de 7 “Primera Junta” y de la Iglesia de Caacupé (Ley N° 1562); Expte. N° 1710-J-2004, catálogase con nivel de protección estructural al inmueble ubicado en la calle Hipólito Yrigoyen 2563/75 (Ley N° 1745).

No logró la autorización judicial para compactar los miles de vehículos del depósito judicial en el predio de avenida Cruz y Escalada para liberar todo el terreno con alto nivel de contaminación y realizar para obras de impacto social favorable para los habitantes del asentamiento ubicado en la proximidad (Villa 20). También hubo un litigio que duró años y que impidió recuperar y demoler la playa de estacionamiento Gigena en el Parque Tres de Febrero.

- Parque Lineal Bullrich: En marzo de 2005, el juez Juan Vicente Caltado hizo lugar a un amparo¹²⁴⁷ en la causa “Enríquez, Ángel Luis c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, incidente de medida cautelar y suspendió las obras del Parque Lineal Bullrich (sobre avenida Bullrich, entre Libertador y Santa Fe) –que serían destinadas al uso público como espacio verde– por no existir estudio de impacto ambiental. Ese espacio de 30 mil m² era ocupado por un playón utilizado por varias líneas de colectivos y un depósito de autos de la Policía Federal. Finalmente, la Cámara revocó la cautelar en junio de 2005 y las obras se retomaron. En diciembre de 2006 se inauguró el parque.
- Mercado de Pulgas: Querían sacar de allí muchos puestos y reducirlo a la mitad¹²⁴⁸ pero esa iniciativa finalmente no prosperó, y los puestos volvieron a su espacio original después de las refacciones y el reacondicionamiento.
- Presupuesto participativo: Si bien lo puso en funcionamiento, y lo mantuvo dos o tres años, lo abortó por incumplimiento de las expectativas. Durante su gestión, el presupuesto de los CGP en lugar de evolucionar se contrajo año tras año.¹²⁴⁹

En materia presupuestaria, una de las cuestiones más graves desde nuestro punto de vista fue iniciar el camino del manejo de parte del presupuesto por fuera de la Legislatura. Esto sucede con la creación de la Corporación del Sur SE¹²⁵⁰ por ley –dos días antes de asumir Ibarra–

1247. Entrevista a Aníbal Ibarra, constituyente de la Ciudad, ex jefe de Gobierno CABA y legislador de la Ciudad m. c.; cuestionario y respuestas por escrito del 07/02/2018, causa Sala II CCAYT, “Enríquez, Ángel Luis c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, incidente de medida cautelar, Expte. N° 15428, 21/06/2005.

1248. Entrevista a Carlos Wilkinson, *op. cit.*

1249. Ídem.

1250. Se crea por Ley N° 470, 05/08/2000 (BO 12/09/2000), dos días antes de que Ibarra asuma, teniendo la alianza electoral por la que compitió la mayoría en la Legislatura en la última sesión maratónica de la Legislatura con mandato 1997-2000, donde el Frepaso tenía 19 legisladores/as, la UCR 18, el PJ 11, Nueva Dirigencia 11 y Unión por todos 1. Fuente: CEDOM. Ibarra no la veta a pesar de consagrar un caso de “delegación legislativa” El decreto de Ibarra que reglamenta esta ley es el Dec. N° 2011/01. Osvaldo Guernica Echavarría señala que fue iniciativa de Ibarra, entrevista del 16/11/2016.

y el otorgamiento a AUSA SA, por Decreto N° 149/GCBA/03 por cinco años del manejo de los peajes –en la gestión de Roberto Feletti–, de manera que el Poder Ejecutivo quedó con un manejo presupuestario discrecional, configurando dos casos de “delegación legislativa” (decide un Directorio de 6 y 7 integrantes con mayoría del PE y una representación de alguna minoría opositora). El accionar de ambas sociedades –que se agregan a los desmanejos de la preexistente Corporación Puerto Madero SA– tendrá graves y crecientes impactos ambientales con el transcurrir de las gestiones en materia de venta de tierras y pérdidas de espacios verdes e insustentabilidad del transporte y aumento del ruido y la contaminación, respectivamente.¹²⁵¹

X.2.2.4. Gestión de Jorge Telerman (07/03/2006 a 09/12/2007)

- **Expansión del Subte:** Telerman llegó a licitar 1 kilómetro.¹²⁵² En sus dos años de gestión, en 2006, se iniciaron los trabajos de la estación “Corrientes” (Línea H), mientras que el primer tramo de esta línea recién sería inaugurado en octubre de 2007. Jorge Telerman inauguró, en octubre de 2007, la Línea H con 5 estaciones, desde Once hasta Caseros. Inicialmente se especuló con que la Línea H fuera operada directamente por SBASE, sin embargo, finalmente se otorgó el servicio a Metrovías SA por el término de al menos 3 años, con el argumento del escaso recorrido y la complejidad que presentaba el hecho de que dos empresas distintas operaran la red.
- **Patrimonio:** Reinauguración de la Usina y Obras en Teatro San Martín. En julio de 2007 reinauguró los trabajos de refacción y conservación de la Usina de la Música (hoy Usina del Arte) –que habían sido inaugurados por Ibarra en años anteriores– en el predio que antiguamente había sido la Usina Pedro de Mendoza de la ex Compañía Italo-Argentina de Electricidad en La Boca. Continuó las obras de remodelación del Teatro San Martín.
En el área de protección de patrimonio recibió críticas, las/os entrevistados/as informaron que su responsable en Cultura, Silvia Fajre, solo reglamentó la Ley N° 1227 cuando Teresa Anchorena presentó un amparo. Se la critica por quedar su gestión siempre sometida a las decisiones del Área de Planeamiento Urbano.
- **Alturas constructivas:** Intimidado por los movimientos vecinales ante la alarmante proliferación constructiva exorbitante, paró los permi-

1251. Ver en Cap. X, pto. 2.5.4.

1252. “¿Cuántos kilómetros de Subte construyeron los últimos gobiernos?”, *op. cit.*

sos de obra y mandó pedir informes a todas las empresas de servicios en Belgrano, Núñez, Caballito, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón (AYSA, recién reestatizada, planteó que necesitaba recursos para expandir la red y el resto de las empresas dijo que todo estaría bien).¹²⁵³

- Ambiente: En lo estrictamente ambiental se presenta el primer Informe Anual Ambiental 2006¹²⁵⁴ en cumplimiento de la Ley N° 303 de Información ambiental, recién reglamentada. En el informe se enfatiza la descentralización, el marco de la gestión regional metropolitana y la participación ciudadana (detalla gran cantidad de proyectos en convenio con ONG), referencias que desaparecen en informes de posteriores gestiones. Aunque en el informe no hay datos estadísticos (salvo algunos puntuales y dispersos de parque automotor, generación de residuos, evolución del incremento de espacios verdes y otorgamiento de certificados de aptitud ambiental en general y con audiencia pública y otros de factores climáticos –es más que lo que aparecerá en informes de gestiones posteriores–), indicadores ni evaluación de resultados. En el informe se analiza en detalle la gestión en relación con los planes hidráulicos y pluviales, la contaminación y ribera del Río de la Plata, la contaminación audiovisual (se creó una comisión asesora permanente para la publicidad y se gestionaba el retiro de carteles sobre avenida Cantilo y otros lugares de riesgo vial), la gestión asociada y los foros para el manejo participativo en Parque Tres de Febrero, Parque Avellaneda, la biodiversidad urbana, la “creación del Parque Natural lineal Casa Amarilla en La Boca” y la “recuperación del Parque Indoamericano”, temas y énfasis que desaparecen en gestiones posteriores.

Enumera, además, entre otros programas y acciones, los siguientes: programa laboratorio de calidad ambiental, programa aire limpio –se relevaban datos en 5 puntos Palermo, Parque Centenario, Pompeya, Chacarera y Villa Soldati–, unidad operativa de recuperación y control del espacio público, programas especiales de prevención, semana de la movilidad sostenible, mapa de ruido, programa Buenos Aires y el Río, obras de defensa costera y parquización ribereña, programa de gestión de riesgo hídrico de la Ciudad de Buenos Aires, plan hidráulico, mantenimiento de red pluvial, recolección domiciliar de residuos - planta de selección de residuos, proyecto centros verdes, reglamentación participativa de la ley de gestión integral de

1253. Entrevista a Rodolfo Fernández (arquitecto, integrante de SOS Caballito), 02/01/2018.

1254. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/documents/informeanual06.pdf> [fecha de consulta: 22/11/2021].

residuos sólidos urbanos (RSU), plan de intervención intensiva en 6 zonas de la Ciudad: plan de sector de higiene urbana, programa de manejo responsable de RSU, plan de contenerización en la vía pública, promotores ambientales, proyecto gestión de escombros, REPyME, provisión de agua potable y eliminación de excretas, agenda 21 local, atlas ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (incluyendo espacio público y paisaje verde urbano). Refiere como acciones en marcha: acciones para el mejoramiento de la situación en el Matanza-Riachuelo, evaluación de impacto ambiental, registros ambientales, producción limpia y sitios contaminados. Varios programas eran continuidad de la gestión anterior.

Es decir, el informe es una detallada enunciación de programas, muchos de ellos iniciados en la gestión anterior, pero no hay indicadores ni metas –y mucho menos validados–. Sin embargo, se había dado un primer paso en la presentación sistematizada de la información y sería mucho más completo que informes de gestiones posteriores.

X.2.2.5. Gestión de Mauricio Macri (10/12/2007 al 09/12/2015)

- Ambiente: En ocho años de gestión, lo más importante es que se crea el APRA como organismo descentralizado y se presentan informes ambientales en todos los años (de 2008 a 2015). Si bien son poco detallados en datos estadísticos (a excepción de patentamiento de vehículos, número de mediciones, actas labradas, capacitaciones, jornadas, retiro de carteles, inspecciones, folletos) y resultados, logros, indicadores y evolución de los mismos, o lisa y llanamente inexistentes. Los informes enumeran las áreas y dependencias, sus funciones y, en el mejor de los casos, detallan acciones (capitaciones, visitas, etc.). Se concentran más escuetamente en Agua, Calidad Atmosférica, Residuos, Espacio Público y Espacios Verdes, Ambiente y Salud, Instrumentos para la Gestión Ambiental Responsable, Información y Formación Ambiental. Son informes reiterativos, explicativos. Se incorpora la referencia a las radiaciones no ionizantes, se crea una Comisión de Aire y se habla de una Red de Monitoreo, aunque los puntos de medición disminuyen. En el Informe Ambiental 2008 se menciona la necesidad de recuperar la capacidad reguladora del Lago Pacífico, propuesta impulsada por los/as vecinos¹²⁵⁵ aunque allí no se

1255. Ver: "Una batalla por el espacio público. Se habla de canales 'aliviadores' y no de soluciones definitivas", en *Palermo on line*, 19/02/2004. Disponible en: https://palermonline.com.ar/noticias001/nota402_lagopacifico.htm; "Gran respaldo al Proyecto Lago pacífico", en *Noticias urbanas*, 13/10/2004. Disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/6f25b0850b421242c956081cd5a42301/>;

lo explicita, que luego desaparecerá de las propuestas de la gestión, de la mano de otros proyectos alternativos y de negocios inmobiliarios en la zona. Se blanquea la existencia de 16 basurales a cielo abierto. Cuando hablan de ocupación ilegal de espacios públicos solo se refieren a infracciones en cartelera o publicidad, sillas y mesas o kioscos en vía pública, no computan apropiaciones ilegales de tierras ni sus propias cesiones y concesiones.

Se habla de consumo y producción sustentables, brindando capacitaciones a empresas para el gerenciamiento ambiental. Se avanza en la gestión de aparatos electrónicos en desuso, de pilas y de aceite vegetal usado, huertas en escuelas, plan piloto de huella de carbono. Hay una evolución en los informes en cuanto a la importancia creciente que se le asigna a la consideración el cambio climático, en tercios de variables meteorológicas, no así en acciones de mitigación, prevención y resultados de las mismas.

En los informes ambientales se incluyen más alianzas estratégicas y trabajo con empresas, cámaras y fundaciones empresarias que con organizaciones sociales y vecinales.

El ambicioso y detallado Plan Estratégico del APRA 2008-2012 tenía bastantes datos estadísticos sobre contaminación del agua, aire y acústica y datos de movilidad, pero lo más importante es que por primera vez se establecieron objetivos de resultados con plazos. Así se establecieron como metas para el 2012: reducir las emisiones de gases en un 10%, incorporar 100 vehículos no contaminantes para el transporte de pasajeros, incorporar al GCBA vehículos no contaminantes, reducir en 10% el consumo de agua, establecer una línea de base en materia de contaminación del agua y otra del aire, mejorar la calidad de los efluentes industriales, evitar el vertido contaminante a cursos de agua, hacer un inventario de los sitios contaminados, hacer un mapa del ruido, reducir en 5 decibeles el ruido ambiental y elaborar estándares de calidad, introducir compras públicas sustentantes para 10 productos, ahorrar energía en edificios públicos, enviar un proyecto de ley de regulación de los pasivos ambientales, etc., la mayoría de los cuales no se cumplieron. Sí se logró edificios 100% libres de humo e instituir las VTV al transporte automotor.

Se comenzó con las compras públicas sustentables en 2014 a partir de que se reglamentó la Ley N° 4860 (Dec. N° 12/14).

“Una propuesta interesante y factible que hace años está dando vueltas, para aprovechar los terrenos ferroviarios de Pacífico”, *Asociación Vecinal Lago Pacífico*, 13/03/2009. Disponible en: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=839340> [fecha de consultas: 22/11/2021].

- **Espacios Verdes:** En los informes ambientales se habla 5,6% de espacios verdes (en 2008)¹²⁵⁶ y su incremento, de su “puesta en valor” (un término muy cuestionado por los/as vecinos/as porque en general ha significado cementación, colocación de rejas, objetos y aparatos inconsultos, cambios de mobiliario y luminarias, muchas veces rompiendo la estética y el paisaje) y de guardianes de plazas –algunas los tienen y otras no–. Se dispuso finalmente en el 2013 (Dec. N° 371/GCABA/13)¹²⁵⁷ la transferencia a las comunas de su competencia en materia de mantenimiento de espacios verdes de la Ciudad, con excepción de los espacios verdes mayores,¹²⁵⁸ y también en materia de arbolado público urbano (Decs. N° 166/GCBA/2013 y N° 55/GCBA/2014).¹²⁵⁹ Sin embargo, hasta hoy hay reiteradas violaciones por parte del Gobierno central que no respeta a las comunas.
- **Residuos:** Se avanzó en la separación en origen y la doble contenerización muy lentamente al principio y con muchos cambios de contenedores y criterios. Hubo políticas erráticas sin profundizar ni cumplir los mandatos de la Ley de Basura Cero. Sostenido trabajo de las cooperativas de recuperadores urbanos, no siempre correspondidas en su gestión ni retribuidas sobre la base de los compromisos asumidos. La publicidad gira sobre la “La Ciudad Verde” pero no hay claridad en las campañas sobre cómo reciclar.
- **Región Metropolitana:** En enero de 2008, se reunió su jefe de Gabinete, Horacio Rodríguez Larreta, con el de la provincia de Buenos Aires, Alberto Pérez, durante la Asamblea del CEAMSE y acordaron cambios en la gestión de los residuos sólidos. Finalmente, el 15 de

1256. GCBA, Informe Ambiental 2008, p. 96.

1257. “Transferencia de responsabilidades a las Comunas. Mantenimiento de Espacios Verdes”. Dictado: 04/09/2013, Publicación: BOCBA N° 4234, 11/09/2013, pp. 12-14.

1258. Los 37 espacios verdes mayores que integran el Anexo I son: Comuna 1: Reserva Ecológica Costanera Sur, Parque Lezama, Plaza San Martín, Plaza 25 de Mayo, Plaza de la República, Canteros y plazoletas de la Av. 9 de Julio desde Arroyo hasta San Juan, Plaza Constitución, Plaza de los Congresos, Plaza Mariano Moreno, Plaza Lorea, Parque Micaela Bastidas, Parque Mujeres Argentinas, Parque Virginia Bolten, Parque María Eva Duarte de Perón, Parque Raquel Forner, Cantero Central S/D (Vera Peñaloza e/Calabria y Pierina Dealessi), Cantero Central S/D (Azucena Villaflor e/Bv. de los Italianos y Pierina Dealessi), Plaza Chertcoff, Cantero Central Oesterheld, Cantero Central S/D (Macacha Güemes, Bv. de los Italianos y Pierina Dealessi), Cantero Central Francisco Urondo, Plaza Campaña del Chaco, Plaza Haroldo Conti, Plaza Fuerza Aérea Argentina; Comuna 3: Plaza Misere-re; Comuna 4: Camino de Sirga 27 de Febrero; Comuna 6: Parque Centenario; Comuna 7: Parque Chacabuco; Comuna 9: Parque Avellaneda; Comuna 13: Parque de los Niños, Parque de la Memoria, Reserva Costanera Norte, Parque Extremo; Comunas 13 y 14: Parque Tres de Febrero; Comuna 14: Jardín Botánico Carlos Thays; Comuna 15: Parque Los Andes, Parque Isla de la Paternal.

1259. “Transferencia de responsabilidades a las Comunas. Mantenimiento Integral del Arbolado Público Urbano”, Dictado: 06/02/2014, Publicación: BOCBA N° 4337, 11/02/2014, pp. 25-28.

agosto del 2008, Macri y Scioli (gobernador de la pcia. de Buenos Aires) firmaron un acuerdo para ampliar los lugares de enterramiento en territorio de la provincia con dinero de la Ciudad y supuestamente esta última asumió el compromiso de disminuir la cantidad de basura a enviar a la provincia.¹²⁶⁰

En ACUMAR las relaciones tensas de la Ciudad con la Nación y la Provincia de Buenos Aires fueron continuas durante el periodo, tanto en materia presupuestaria como en el cumplimiento de las mandas de la Corte en la causa “Mendoza”. Se avanzó en la limpieza de las márgenes del Riachuelo y se promovió la rehabilitación de la biodiversidad ribereña del Riachuelo y la visibilización del patrimonio de la cuenca.

- Movilidad sustentable: La red de bicesendas que no paró de extenderse, alcanzando su mayor extensión con el plan “Bicing” creado por ley en diciembre de 2007. El sistema arrancó en 2010 con tres estaciones ubicadas en la Facultad de Derecho, Retiro y la plaza de la Aduana, donde los/as usuarios/as registrados/as podían retirar gratuitamente las bicicletas disponibles durante un período de dos horas y entregarlas en cualquiera de las estaciones operativas. Más tarde el sistema se expandió con más kilómetros de bicesendas protegidas y nuevas estaciones.

Si bien se habló mucho del Proyecto Ecobus, de poner buses hídricos y del Programa de Energías Alternativas para el transporte público, de extender 10 km de subte por año (en el Informe Ambiental 2008 se habla de sumar 39,3 km en subtes, llevando a que el 57% de transporte público se haga por ese medio, que en ese momento era solo del 40%) y luego de BRT con buses ecológicos y articulados, nada de todo esto sucedió durante la gestión.

Se avanzó exclusivamente con un régimen de vías preferenciales y contracarriles para el transporte público de pasajeros. Se denominó Metrobus al sistema y, salvo en el caso del primero, que se hizo por ley (Av. Juan B. Justo), el resto se construyó sin marco legal, generando varios juicios por divergencias con los/as vecinos/as sobre la traza o críticas a la depredación de espacios verdes o lugares de protección de memoria, entre otras.¹²⁶¹ Se comprometieron a reducir en un 10% los tiempos de viajes, lo cual ha ocurrido, y a expandir la red a 400 km para el 2018.

1260. Pirez, Pedro, “Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires”, *op. cit.*, p. 253.

1261. Ver en el Cap. XI de Participación Ciudadana el punto sobre Judicialización.

Durante ambos mandatos se calculaba que había licitado y adjudicado 5,49 km,¹²⁶² pero hay que restar los tramos no construidos de las dos estaciones que quedaron una anulada y otra suspendida (Nueva Pompeya y Sáenz, lo que estimamos en 1,5 km menos), por lo tanto, son reales 3,99 km y se inauguraron 9 estaciones de subte,¹²⁶³ varias de ellas construidas o iniciadas en gestiones anteriores. Así, en diciembre de 2008, fueron Puán y Carabobo, que extendieron la Línea A que llegaba antes hasta Primera Junta. En septiembre del 2013 puso en funcionamiento las estaciones Flores y San Pedrito –cuya construcción estaba terminada hacía tiempo–. En agosto del 2013, inauguraron las estaciones Juan Manuel de Rosas y Esteban Echeverría de la línea B, que luego de años de postergaciones llevaron el servicio hasta Villa Urquiza. En la Línea H, en diciembre de 2010, Macri inauguró la estación Corrientes, en la intersección de la avenida homónima con Pueyrredón. En octubre de 2011, la línea se extendió hacia el sur, hasta la estación Parque Patricios. La estación Hospitales se inauguró en mayo 2013. Si bien en el 2014 se anunciaban las estaciones Sáenz y Nueva Pompeya para el 2016, esto jamás se concretó hasta la fecha y se anuló Nueva Pompeya, “postergándose” Sáenz.¹²⁶⁴ En el sentido norte de la Línea H, se inauguraron las estaciones Las Heras, en Recoleta, y Córdoba (en diciembre del 2015).

En la Línea A pusieron en funcionamiento coches de origen chino,¹²⁶⁵ que habían sido adquiridos por el Gobierno nacional.

- **Patrimonio:** Hubo varias batallas campales hasta con uso de la violencia por parte del Gobierno, legislativas y judiciales, con patrimonialistas y legisladores/as, entre otras, por la remodelación del

1262. Según los especialistas el buen ritmo que habían tomado las obras durante 2008 se vio frustrado rápidamente a comienzos de 2009, cuando Macri retiró el 75% de los fondos presupuestarios asignados al Subte por la Legislatura para cubrir otras erogaciones. Además, las investigaciones indican que SBASE sufrió una cuasi intervención que redundó en el paso de cuatro presidentes en un solo año –hecho inédito en la historia de la empresa– y la casi duplicación de su plantel de empleados/as al incluirse personal contratado en medio de fuertes rumores que apuntaban a la liquidación de la empresa y la privatización de sus tareas. “¿Cuántos kilómetros de Subte construyeron los últimos gobiernos?”, *op. cit.*

1263. “Macri dejará la Ciudad con 12 estaciones nuevas de subte”, en *La Política online*, 12/02/2014. Disponible en: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/78448/> [fecha de consulta: 22/11/2021] y “La estación Sáenz de la Línea H no tiene fecha de inicio”, en *enelsubte.com*, 24/11/2017. Disponible en: <http://enelsubte.com/noticias/la-estacion-saenz-de-la-linea-h-no-tiene-fecha-de-inicio/> [fecha de consulta: 22/11/2021].

1264. “La estación Sáenz de la Línea H no tiene fecha de inicio”, en *enelsubte.com*, 24/11/2017. Disponible en: <http://enelsubte.com/noticias/la-estacion-saenz-de-la-linea-h-no-tiene-fecha-de-inicio/> [fecha de consulta: 22/11/2021].

1265. Fabricados por la compañía China Northern Locomotive and Rolling Stock Industry.

Teatro Colón y el destino de muchos de sus bienes muebles y hasta el piso del escenario –incluso con denuncias penales–, el descarte que esta gestión pretendía hacer de los míticos coches “La Brugeoise” de la línea A y lo que se especulaba que sería su venta como negocio, el abandono de la política de “Bares Notables”, con la consecuente desaparición de los mismos a manos de la especulación inmobiliaria,¹²⁶⁶ la perforación que pretendía hacerse en la Plaza Intendente Alvear –parte del Monumento Histórico Nacional y paisaje de Recoleta–, construcciones que pretendían hacerse en los jardines del Hospital Borda, patrimonialmente protegido, entre otras muchas.

- Riesgo Urbano: Los principales planes que anuncia en el 2012 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires¹²⁶⁷ y que se relacionan con la temática del riesgo urbano son: “Plan de Gestión de Riesgos Hídricos y Plan Director de Ordenamiento Hidráulico (o Plan Director Hidráulico); Plan de Prevención de Emergencias; Plan Director de Emergencias; Plan Urbano Ambiental; Plan de Acción contra el Cambio Climático”.¹²⁶⁸ Nótese que ponen al Plan Urbano ambiental, que es una Ley marco aprobada por la Legislatura, en el mismo plano que otros programas, desconociendo su rango y carácter. En el Informe Ambiental 2014 se agrega un plan de prevención y mitigación en villas y barrios carenciados de la CABA y medidas de prevención de defensa civil ante lluvias intensas en Comunas 12 y 13.
- Especulación inmobiliaria: Todos/as los/as entrevistados/as que hicieron evaluaciones sobre las gestiones de los Ejecutivos, coinciden en afirmar que el “boom inmobiliario” encuentra en esta administración aliados “parte de la propia industria”¹²⁶⁹ y lo que era la constante visión “desarrollista” de la construcción se transforma en una espiral especulativa habilitada, facilitada y/o promovida desde el Estado.
- Relación Publicidad/Presupuesto: La mayoría de los entrevistados aludió a que se gastaba más en publicidad sobre Ciudad Verde que en verdaderas políticas en la materia. El gasto en publicidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creció todos los años desde 2007,

1266. El caso más sonado en los medios de comunicación fue la batalla por la Confeitería Richmond de Florida, que terminó convertida en una zapatería gracias a la autorización del ministro de Cultura Lombardi, a pesar del triunfo judicial de nuestro amparo.

1267. Himschoot, Patricia y Mar Areco, María, “Cambio Climático en Buenos Aires, riesgo de desastre y pobreza urbana”, para Banco Mundial y APRA, GCBA. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/analisis_institucional_cc_y_caba_final__riesgo_de_desastre_y_pobreza.pdf [fecha de consulta: 22/11/2021].

1268. Ídem.

1269. Entrevista a Rodolfo Fernández (arquitecto, integrante de SOS Caballito) 02/01/2018.

con la excepción de 2012, y aumentó su participación en el total del presupuesto. En 2008 se destinaron \$83 millones (0,66% del total); \$120 millones en 2009 (0,78%); \$155 millones en 2010 (0,80%); \$280 millones en 2011 (1,08%); y \$260 millones en 2012 (0,78%). Para 2013 hubo un nuevo incremento, esta vez del 111%, y se alcanzó el valor más alto de la serie: 1,13% de la ejecución total del presupuesto.¹²⁷⁰

En diciembre de 2009 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó por unanimidad una norma que regulaba el uso de la publicidad oficial, por ejemplo, durante los procesos electorales. Macri vetó parcialmente la norma al inicio de 2010.

- Descreimiento en la Participación Ciudadana/Descentralización: Durante su gestión, los ámbitos de participación se vuelven inexistentes. Los/as vecinos/as participativos afirman que en su gestión son contrarios a la participación institucional en el diseño y control de las políticas públicas.¹²⁷¹ Se intensifica una saludable práctica de reuniones de los/as funcionarios/as con los vecinos/as en los barrios, pero son más bien de carácter explicativo (con una lógica de arriba - abajo). Se desconoce el rol de los Consejos Consultivos de sociedad civil en las comunas. Se actúa en relación con las comunas como si fueran delegados/as del poder central, priorizando la relación con los Jefes de las Juntas comunales –todos de la misma fuerza política–.

X.2.2.6. Gestión de Horacio Rodríguez Larreta (desde el 09/12/2015)

La gestión de Larreta es continuidad agravada de la de su predecesor: se constata que no se han construido escuelas, como así tampoco viviendas sociales, ni hospitales adecuados a la necesidad de la población. Urbanísticamente se permitieron innumerables torres y edificios de baja calidad. Hay profusión indiscriminada de publicidad y marketing y de pequeñas obras superfluas (muchas veces innecesarias). También hay continuidad en el abandono definitivo del subte y ampliación del Metrobus. Asimismo, hay

1270. Los datos son oficiales y provienen de los informes de ejecución que elabora la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). El artículo de *Página/12* se basó en un informe del dirigente del GEN Martín Hourest, que toma las cifras de las cuentas de inversión de la Contaduría de la Ciudad, y que posee resultados similares, en *Chequeado*, “*Página/12*: La publicidad en la Ciudad aumenta siempre por encima del incremento general de los gastos”, 28/11/2014. Disponible en: <http://chequeado.com/ultimas-noticias/pagina-12-la-publicidad-en-la-ciudad-aumenta-siempre-por-encima-del-incremento-general-de-los-gastos/> [fecha de consulta: 22/11/2021].

1271. Entrevista a Carlos Wilkinson, *op. cit.* Cuenta un reportaje a Macri realizado por un periódico barrial, donde le preguntan por la participación en las comunas y él responde: “Si es un vecino, a las 18 hs está tomando el té con la señora; si es un empleado mío, yo lo obligo a que esté acá”.

continuidad, positiva desde nuestro punto de vista, en la expansión del sistema de bicicletas, pero negativa en su privatización.¹²⁷²

- Ambiente: Los últimos Informes Ambientales desde 2015 que aparecen *online* están firmados por Larreta.¹²⁷³ Se reiteran descripciones y explicaciones. No hay estadísticas, indicadores ni evaluaciones de resultados de metas. Se habla de logros genéricamente y, por ejemplo, se mide la “productividad” de un área del APRA por la cantidad de certificados otorgados y el plazo de otorgamiento, sin ninguna otra consideración de índole ambiental.

En el Informe Anual Ambiental 2015¹²⁷⁴ se sigue haciendo un monitoreo de calidad del aire insuficiente en 3 puntos, se ha completado el Mapa de Ruido en las Comunas 2, 3, 5, 6, 7 y 11 pero no se aportan los datos recabados ni se hacen consideraciones al respecto.¹²⁷⁵ Se ha efectuado el mapa solar en las Comunas 1, 2, 3 y 4 pero tampoco hay datos, ni análisis, ni prospectiva para su utilización. Se refiere como experiencia piloto a “Buenos Aires Composta” desde 2014 en Parque Tres de Febrero. Se continúa el mapeo de sitios contaminados.

En el mismo sentido, el Informe 2016 enumera áreas y sus funciones, acciones, programas y normativas. No hay indicadores, ni metas, ni datos de resultados. Miden la productividad del área de APRA de la tramitación de certificados de aptitud ambiental en número de informes realizados, nada se especifica sobre contenidos y calidad. Enumeran certificados de aptitud ambiental a las grandes obras públicas (95 en el año), sin considerar ni responder a las críticas de la sociedad civil en las audiencias. Es positiva la incorporación de un mapa de sitios potencialmente contaminados. Se avanzó en un inventario de emisiones de fuentes fijas, pero aún no está el mapa interactivo del mismo. Remiten a las actualizaciones del PISA en materia de agua y aire que han recibido sendas críticas por parte del Cuerpo Colegiado de la causa “Mendoza”. Aun no hay un mapa

1272. Massuh, Gabriela y Baldiviezo, Jonatan, “El Código Urbanístico de Ángel y Nicky”, en *elcoheteealaluna.com*, 04/03/2018. Disponible en: <http://www.elcoheteealaluna.com/codigo-urbanistico-calcaterra-nicky/> [fecha de consulta: 25/02/2022].

1273. Al 27/02/2022 están disponibles hasta el Informe 2020, según la *web* del GCBA, APRA.

1274. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/iaa_2015.pdf [fecha de consulta: 27/02/2022].

1275. Las ONG ambientalistas insisten en que se mide mal: no se mide lo que hay que medir, los indicadores no son los adecuados ni están validados, se mide en lugares que no son relevantes. En las entrevistas con Andrés Nápoli y Elio Brailovsky hablaron de esto *in extenso*.

de ruido completo de la Ciudad de Buenos Aires (solo parciales de algunas comunas y en algunos horarios).¹²⁷⁶

El Plan Estratégico 2016-2019 presentado por el APRA¹²⁷⁷ establece como los cuatro ejes de acción más importantes el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, la adaptación y mitigación frente al cambio climático, el sistema de redes de monitoreo ambiental y la remediación de sitios contaminados.

En relación con el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, dicen pretender lograr la reconversión industrial hacia procesos más limpios, la restauración de la biodiversidad de la cuenca, la mejora en los objetivos de la calidad de agua y la recomposición de sitios contaminados que se encuentren en su zona. Las versiones taquígráficas de las audiencias públicas en la CSJN en la causa “Mendoza” y los informes del Cuerpo Colegiado muestran no solo el nulo avance en estos objetivos sino también la contradicción con las propias regulaciones de volcado.

Plantean que la lucha contra el Cambio Climático estará guiada por el Plan de Acción contra el Cambio Climático 2016-2020. Dicho documento fue desarrollado por un equipo interministerial de la Ciudad y coordinado por APRA. En la nueva sanción de los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación poco se ha visto de ese compromiso.

Para avanzar en las redes de monitoreo ambiental, el plan prevé la implementación de nuevos sistemas de control y determinación en los cursos de agua, el aire, los sitios potencialmente contaminados y los factores de producción de ruido. El informe anual no da cuenta de cambios notables especialmente en materia de agua y aire.

En el caso de los sitios contaminados, el Plan se compromete a la creación de un mapa que los identifique, se emplearán nuevas herramientas de análisis y caracterización de suelos y se avanzará en su recomposición, con prioridad sobre aquellos que se encuentren en la zona de la cuenca Matanza-Riachuelo. Aquí aparece un leve avance recién en la elaboración del mapa.

Como se puede advertir, se repiten objetivos incumplidos desde el Plan Estratégico 2008-2012 y varios de ellos aún tienen escasa o nula concreción si se confrontan con los informes anuales de gestión o con las críticas del Cuerpo Colegiado de la causa “Mendoza”.

1276. CABA, Informe Ambiental 2016. Disponible en: http://cdn2.buenosaires.gob.ar/espaciopublico/apra/informe_anual_ambiental_2016.pdf [fecha de consulta: 27/02/2022].

1277. Según noticias del portal del GCBA, APRA, 02/12/2015. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/la-agencia-de-proteccion-ambiental-presento-su-plan-estrategico-2016-2019> [fecha de consulta: 23/11/2021].

En los Informes Ambientales anuales 2017-2020 se repiten los déficits antes apuntados en relación con la falta de indicadores, metas y datos de resultados en general y en particular la deficiente medición de calidad de agua, aire y ruido. Se sigue midiendo la productividad de APRA por su tramitación de certificados o la cantidad de informes emitidos, no por la eficacia en la protección de impactos ambientales. En el 2020 se continúa permitiendo el vuelco a empresas industriales al sistema pluvial, dado que la infraestructura cloacal no está disponible. Aparecen algunas iniciativas aún en debate para reglamentar la Ley de Gestión del Agua o modificar reglamentaciones de usos del suelo y en materia de sitios potencialmente contaminados. Se actualizó el mapa de sitios potencialmente contaminados, el que resulta alarmante. También resulta alarmante que, a pesar de la pandemia y la baja de actividades que ella produjo, se registre que en 6 comunas se superan los ya laxos límites de ruidos permitidos tanto de día (5, 3, 6, 10 y 7) y de noche (0, 11, 5, 3 y 6) y no aparecen acciones y proyectos para modificar esta situación. Hay avances de las mediciones georeferenciadas que permiten detectar los impactos ambientales negativos individuales de actividades y obras y trabajar en la evaluación ambiental estratégica acumulada, pero no hay acciones y aparecen propuestas frente a los alarmantes datos que sus propios mapas ofrecen. Sorprende la prolongada falta de iniciativa en la formulación de un código ambiental.

- Espacios Verdes: Según el ministro Eduardo Macchiavelli en 2018 habían trabajado muy fuerte en aumentar la cantidad de espacios verdes, priorizando la presencia de parques o plazas en cada espacio público y cada obra que hacían.¹²⁷⁸ Según datos oficiales entre los nuevos espacios verdes se encuentran el parque Elcano en la Comuna 15, el parque de la Ciencia en la Comuna 14, la plaza de las Toscaneras de Villa Real en la Comuna 10, la plaza interna del cementerio de la Chacarita en la Comuna 15, la plazoleta Empedrado en la Comuna 15 y dos plazoletas en la Comuna 8. Esto contrasta con la información que proveen los/as vecinos/as y su crítica a cómo se computan esos espacios y a la reducción de los existentes y de los que se pensaban como potenciales (con la acelerada venta de todas las tierras ferroviarias disponibles para la construcción de torres). Especialmente los/as vecinos/as se quejan de que no es un verdadero espacio verde cuando

1278. "Vecinos harán su propio censo de espacios verdes", en *Pura Ciudad*, 26/02/2018. Disponible en: <https://www.puraciudad.com.ar/vecinos-haran-su-propio-censo-de-espacios-verdes/> [fecha de consulta: 27/02/2022].

ponen unos centímetros de tierra sobre cemento –como en la vereda impar de la calle Del Barco Centenera al 700–¹²⁷⁹ o techos verdes –como en el Centro de Exposiciones y Convenciones– o macetones. Hay una imposibilidad fáctica y una inconsistencia absoluta entre las promesas de campañas electorales de incrementar los espacios verdes y la evidencia de la falta de tierras ahora alegada por el propio jefe de Gobierno, en la medida en que las tierras disponibles se liberan para la especulación inmobiliaria. Así, preguntado Rodríguez Larreta en un programa de TV acerca de por qué estaban haciendo juegos para chicos/as en el cementerio de la Chacarita, dijo que no era fácil encontrar lugares para poner plazas nuevas en la Ciudad porque está muy construida, omitiendo absolutamente el dato de la gran cantidad de tierras públicas fiscales verdes que se están vendiendo.¹²⁸⁰

El reclamo de los/as vecinos/s centrado en las tierras ferroviarias verdes y las tierras costeras verdes como grandes parques cien por ciento verdes y públicos es desoído. No hacen propios los proyectos de ley presentados por *Tierras Ferroviarias Verdes* para convertir los playones de Caballito, Colegiales, Palermo, Villa Urquiza y Liniers.¹²⁸¹ Durante esta gestión y con mayoría propia en la Legislatura se avanzó en la rezonificación que permite construir torres en los espacios verdes ferroviarios, en la privatización de la Costanera Norte para construcción de hoteles, restaurantes y edificios lujosos con amarras y se habilitó la construcción de edificios y cementación del humedal en la ex Ciudad deportiva de Boca en la Costanera Sur, a pesar de la alta movilización y participación ciudadana en las audiencias públicas e incluso un proyecto de ley que a través del procedimiento de iniciativa popular logro más de 53000 firmas para obligar a que se trate.¹²⁸²

1279. Kiernan, Sergio, “El pasto sobre el cemento”, en *Página/12*, 03/03/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/98985-el-pasto-sobre-el-cemento> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1280. Canal 13, “El Diario de Mariana”, 12/04/2018. Además, dice que “encontraron un lugar” por la calle Bartolomé Mitre y están haciendo una plaza. Como una gran novedad se refiere al Parque de la Estación, por el cual lo vecinos/as luchan hace 20 años, como ampliaremos en el Cap. XI.

1281. Ver los proyectos de ley y acciones del colectivo en: <https://www.facebook.com/tfverdes/> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1282. Ver: “Terminó la audiencia por Costa Salguero y más del 97% de los oradores rechazó la privatización”, en *Télam*, 28/01/2021. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202101/542917-audiencia-publica-costa-salguero-legislatura-portena.html>; “Cómo sigue el debate sobre la iniciativa popular por un parque público en Costa Salguero”, en *Télam* 06/11/2021. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202111/573938-iniciativa-popular-costa-salguero-parque.html>; “El proyecto de IRSA y el gobierno porteño, sin aval ciudadano. Costanera Sur: terminó la audiencia pública con un fuerte rechazo a las torres”, en *Página/12*, 9/11/2021. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/380569-costanera-sur-termino-la-audiencia-publica-con-un-fuerte-rec>; “Pese al rechazo de vecinos, Larreta logró aprobar sus proyectos inmobiliarios”, en *Télam*,

Se pretende convertir en “espacio verde” (obviamente sobre suelo no absorbente) una mano de la avenida Honorio Pueyrredón, ante la resistencia de los vecinos/as que rechazan esa obra y exigen el parque en el Playón de Caballito.¹²⁸³

- Movilidad sustentable: Ampliación de la red de bicisendas. Se continúa con esta correcta política y se llega 272 km en octubre 2021. Hay 244.000 usuarios/as registrados/as desde mayo 2020. Hay críticas por falta y rotura de bicicletas¹²⁸⁴ y por el retiro de estaciones de barrios de Sur y la inequitativa distribución de estaciones entre barrios. Se avanzó en la privatización del sistema, a pesar de una audiencia pública en la Legislatura donde todos/as se manifestaron en contra. Decían que seguiría siendo gratuito para el público.¹²⁸⁵ A partir de 2019, el sistema es operado por la empresa brasileña Tembici. Se planeó la duplicación de bicicletas y estaciones, alcanzándose el segundo objetivo, pero no el primero. Para julio del 2021 hay 250 estaciones en 43 de los 48 barrios y 2300 bicicletas.¹²⁸⁶ Durante la pandemia la demanda y el uso de las bicicletas aumentó de manera notable: En comparación con los datos de la aplicación registrados antes de la pandemia, durante el 2020-2021, el uso de indicaciones en bicicleta aumentó 177% en CABA y según el informe de movilidad ciclista del 2020 indica que los viajes diarios se incrementaron un 27% respecto a 2019.¹²⁸⁷ El sistema dejó de ser gratuito el 13 de marzo de 2021.¹²⁸⁸ La empresa Mercado Libre gestiona desde 2022 el cobro de Ecobici y el estacionamiento de la Ciudad.¹²⁸⁹

02/12/2021 <https://www.telam.com.ar/notas/202112/576644-legislatura-caba-negocios-inmobiliarios.html> [fecha de consultas: 27/02/2022].

1283. Ver: “Los vecinos contra el proyecto del Gobierno porteño. La justicia porteña frenó la construcción del ‘parque lineal’ en Caballito” en *Página12*, 10/02/2022. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/400663-la-justicia-portena-freno-la-construccion-del-parque-lineal> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1284. “Ecobici: hay menos de una bicicleta disponible por estación”, en *a24.com*, 17/02/2020. Disponible en: https://www.a24.com/actualidad/ecobici-promedio-pierden-4-bicis-dia-02172020_r1QGhnb7L [fecha de consulta: 27/02/2022].

1285. *Clarín*, 30/04/2018.

1286. “La Ciudad suma 20 estaciones de ecobicis y 300 bicicletas con sistema QR: dónde encontrarlas”, *Infobae*, 28/07/2021. <https://www.infobae.com/sociedad/2021/07/28/la-ciudad-suma-20-estaciones-de-ecobicis-y-300-bicicletas-con-sistema-qr-donde-encontrarlas/> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1287. *Ibidem*.

1288. “Ecobici ya no es gratis: ¿cuánto cuesta alquilar una bicicleta en la Ciudad de Buenos Aires?”, en *As.com*, 14/03/2021. Disponible en: https://argentina.as.com/argentina/2021/03/14/actualidad/1615735045_035807.html [fecha de consulta: 27/02/2022].

1289. “Mercado Libre gestionará el cobro de Ecobici y el estacionamiento de la Ciudad”, en *Cronista.com*, 02/02/2022. Disponible en: <https://www.cronista.com/negocios/mercado-libre->

- **Metrobus:** Se siguen construyendo carriles exclusivos para los colectivos contaminantes con articulación en algunos casos con municipios de la región metropolitana. La evaluación es positiva en cuanto al acortamiento del tiempo de viaje, no así en términos de impacto ambiental puesto que no se ha transformado la dependencia energética de los combustibles fósiles.
- **Subte:** En la gestión de Rodríguez Larreta no se han licitado ni un km de subte (0 km), porque los 400 metros que van desde la plaza Intendente Alvear hasta la Facultad de Derecho, son parte de la anterior licitación, después de la modificación de la traza por la Ley N° 4633 –obligada por la causa judicial¹²⁹⁰ y los nuevos 2 km de la Línea E son producto de una obra nacional de la gestión anterior a Macri. Solo se inauguró en la Línea H la estación Santa Fe-Jáuregui (12/07/2016) y la de Facultad de Derecho, el 16 de mayo de 2018.¹²⁹¹ No hubo decisión de continuar la Línea H hasta la Villa 31 y la Estación de Ómnibus de Retiro, a pesar de estar votada la ley.¹²⁹² En 2019 se inauguraron 3 estaciones de la Línea E (Correo Central, Catalinas y Retiro) como resultado de las obras nacionales de la gestión anterior.¹²⁹³ No hay proyectos en marcha para continuar expandiendo la red de subtes en CABA. Hay aumentos reiterados en la tarifa de subte –cuyo precio siempre es superior al del colectivo, con lo cual no hay estímulo para el uso de la movilidad sustentable, al menos para aquellos escasos trayectos que la exigua red de subtes posee–, y se prorroga la disociación entre SBASE (obras y mantenimiento estatal) y Metrovías (gestión privada). Se insistió con una nueva licitación privada, con socios internacionales, que resultó fallida. Se prometió firmar un contrato con nueva licitación para el 2017, sin embargo se terminó nuevamente prorrogando el

amplia-sus-negocios-gano-una-licitacion-clave-para-el-cobro-de-dos-servicios-en-la-ciudad/ [fecha de consulta: 27/02/2022].

1290. “Asociación Civil Basta de Demoler y O. c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 43780/o, iniciado el 17/02/2012.

1291. “Macri inauguró la estación Facultad de Derecho: una obra de \$ 930 millones”, en *Cronista*, 16/05/2018. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/Estacion-Facultad-de-Derecho-una-obra-de-930-millones-que-extiende-la-linea-H-de-subtes-20180516-0107.html> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1292. Según dispone la Ley N°4633, que resolvió el problema de la afectación a la plaza Intendente Alvear.

1293. “Inauguraron tres nuevas estaciones del subte E, que ahora llega a Retiro”, en *Infobae*, 03/06/2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2019/06/03/inauguraran-tres-nuevas-estaciones-del-subte-e-que-ahora-llegara-a-retiro/> [fecha de consulta: 27/02/2022].

contrato de Roggio en 2018,¹²⁹⁴ 2019,¹²⁹⁵ y finalmente se firmó un nuevo contrato con la misma empresa.¹²⁹⁶

- Especulación inmobiliaria: Desde la perspectiva extractivista, del propio sector inmobiliario sostienen que la tasación de las tierras urbanas, al igual que una fracción de campo, valen por lo que se pueda “producir” en ella. Según José Rozados, director de Reporte Inmobiliario, el Estado es el que fija la “productividad” de cada terreno de acuerdo a la zonificación y a la cantidad de superficie que se permite edificar. Así clasificó dentro del paquete de ofertas de privatizaciones del GCBA al Tiro Federal, el CeNARD, el cuerpo de Policía Montada y el Distrito Joven como de alto atractivo para el mercado; a la cárcel de Devoto, un atractivo medio y al Mercado de Hacienda de Liniers y el Parque de la Ciudad, un bajo o nulo atractivo para el negocio inmobiliario, entendiendo entonces que en este último caso además el Estado debe asumir un rol activo de inversión para el desarrollo de zonas postergadas, o sea además de la venta de tierras, se pretende que el conjunto financie la infraestructura, y no a la inversa.¹²⁹⁷

Desde el Gobierno de la Ciudad niegan la imagen de “depredadores urbanos” que se les adjudica, con planes pensados a partir del negocio inmobiliario o la necesidad del mercado. El ministro de Desarrollo Urbano y Transporte Franco Moccia afirmó en 2016 que las ciudades, cuando crecen, necesitan reformularse y que los proyectos de la urbanización de las Villas 31 de Retiro, la 21-24 del Riachuelo y en el futuro, la “Rodrigo Bueno” de Puerto Madero tienen ejes de

1294. “La Legislatura porteña extendió por un año más la concesión del subte a Metrovías. En noviembre de 2017 el oficialismo en la Ciudad había prometido que en octubre de 2018 se iba a firmar el nuevo contrato”, en *Infobae*, 07/12/2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/12/07/la-legislatura-portena-extendio-por-un-ano-mas-la-concesion-del-subte-a-metrovias/> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1295. “La Ciudad le extendió sin fecha límite la concesión del Subte a Metrovías”, en *Cronista*, 30/12/2019. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/La-Ciudad-extiende-el-contrato-de-Metrovias-en-el-Subte-hasta-que-haya-un-nuevo-operador-20191230-0025.html>. [fecha de consulta: 27/02/2022].

1296. “Con un nuevo consorcio, Metrovías-Roggio seguirá al frente del subte de Buenos Aires por al menos 12 años. Se firmó el nuevo contrato, que había sido adjudicado en diciembre pasado. Aldo Roggio, ahora alejado de la empresa, confesó en 2018 haber pagado coimas para mantener la concesión”, en *El Diario Ar.*, 17/09/2021. Disponible en: https://www.eldiarioar.com/economia/nuevo-consorcio-metrovias-roggio-seguira-frente-subte-buenos-aires-12-anos_1_8313339.html [fecha de consulta: 27/02/2022].

1297. “La ciudad que se viene: proyectos y polémicas”, en *Clarín*, 04/09/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/zona/Ciudad-viene-proyectos-polemicas_o_H1K-HCuj.html [fecha de consulta: 27/02/2022].

integración social. Dicen que el objetivo es agregar infraestructura social al sur (Comuna 8).¹²⁹⁸

El Gobierno porteño niega un interés inmobiliario en la venta de tierras públicas en el sur de la Ciudad. Dicen que en el nuevo barrio (Villa Olímpica) habrá gente de clase alta, media o baja “para consolidar un parque abandonado”.¹²⁹⁹

Coincidimos con la descripción del fenómeno que hacen Massuh y Baldiviezo en el sentido de que el GCBA se está desprendiendo de predios públicos donde podría construirse en el futuro la infraestructura o los espacios verdes que hacen falta, ante la pasividad de dirigentes políticos y la falta de información de la mayoría ciudadana de a pie que no registra la dimensión de esa pérdida. Esta etapa se caracteriza por la entrega del suelo público y el acaparamiento de esas tierras, la construcción desmedida para la misma cantidad de habitantes que en 1946,¹³⁰⁰ la proliferación de shoppings y espacios de consumo para una población empobrecida y el incremento desproporcionado de la población de las villas. Entre otras causas, porque la Legislatura votó casi unánimemente exenciones impositivas para negocios inmobiliarios, leyes con permanentes excepciones a la regla que favorecieron a los grandes empresarios del sector inmobiliario, políticas urbanas que intensificaron la especulación y el negocio con la tierra pública. El PEN, durante la gestión de Macri y especialmente en la de Larreta, aprobó impunemente cientos de permisos para construir edificios que violan flagrantemente el Código de Planeamiento entonces vigente, con interpretaciones tan ingeniosas como ilegales, como cuando se recurre a las tramposas figuras de “Completamiento de Tejidos” o “Compensación Volumétrica”, y que preanunciaban lo que ahora se convierte en regla general con el nuevo Código Urbanístico.¹³⁰¹ A su vez, después de la sanción del nuevo código se siguieron aprobando modificaciones que siguen agravando el extractivismo urbano y nuevas y alarmantes excepciones (eufemísticamente denominadas “convenios urbanísticos”), sin importar las resistencias vecinales ni las opiniones mayoritariamente en contra en las audiencias públicas, hasta llegar

1298. *Ibidem*.

1299. *Ibidem*.

1300. Rodríguez Larreta ha dicho que sueña con una ciudad de seis millones de habitantes y así lo han sostenido los funcionarios/as para justificar la sanción del nuevo Código Urbanístico.

1301. Massuh, Gabriela y Baldiviezo, Jonatan, “El Código Urbanístico de Ángel y Nicky”, *op. cit.*

al colmo con las escandalosas aprobaciones de los negocios inmobiliarios en Costanera Norte y Costanera Sur.¹³⁰²

- Residuos: El regreso de la incineración.¹³⁰³ Un gravísimo retroceso ha sido la modificación de la ley de Basura Cero para habilitar el procedimiento de incineración, modificando sus incumplidas metas iniciales –reconociendo la ineficacia de las gestiones desde el 2008 en cuanto a disminuir el enterramiento e incrementar la separación en origen y el reciclado–. Al no existir Código Ambiental han hecho la modificación de la norma livianamente por ley de mayoría simple. A pesar del rechazo extendido, de la participación unánime en contra en las reuniones de comisión de instituciones académicas,¹³⁰⁴ empresarias,¹³⁰⁵ las ONG ambientalistas,¹³⁰⁶ sociales¹³⁰⁷ y de las cooperativas de recicladores/as que obviamente se verán perjudicadas por ello. Se manifestó preocupación por la falta total de información y la ausencia de fundamentos técnicos que despejen las dudas razonables que el proyecto despierta, entre ellas: el impacto sobre la salud y el ambiente que puede generar la actividad de incineración de la basura, el deterioro de la actividad y el empleo que realizan las más de 6.000 personas que trabajan como recuperadores/as urbanos/as –en la medida que la ley va a generar una brutal competencia abierta entre el reciclado y la incineración–, sumado al costo que implica la producción de energía mediante la quema de residuos. Llamó la atención la falta de expresiones en favor del mencionado proyecto.

1302. Ver el punto X.1.6.1. Falta de escucha a la ciudadanía.

1303. Polack, María, “Basura: la CEAMSE analiza modelos de incineración para la Ciudad”, en *La Nación*, 03/03/2018. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2113828-basura--la-ceamse-analiza-modelos-de-incineracion-para-la-ciudad?utm_source=FBLN&utm_medium=Parti&utm_campaign=2113828; Sánchez, Nora, “Incineración de basura: el modelo europeo que podría adoptar Buenos Aires”, en *Clarín*, 03/03/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/incineracion-basura-modelo-europeo-podria-adoptar-buenos-aires_o_SyhPHY7df.html; “Venta de tierra fiscal, torres y barrios de lujo, la política urbana de Rodríguez Larreta”, en *Diario Z*, 06/12/2021. Disponible en: <https://diarioz.com.ar/2021/12/06/una-politica-urbana-que-convierte-a-buenos-aires-en-la-ciudad-mas-rica-con-mas-gente-en-la-calle/> [fecha de consultas: 27/02/2022].

1304. Facultad de Agronomía, Investigadores de Universidades nacionales, entre otras.

1305. Cámara de la Industria de Reciclados Plásticos, entre otras.

1306. Ver Informe FARN en contra del 23/04/2018. Disponible en: <https://farn.org.ar/informe-farn-sobre-la-incineracion-de-residuos/> [fecha de consulta: 27/12/2022]; Declaración Pública de la Alianza Global para alternativas a la incineración en repudio a la brutal reforma a la Ley de Basura Cero de la Ciudad de Buenos Aires, mayo de 2018; “El PRO convirtió en ley la quema de basura de la Ciudad de Buenos Aires”, en *AnRed*, 05/05/2018. Disponible en: <http://www.anred.org/?comunicado=el-pro-convirtio-en-ley-la-quema-de-basura-de-la-ciudad-de-buenos-aires> [fecha de consulta: 23/11/2021].

1307. Curas Villeros, entre otras.

Según la FARN, el sistema de gestión de residuos es uno de los más importantes problemas que afrontan las ciudades y por ello reclama un debate informado y participativo. Según la FARN, la crisis por la que actualmente atraviesan los rellenos sanitarios, como así también la deficiente gestión de los RSU desarrollada por el GCBA a lo largo de más de una década, no significa que se deba retroceder de lo que ha sido una ley modelo para toda la región a un régimen basado en la incineración de residuos. Para esta ONG, la incineración es una tecnología inadecuada que, además, es una fuente de emisión pasible de generar gran cantidad de compuestos tóxicos para la salud, incluyendo varias sustancias consideradas como cancerígenas por la “International Agency for Research on Cancer” (IARC). Sostienen además que es una tecnología costosa, en un contexto en el que se ignora hasta cuál va a ser el valor que van a tener los incineradores (se estima que no menos de 500 millones de dólares cada uno, a lo que debe sumarse el costo de la producción de esa energía).¹³⁰⁸

Se conocieron documentos internos del APRA reconociendo la peligrosidad de la incineración, pero diseñando una escandalosa estrategia mediática para la incidencia en periodistas para promover su aprobación.¹³⁰⁹ Sin embargo, la Legislatura aprobó la Ley N° 5966 en mayo del 2018 habilitando la incineración y tirando por tierra los objetivos fijados en la Ley de Basura Cero.

- Participación ciudadana: Todos/as los/as entrevistados/as que evaluaron las gestiones de los distintos Ejecutivos coincidieron en el caso de la administración de Larreta en señalar la inexistente participación ciudadana real y que la misma es “falsificada” a través de procedimientos publicitarios (“En todo estás vos”) o engañosos (“BA Elige”).¹³¹⁰
- Uso de la Publicidad: Todos/as los/as entrevistados/as que hablan sobre las distintas gestiones de Gobierno subrayan el rol de la publicidad gubernamental en esta gestión. Así por ejemplo Wilkinson, entre otros/as, se refirió a la propaganda de la intendencia como contundente, abarcadora, omnipresente y sagaz a la hora de persuadir a la ciudadanía de que estamos mal, pero vamos bien (aludien-

1308. Ver Informe FARN en contra del 23/04/2018. Disponible en: <https://farn.org.ar/informe-farn-sobre-la-incineracion-de-residuos/>, *op. cit.*

1309. “Revelan documentos del Gobierno porteño sobre manipulación de información y presiones a periodistas y ambientalistas”, en *Nueva Ciudad*, 03/05/2018. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201805/37205-revelan-documentos-del-gobierno-porteno-sobre-manipulacion-de-informacion-y-presiones-a-periodistas-y-ambientalistas.html> [fecha de consulta: 18/01/2022].

1310. Entrevista a Carlos Wilkinson, *op. cit.*

do al slogan “Estamos trabajando para vos”).¹³¹¹ Particular atención requirió por parte de las ONG y legisladores/as de la oposición la denuncia con motivo de la distribución y uso de la pauta publicitaria del Gobierno para condicionar periodistas en relación a la sanción de la Ley de Incineración de la Basura.¹³¹²

- Disneyficación:¹³¹³ Si bien en la gestión de Macri ya se esbozaba esta tendencia creemos que llega a su cenit en esta gestión. Umberto Eco en “Viaje a la hiperrealidad” hablaba de la cultura de Estados Unidos como un país obsesionado por el realismo (La imaginación norteamericana quiere “*the real thing*” y para ello debe realizar “lo falso absoluto” decía el maestro Eco) y así retomando la idea de Louis Marín de Disneylandia como “utopía degenerada” realizada en forma de mito, dice que

... para que una reevocación sea creíble tiene que ser “absolutamente irónica” e “ilusoriamente verdadera”.¹³¹⁴ [...] Disneylandia es la quintaesencia de la ideología consumista (“vende obras maestras de la falsificación”). [...] Una vez admitido el “todo falso”, es preciso para gozarlo que todo parezca verdadero. [...] Cuando hay algo falso, [...] se debe [...] al deseo de que el público admire la perfección de lo falso y se someta dócil al programa. [...] Disneylandia no solo produce ilusión, sino que al confesarlo estimula el deseo de ella [...].¹³¹⁵ Disneylandia nos dice que la técnica puede darnos más realidad que la Naturaleza. Cuando se desarrolla el “placer de la imitación” de ahora en adelante la realidad será siempre inferior.¹³¹⁶ Disneylandia es la “alegría de la sociedad de consumo, es un lugar de iconismo absoluto” y un “lugar de pasividad total”, donde los accesos están regulados, pautados y controlados.¹³¹⁷

En la Ciudad disneyficada es mejor el simulacro que la realidad y el bienestar radica en el “*more to come*”. Eco habla de “Fac-distinto” para referirse a las falsificaciones de los pergaminos piratas en Disneylandia (“*It looks old and feels old*”).

En la misma línea, Vicente i Rufi –sintetizando el trabajo de varios autores– analiza un elenco de palabras y conceptos, neologismos, que desde los años noventa han aparecido para dar nombre a nuevos fenómenos urbanos. Intenta clarificar un lenguaje a menudo confuso y encontrar tras ellas líneas de interpretación de la ciudad contempo-

1311. Ídem.

1312. Ver nota al pie N° 1192.

1313. Ver: Eco, Umberto, *La estrategia de la ilusión*, Barcelona, Ed. Lumen, 3ª ed., 1999, pp. 6-31.

1314. Ibídem, p. 6.

1315. Ibídem, p. 29.

1316. Ibídem, p. 30.

1317. Ibídem, p. 31.

ránea. Nos dice que otro aspecto reincidente en muchas lecturas de la ciudad, es la presencia en ellas de la “ficción”, una especie de utopías efectivamente realizadas en las cuales los lugares reales son al mismo tiempo “representados, discutidos y destruidos”; una especie de “lugares fuera de todos los lugares”, un espacio que contiene muchos otros, que sobrepone a un espacio real –físico– lugares diversos de ilusión y de realidad. Así, los espacios más característicos de esta época serían reales e imaginarios a la vez: parques temáticos, aeropuertos, malls o shoppings, urbanizaciones-fortaleza o countries, torres con amenities y centros históricos reformados. A partir de los aportes de Robert Venturi y Giorgio Agamben afirma que en las ciudades, el capitalismo en su forma última, se presenta como una inmensa acumulación de espectáculos, y todo cuanto antes era directamente, ahora se ha alejado en una representación. Venturi toma a Las Vegas como ejemplo paradigmático de “ciudad mensaje”, hecha totalmente de signos (no como las ciudades que comunican en relación a la función, sino “una ciudad que funciona para comunicar”).

En este sentido, creemos que esta Ciudad del negocio inmobiliario es una nueva ciudad; otra ciudad que, no cancela la anterior, sino que se sobrepone a ella desdibujándola, vampirizándola o enterrándola.¹³¹⁸

Entre otras clasificaciones aplican al fenómeno urbano en CABA en las últimas gestiones –que concuerda con algunas tendencias en similares en otras ciudades globales–: “privatopia” (ciudad privada, antítesis de la ciudad como espacio abierto, colectivo, público y de diversidad),¹³¹⁹ postmetrópolis, “cosmópolis” o “ciudad aleph” (metrópolis capaz de contener la mayor fragmentación y a la vez los elementos que hacen al mundo pequeño y contemporáneo, la ciudad que contiene todas las ciudades, espacio “glocalizado” que contiene simultáneamente la máxima fragmentación del lugar y la homogeneidad de la lógica global).¹³²⁰ Es también “exópolis” o “contiene exópolis”, la ciudad sin ciudad en el sentido clásico del término, sin ciudadanía. Es “polarity”, la ciudad polarizada y por ello es también *carceral city*, ciudad de opresión y de encierro, de rigurosa diferenciación social y espacial, que implica fragmentación y violencia; no es un espacio de

1318. Rufi, Joan Vicente, “¿Nuevas palabras, nuevas ciudades?”, en *Revista de Geografía*, N° 2, 2003, p. 98, Universidad de Girona. Disponible en: http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/mchecha/GEOGRAFIA_URBANA_2014_O/LECTURA_3.pdf [fecha de consulta: 27/02/2022].

1319. Borja, 1998; Deutsche, 1996; Drew, 1998; Harvey, 1996; 1998 y Sorkin, 1992, citados por Rufi, Joan Vicente, *op. cit.*, p. 93.

1320. Soja, 1989, 1996 y 2000, citado por Rufi, Joan Vicente, *op. cit.*, p. 85.

libertad y seguridad sino más bien al contrario (en este sentido, conecta con algunos de los aspectos fundamentales de *privatopia*). Es, finalmente, *simcity*, la ciudad del simulacro, de la hiperrealidad.¹³²¹

En este sentido de ficción o falsificación, los ejemplos del “kitsch” urbano o “mersadas” en la gestión de Larreta hablan por sí solos, como cuando ponen plantas de plástico para hacer de cuenta que hay más verde o cuando arrancan el viejo empedrado y ponen rebanadas de piedras sobre carpeta de cemento en las “peatonalizaciones”, las falsas playas con falsas piscinas sin agua, las paradójicas “estaciones saludables” y la “recuperación” de plazas donde se sacan espacios verdes y destruyen un paisaje o patrimonio, el nuevo acceso al Jardín Botánico, el diseño del falso “Ecoparque” y las palmeras artificiales en la Plaza de Pappo evocando a Miami y las “cabinas antistress” que te ofrecen un encierro con efímero contacto con animales de compañía en cautiverio.

X.2.3. Proyectos de ley

En las distintas gestiones que abarcan desde 1996 a 2017 los jefes de Gobierno de la Ciudad enviaron 2413 proyectos: Fernando de la Rúa 424; Enrique Olivera 76; Aníbal Ibarra 560; Jorge Telerman 211; Mauricio Macri 913; Horacio Rodríguez Larreta, hasta el 16 de marzo de 2018, 229; de los cuales 288 fueron sobre ambiente, 413 de protección del patrimonio cultural, 449 catalogaciones y APH, 699 modifican el Código de Planeamiento Urbano y 236 son de obras públicas, siendo que algunos pueden pertenecer a varias categorías.¹³²²

X.2.4. Vetos

En materia de vetos a las leyes, obviamente si bien hay que destacar que en general hay jefes de Gobierno que usaron poco esta potestad y otros se excedieron en uso, también este análisis debe cruzarse con las mayorías parlamentarias en cada momento. En general es ejercido cuando el Ejecutivo no tiene mayoría parlamentaria. Para analizar esta situación se ha debido reconstruir manualmente el registro de la composición de los bloques en los periodos iniciales –puesto que no había registro sistematizado de los bloques

1321. Ibídem, Rufi, Joan Vicente, *op. cit.*, pp. 85-86.

1322. Fuente: Búsqueda avanzada de CEDOM en la web de la Legislatura de la CABA. El listado de los proyectos de ley enviados por Jefes de Gobierno de la CABA entre 1997 y 2017 integra el Anexo 2 de la tesis original, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

parlamentarios en la Legislatura entre 1997 y 2003—. ¹³²³ Sin embargo, la fragmentación partidaria (de 5 bloques iniciales en 1997, llega a haber 24 bloques en el 2003, la mayoría de los cuales son unipersonales), los permanentes cambios de nombres de los partidos y alianzas, los cambios de fuerzas políticas y bloque de un mismo legislador/a durante un mismo mandato, el desgranamiento de los bloques durante un mismo período parlamentario, ¹³²⁴ la diversidad ideológica incluso inicial en los integrantes de algunas alianzas y bloques, la división en varios bloques al asumir a pesar de haber ido juntos/as en una misma lista, la diferente forma de votar dentro de un mismo bloque ¹³²⁵ dificultan el análisis. Salvo en el caso de Vamos Juntos a partir del 2017, la fuerza propia de los oficialismos nunca tuvo mayoría propia. Han debido gobernar buscando consensos parlamentarios y/o sumar los votos que necesitaban con diferentes y variados mecanismos, como ya se explicó en la sección anterior. Cuando esto no fue posible el veto o la no reglamentación de las leyes han sido la constante.

Sin perjuicio de lo cual debemos decir que hay modos más contundentes y fáciles que el veto o la no reglamentación para escamotear la deliberación parlamentaria en las materias que nos importan en esta tesis, esto es cuando existen organismos autónomos o empresas del Estado donde un Directorio de pocas personas y con mayoría del Ejecutivo decidirá sobre un presupuesto cuyo detalle no pasa por la Legislatura. ¹³²⁶

Una particularidad constitucional en CABA que debemos señalar que tiene por objetivo atenuar la potestad de veto del Ejecutivo y darle preeminencia al Legislativo es, además de la posibilidad de insistencia, la de que queda prohibida la promulgación parcial (arts. 87 y 88 CCABA). Por lo tanto, si hay un veto parcial es la Legislatura quien debe aceptarlo. Rara vez la Legislatura insiste o no acepta un veto parcial del Ejecutivo. Es decir, el hiperpresidencialismo puede más que la posibilidad constitucional de su atenuación. Así, ocurre que algunas leyes cuyo veto parcial no ha sido aceptado han quedado en el limbo.

1323. Han tenido la gentileza Perico Pérez (secretario parlamentario) y Felipe Castelo de la Secretaría Parlamentaria de la Legislatura de reconstruir manualmente la pertinencia partidaria legislador/a por legislador/a entre 1997 y 2003.

1324. Salvo en el período 1997-2000 donde comenzaron y terminaron 5 bloques con la misma cantidad de integrantes, del 2000 al 2018 la tendencia de desgarramiento es una constante de todos los períodos: en 2000-2003 se pasa de 12 a 24 bloques, en 2003-2005 de 8 a 22 bloques, en 2005-2007 de 16 a 18 bloques, en 2007-2009 de 10 a 16, en 2009 a 2011 de 12 a 14, en 2013 a 2015 de 15 a 18, en 2015 a 2017 de 13 a 15 bloques y en tres meses del período 2017 a 2019 ya una diputada se pasó de oposición (de Suma+) a oficialismo (Vamos Juntos).

1325. Todos estos fenómenos ameritan otros estudios en profundidad que exceden el tema de esta tesis.

1326. Los ejemplos más claros son AUSA y Corporación del Sur, que los jefes de Gobierno los usan a discreción y sin control para obras no siempre pertinentes. Tema sobre el que volveremos en este Capítulo X, pto. 2.5.4. Esta es una histórica y permanente preocupación de Andrés Bortagaray que me ha inculcado hace tiempo.

Leyes aprobadas y vetadas entre 1997 y 2017 en general y en materia ambiental (A) y patrimonial (P)

Jefes de Gobierno	Leyes	Vetos	% Vetos / Total leyes	Vetos A+P	% de Vetos A+P	Total de días de gobierno	% de Vetos / Leyes por período
Fernando de la Rúa (07-08-1996 a 10-12-1999)	309	40	20,10%	9	14%	1241	12,94%
Enrique Olivera (10-12-1999 a 07-08-2000)	191	11	5,53%	1	1,5%	241	5,76%
Anibal Ibarra (07-08-2000 a 07-03-2006)	1422	85	42,71%	15	23,5%	2038	5,98%
Jorge Telerman (07-03-2006 a 10-12-2007)	701	28	14,07%	7	11%	643	3,99%
Mauricio Macri (10-12-2007 a 09-12-2015)	2878	126	63,32%	30	47%	2921	4,38%
Horacio Rodríguez Larreta (09-12-2015 a 31-12-2017)	449	2	1,01%	2	3%	753	0,45%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEDOM

De 5950 leyes aprobadas entre 1997 y 2017 inclusive, 199 fueron vetadas, de las cuales 64 corresponden a vetos en materia ambiental, patrimonial o con implicancias o afectación en estas materias.

A su vez, la mitad de los 64 vetos relevantes en materia ambiental, patrimonial o con impacto en estos temas se producen en la gestión Macri-Larreta (2007-2017). En la tesis original confeccionamos un cuadro con los vetos sobre cuestiones ambientales y patrimoniales distribuidos según jefe de Gobierno y temática específica, que puede consultarse en el repositorio digital de la Facultad de Derecho de la UBA.¹³²⁷

La mayoría de los vetos (30) están vinculados a modificaciones del Código de Planeamiento Urbano y/o de Edificación, a cambios de zonificación, usos de la tierra y el espacio público, 14 están referidos a cuestiones ambientales de contaminación, espacios verdes, residuos, biodiversidad, entre otras, 13 a vetos en materia de protección de patrimonio, 5 a temas de transporte o

1327. El cuadro se encuentra en el Cap. X, pto. 2.4 de la tesis original, disponible en: http://repositorio.uba.sisbi.uba.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adposgra&cl=CL1&d=HWA_4068

tránsito con alguna consecuencia ambiental y 4 a vetos en materia de participación, institucional o de procedimiento vinculados.¹³²⁸

Surge de lo analizado que sin dudas 4 vetos de De la Rúa, 1 de Olivera, 9 de Ibarra, 1 de Telerman, 20 de Macri y 1 de Larreta fueron vetos negativos para la protección del ambiente y el patrimonio. Esto es, más de la mitad de los vetos indudablemente negativos se dan en las gestiones Macri - Larreta (2007-2017), 21 sobre 34.

Como vetos indudablemente positivos debemos señalar uno de Macri, a la Ley N° 3362 que incorporaba la figura de la Vivienda Social (obviamente el veto en este aspecto genérico es negativo), en la medida en que se aceptaba el uso de incineradores en contraposición a la Ley de Basura Cero vigente¹³²⁹ y varios de Telerman como los que vetan la Ley N° 2396 impidiendo ampliar la red de tránsito pesado, o a la Ley N° 2201 dotando de mayor transparencia y corrigiendo errores en el procedimiento de la contratación de profesionales del urbanismo, paisajismo, arquitectura e ingeniería o algún otro por falta de audiencia pública.

Los vetos negativos de De la Rúa son 2 que vetan normas restrictivas a la construcción en el entorno del Barrio Coronel Esteban Bonorino y en Flores y 2 vinculados a protecciones patrimoniales (de las Estaciones de Subte como APH y del sector del predio donde se encuentra el retoño del Pino de San Lorenzo). El veto negativo de Olivera fue contra la Ley que establecía un sistema de monitoreo de la contaminación hídrica de ríos y arroyos (Ley N° 336), que buena falta aún nos hace. Los vetos negativos relevantes de Ibarra son a la prohibición de PCB y otras sustancias tóxicas en transformadores –aunque era por una cuestión de plazos–, en la protección patrimonial, haber vetado el descuento del ABL como apoyo a los Pasajes Rivarola y La Piedad, el veto parcial a la Ley N° 1153, que consagraba al Parque Avellaneda como una unidad de gestión ambiental y constituía una comisión para su manejo, vetar la protección estructural en el Barrio Nuevo Belgrano de la Ciudad Infantil y las instalaciones del Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad” (Ramsay) y la del “Castillo de Villa del Parque” –hoy todos protegidos–, veto a la protección de terrenos lindero a la Estación Caballito, veto a la expropiación del Club Atlanta que preveía un espacio verde y haber vetado la ley que eliminaba el peaje en la autopista Illia. El veto sumamente negativo de Telerman fue el veto parcial a la Ley de Amparo de la Ciudad (Ley N° 2145), que bloqueó la existencia de un procedimiento específico para los procesos colectivos.

Los vetos negativos más importantes de Macri en materia ambiental y patrimonial fueron los aplicados a las leyes que reconocen al Parque Tres de

1328. Fuente: CEDOM (elaboración propia). El listado de los 64 Vetos relevantes en materia ambiental, patrimonial o urbanística con incidencia en la materia (1997-2017) integra el Anexo 3 de la tesis original, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

1329. Paradójicamente ahora es el Gobierno de Rodríguez Larreta que promueve volver a la incineración, como ya hemos comentado en el Cap. VIII, pto. 6 y en este Cap. X, pto. 2.2.4.

Febrero y al Parque Centenario como unidad de gestión y organizan su manejo participativo (Ley N° 2583 y Ley N° 3711, respectivamente), a la expropiación del Cine Aconcagua (Ley N° 4069), a la prórroga de la declaración de interés para expropiar y convertir en museo la Casa de Juan de Dios Filiberto (Ley N° 4044) cuyo estado de deterioro avanza, el veto a la protección patrimonial del Hospital Muñiz (Ley N° 3537) –a donde ahora quieren mudar otros hospitales, construyendo en parte del predio que debería estar protegido como entorno–, el veto a los programas de prevención civil de riesgos y catástrofes (Ley N° 3845) y al de monitoreo de salud con motivo del cambio climático (Ley N° 4086), el veto a normas de edificación relativas al acondicionamiento térmico (Ley N° 4458) y a la prohibición de pesca del dorado sin devolución (Ley N° 4434), el veto a la ley que establece condiciones ambientales para los cruces peatonales de vías férreas (Ley N° 3186), el veto parcial a Ley N° 2722 que establecía topes a las alturas constructivas en el Barrio de Caballito, el veto a la Ley de Promoción de las Juntas de Estudios Históricos Barriales (Ley N° 4060), el veto a la prohibición de uso de máquinas sopladoras en higiene urbana (Leyes N° 3101 y N° 3274), también a leyes que venían a reparar los graves daños sufridos por los/as vecinos/as de un inmueble en Colegiales por la falta de controles de la AGC (Leyes N° 4448 y N° 4861) y otras de protección patrimonial de inmuebles en Belgrano, de prórroga de declaración de utilidad de inmuebles para expropiación o de cesión de predios o uso precario con fines sociales, entre otras.

El veto negativo de Rodríguez Larreta es a la ley de expropiación del Restaurant La Robla (Ley N° 5500). Se adujo falta de audiencia pública –que podría haber sido subsanada–. Obviamente el avance en las alianzas y luego la mayoría parlamentaria propia hace que este jefe de Gobierno tenga una Legislatura disciplinada.

X.2.5. Resistencias, dobles comandos, nichos de problemas y lugares de fuga del sistema

Dedicamos esta sección a analizar las resistencias en la aplicación de las normas por parte del Ejecutivo, sus reglamentaciones e interpretaciones restrictivas o caprichosas y especialmente a algunas de las áreas y organismos del Ejecutivo donde históricamente se generan problemas para la adecuada protección del ambiente y el patrimonio, cuando deberían ser en algunos casos los encargados de su protección. En general hay situaciones de doble o triples competencias parciales, entonces se diluyen las responsabilidades o un área “manda” sobre la otra –aunque no debiera– o son “nichos” de corrupción o espacios de “descontrol”. Hay funcionarios/as de carrera o de línea que responden más a los lobbies sectoriales de quienes deben ser controlados, pero a veces también hay funcionarios políticos a quienes les toca firmar dictámenes “haciendo el trabajo sucio” de la fundamentación de los (des)controles ambientales.

La falta de respeto al Plan Urbano Ambiental atraviesa todas las áreas. Rara vez los ministros y responsables de organismos se basan en esta ley marco. La falta de respeto a la democracia participativa es absoluta. Si en algún momento hubo algunos espacios de real participación en el Ejecutivo ya no existen más. En estos temas en particular se viola hasta la propia democracia representativa y/o la descentralización en las Comunas.

X.2.5.1. Resistencias a la Evaluación de Impacto Ambiental, APRA y la “máquina de no relevante efecto”

La Ley N° 123 de Evaluación de Impacto Ambiental se sancionó en 1998, pero lamentablemente APRA informa que no posee información anterior a su propia existencia y parece no tenerla ninguna otra área. Sin embargo, a partir de casos judiciales detectamos casos anteriores en donde se encaran obras públicas sin estudio de impacto ambiental, en los que el PE da por supuesto que no hay impacto negativo y solo se logra que aplique la ley a partir de su judicialización.

Así por ejemplo en el caso del Gobierno de Ibarra por una obra en la zona de las Facultades de Agronomía y Veterinaria de la Universidad de Buenos Aires (uno de los pocos pulmones verdes que posee la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el temor de los/as vecinos/as de que se introduzcan cambios en el ambiente que podrían desvirtuar sus especialísimas características, sin análisis técnico de rigor, se concedieron medidas cautelares.¹³³⁰ También en la misma gestión por las obras del Parque Lineal Bullrich sin evaluación ambiental previa.¹³³¹

La Agencia de Protección del Ambiente (APRA) es una entidad autárquica en el ámbito de Ministerio de Ambiente y Espacio Público, creada por Ley N° 2628, del 13 de diciembre del 2007, que tiene como objeto proteger la calidad ambiental, a través de la planificación, programación y ejecución de las acciones necesarias para cumplir con la política ambiental de la Ciudad de Buenos Aires.¹³³² Antes sus funciones eran cumplidas por el Ministerio (Ley N° 2506)¹³³³ y con anterioridad por diferentes ministerios.¹³³⁴ Fue auspiciosa su creación y bien acogida por las organizaciones ambientalistas. Tiene a su cargo, entre otras fun-

1330. Sala II CAyT, “Martínez, María del Carmen y otros c/ GCBA s/ Amparo”, fallo del 19/07/2001, (Dra. Nélida Mabel Daniele y Dres. Esteban Centanaro y Eduardo Ángel Russo).

1331. Según la Entrevista a Aníbal Ibarra, causa Sala II CAyT, “Enríquez, Ángel Luis c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, incidente de medida cautelar, Expte. N° 15428, fallo del 21/06/2005.

1332. La Presidencia del organismo ha sido ejercida por: Graciela Elizabeth Gerola 2008-2010, Javier F. Corcuera, Quiroga 2010-2013, Juan Carlos Villalonga 2013-2016 y Juan Bautista Filgueiras Risso desde 2016.

1333. Sancionada el 08/11/2007.

1334. Ver por ejemplo la Ley N° 1925 del 2006.

ciones, la aplicación de la ley de evaluación de impacto ambiental y los controles ambientales sobre actividades y obras en ejercicio del poder de policía.

Según informa el APRA, los diferentes organismos encargados de la aplicación de la Ley N° 123 (EIA) del 2000 a marzo del 2017 han otorgado 99.326 certificados de aptitud ambiental (20.300 con tramitación por expediente y 79.026 por tramitación vía *web*).¹³³⁵ Si bien la tendencia fue creciente año a año, con alguna excepción, es sorprendente el notable incremento que se produce en el 2013, al implementarse el sistema vía *web*, lo cual permite inferir que con antelación en muchos casos no se tramitaba y las actividades u obras estaban incumpliendo la ley sin control adecuado o que el aumento se debe al boom inmobiliario o a una combinación de ambos factores.

Años	CAA. Vía expediente	CAA. Vía <i>web</i>	Total anual
2000	40	0	40
2001	120	0	120
2002	692	0	692
2003	13	0	13
2004	1114	0	1114
2005	1584	0	1584
2006	1587	0	1587
2007	2026	0	2026
2008	2028	0	2028
2009	1877	0	1877
2010	2245	0	2245
2011	3070	0	3070
2012	1530	11836	13066
2013	761	16888	17649
2014	558	15122	15680
2015	532	15651	16183
2016	429	16150	16579
2017 - 1 ^{er} term	94	3389	Proyect. 13932
Totales	20300	79026	Proyect. 102309

Fuente: APRA, en respuesta al pedido de información en abril de 2017.

1335. Fuente. APRA. Respuesta del 07/04/2017 a la solicitud de información pública ambiental (Leyes N° 104 y N° 303). Reelaboración propia.

En contraste, es sumamente llamativo que siendo tan elevado el número de certificados de aptitud ambiental otorgados, desde la creación de la Agencia hasta fines del 2017 solo se convocaron 56 audiencias públicas¹³³⁶ para evaluar estudios de impacto ambiental, es decir un promedio de aproximadamente 5 audiencias por año:

Años	Audiencias APRA
2008	2
2009	4
2010	16
2011	2
2012	10
2013	4
2014	6
2015	2
2016	7
2017	3
Totales	56

Fuente: APRA

Además, cuando se analiza el listado de las audiencias se constata que la mayoría de los únicos 56 procedimientos de solicitud de aptitud ambiental de entre los 102.009 certificados otorgados entre 2008 al primer trimestre del 2017 en los que se sometió el estudio de impacto ambiental a audiencia pública fue después de estar judicializados, de haber cobrado espacio en los medios de comunicación el reclamo y la movilización de los/as vecinos/as en su contra, iniciadas las obras e incluso en algún caso terminadas antes del estudio de impacto y de las audiencias.

Surge del confronto de la documentación del APRA¹³³⁷ con los casos judicializados en el período la existencia de muchas obras en las cuales ni siquiera

1336. Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/> y corroborado con respuesta de APRA del 22/02/2018 a la solicitud de información Leyes N° 104 y N° 303.

1337. APRA, Respuestas a las solicitudes de información pública (Leyes N° 104 y N° 303): Solicitudes del 03/04/2017 y del 14/02/2018. Respuestas del 07/04/2017, 18/08/2017 y del 22/02/2018.

hubo cartel de obra o en los cuales el APRA nunca pidió estudio de impacto o no lo sometió a audiencia pública a pesar de estarse perdiendo espacio verde público o paisaje, intervenir un edificio con protección patrimonial o estar en una zona en emergencia ambiental (por ejemplo los casos de construcción del precinto policial de la Comuna 12 en el intento en el Parque Sarmiento¹³³⁸ y finalmente en la traza de la ex AU 3,¹³³⁹ la del precinto policial de la Comuna 15 obra en un edificio con protección patrimonial¹³⁴⁰ o el Puente Roca - Patricios cruzando sobre el Riachuelo,¹³⁴¹ los Metrobuses de la avenida 9 de Julio, del sur y del norte,¹³⁴² la escandalosa estación Recoleta de subte de la Línea H en medio de la plaza Intendente Alvear,¹³⁴³ la megaobra de Villa Olímpica eliminando los

1338. "Sánchez Andía, Rocío c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)". Habían iniciado las obras para el precinto en el Parque Sarmiento, cementando el espacio verde de uso público. Finalmente, por la movilización vecinal y el amparo el GCBA desiste de hacerlo allí y comienza obras inconultas en el espacio verde y público de la ex AU 3.

1339. "Palacios, Carlos Alberto y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)", iniciado el 14/06/2010, en protección del derecho al ambiente y espacios verdes ante la construcción ilegal del precinto policial de la Comuna 12. Se inició la obra sin zonificación adecuada, sin estudio de impacto y si audiencia pública. Se hizo lugar a la cautelar, pero el Gobierno de la Ciudad continuó la obra a pesar de ella y aunque los vecinos/as montaban guardias durante el día, trabajaron de noche y terminaron la obra clandestinamente antes de que la justicia ordenara custodia policial de la cautelar. Concluida la obra, la justicia consideró que no correspondía ordenar su demolición, convalidándose la ilegalidad.

1340. "Naddeo, María Elena y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)", iniciado el 19/02/2010, en protección del derecho al ambiente ante la construcción del precinto policial de la Comuna 15 de manera ilegal en terrenos de valor patrimonial de los Talleres Guzmán que junto con parque Los Andes y Paseo de la Chacarera de Los Colegiales tiene Urbanización Parque, zonificación adecuada. Iniciaron obra y la siguieron a pesar de un fallo de Cámara que ordenaba hacer un polideportivo tal como estaba originariamente previsto.

1341. "Lubertino, María José c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)", iniciado el 15/07/2010, en protección del derecho al ambiente y falta de estudio de impacto ambiental e intervención de ACUMAR por la obra Nuevo Puente sobre el Riachuelo Puente Roca Patricios en cuenca Matanza Riachuelo. Se hizo lugar a la cautelar, posteriormente se logró la audiencia pública (octubre 2010) y años más tarde se aprobó una ley con modificaciones al puente para permitir la navegabilidad del Riachuelo que era una de nuestras principales objeciones objeto de la presentación.

1342. En el caso de Metrobus hubo al menos cuatro amparos. Dos por el Metrobus de la 9 de Julio y uno por el Metrobus del sur, en defensa de los espacios verdes y los monumentos el primero, y del ambiente y los espacios verdes y lugares de juego para niños/as recientemente instalados el segundo, violando las leyes de comunas y de planeamiento urbano, iniciados uno por el exlegislador Facundo di Filippo y abogados ambientalistas iniciado el 08/02/2013 y otro por integrantes de PropAmba, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y la Red de defensa del patrimonio, el 13/02/2013 para el Metrobus de la 9 de julio ("Di Filippo, Facundo y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)" y para el Metrobus del sur el 26/02/2013 "Marinero, Nidia, Lubertino, María y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)"). Se avanzó con las obras sin pasar por la Legislatura, sin estudio de impacto ambiental ni audiencia pública, considerándose de no relevante impacto. En el caso del Metrobus norte, el Observatorio del Derecho a la Ciudad junto con integrantes de la Asamblea de Inundados de Saavedra, iniciaron amparo en noviembre del 2014, APRA sostuvo siempre que eran "sin relevante efecto".

1343. "Asociación Basta de demoler y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)" sobre protección del derecho al patrimonio histórico y cultural y espacio verde para parar un obra del subte Línea H, estación Recoleta, iniciado el 22/02/2012.

espacios verdes y públicos del Parque de la Ciudad, la playa de estacionamiento subterránea de combis bajo el Obelisco autorizada por la DGIUR o las obras de relleno costero en la desembocadura del arroyo Medrano) o de tratarse de actividades de alto impacto ambiental evidente (TC 2000¹³⁴⁴ o Recitales en River).¹³⁴⁵ En la mayoría de estos 13 graves casos el estudio de impacto ambiental y la audiencia se ordenaron o se hicieron judicialmente. O hubo audiencia en la Legislatura al tratarse el tema donde se solicitaron los estudios de impacto ambiental que nunca se hicieron públicos ni debatieron.

Asimismo, surge un sinnúmero de casos detectados después de judicializados en los cuales consta que fueron categorizados como sin relevante efecto y por lo tanto eximidos de hacer EIA, cuando en realidad están mal categorizados. Un ejemplo evidente es la disposición de la DGET del APRA del 20 de diciembre del 2013 en el caso de la habilitación del shopping Distrito Arcos.¹³⁴⁶

De los 56 casos con estudio de impacto ambiental y audiencia que APRA informa (entre 2008 y 2017) en solo 13 casos la solicitud de actitud ambiental es de particulares. De esos 13 casos de particulares, en 4 se trata de obras en espacios públicos (los estacionamientos subterráneos bajo el parque Las Heras y el de la plaza Tte. Gral. Mitre, el shopping Distrito Arcos en terrenos públicos ferroviarios¹³⁴⁷ y la terminal de carga automotor en un tercio del Parque Roca), en 5 casos se trata de obras de particulares para la prestación de un servicio público (3 helipuertos, una subestación de Edenor y una estación terminal de ómnibus y colectivos de media distancia), en 2 casos con alto impacto urbano ambiental e incidencia en el ordenamiento territorial (Polo Petroquímico en Comuna 8, ampliación del shopping Alto Palermo) y en 2 de instalación de industrias.

Los 43 casos de solicitudes públicas de aptitud ambiental cuyo estudio de impacto se sometió a audiencia pública fueron 29 de AUSA (22 para 23 pasos bajo nivel de vía férreas en calles y avenidas, túneles bajo la 9 de Julio para hacer autopistas, ampliación puente Pacífico, 2 puentes provisorios sobre FFCC Sarmiento, centro de transbordo área Retiro en integración de plazas, “Paseo del Bajo”, nueva traza Autopista Illia, puente Osorio sobre Riachuelo entre CABA y

1344. “Bisutti, Delia Beatriz y Lubertino, María José c/ GCBA y otros s/ Medida cautelar”, iniciado el 26/03/2012, sobre protección del derecho al patrimonio histórico y cultural y derecho al ambiente, ruidos.

1345. Rajaduras en edificios y ruidos por los recitales en River. Dede el 2002 GCBA intimó a que presenten un informe sobre impacto ambiental, que no tuvo respuesta. Hubo cientos de denuncias de vecinos/as. En 2006 la justicia contravencional intervino por este tema con motivo los shows que realizaron los Rolling Stones. En el 2008 APRA suspendió recitales pidiéndoles un estudio de impacto ambiental, pero vuelven a autorizarlos basándose en un plan de mitigación de vibraciones realizado en 2012. Clausuraron en noviembre 2013 por venta de alcohol dentro del campo, pero luego volvieron a autorizarlos en enero del 2015.

1346. Volveremos en detalle sobre el caso en el pto. Cap. X, pto. 2.7.2.

1347. Ver *in extenso* en este Capítulo X, pto. 2.7.2.

Lanús), 1 de Aysa (colector margen izquierdo en cuenca Matanza-Riachuelo), 1 del Estado nacional - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (soterramiento del Sarmiento Linares- Caballito) y 9 del GCBA (“Prioridad Peatón” en la calle Tacuarí, Corredor Metrobus Constitución - Retiro, Centro de Exposiciones y Convenciones CABA, Túneles del Metrobus avenida 9 de Julio y San Juan, nuevos edificios del Distrito Gubernamental, obras hidráulicas en cuenca del Arroyo Vega, obras de saneamiento en Lago Soldati y Parque Indoamericano, Red de expresos Regionales-RER, Parque del Bajo, “Plan Integral Retiro Puerto”-Villa 31).

De lo que hemos podido verificar, aproximadamente 28 de los 56 casos con audiencia fueron objeto de movilización previa en contra con impacto mediático y judicialización que ordenó cautelar de no innovar y realizar el estudio de impacto ambiental y la audiencia pública: el proyecto (luego abandonado) de los túneles bajo la 9 de Julio para hacer autopistas subterráneas,¹³⁴⁸ la mayoría de los “sapitos” (pasos bajo a nivel en calles secundarias de barrios residenciales tranquilos o en zonas inundables) cuyas obras se iniciaron y hasta determinaron antes del EIA, pagando varias veces modificaciones o cambios posteriores en comunas 12 y 13,¹³⁴⁹ los estacionamientos bajo Parque Las Heras¹³⁵⁰ y Plaza Tte. Gral Mitre (en este caso los vecinos/as llegaron tarde y fue objeto de denuncia

1348. “Lubertino, María José y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 03/08/2009, sobre protección de los derechos de participación ciudadana, salud, ambiente por la falta de audiencia pública y estudios de impacto ambiental en las obras referidas a la Licitación Pública N° 8/2009 (AUSA) “Túneles bajo avenida 9 de Julio” y la Licitación Pública N° 9/2009 “Parque Central Norte” (AUSA) e inconstitucionalidad de la Ley N° 3060.

1349. Por ej.: “Tarquini, Damián Lucas y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 22/10/2010, en reclamo por el impacto ambiental, la protección del derecho al ambiente y la salud, los derechos de consumidores y usuarios, con afectación del principio de división de poderes. Solicita la inconstitucionalidad de la Ley N° 3528 en su art. 2, Anexo I, referido a obras de pasos bajo nivel en las calles Cuenca y Lavallol; “Tomalino, Cecilia Raquel y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 28/10/2010, sobre impacto ambiental, protección del derecho al ambiente, la salud, y los derechos de consumidores y usuarios. Afectación del principio de división de poderes, por obras y licitaciones de AUSA de pasos bajo a nivel de los FF. CC. Mitre, Urquiza y San Martín, en Comunas 12 y 13; “Consorcio de Prop. Crisólogo Larralde c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 29/12/2010, en protección de los derechos al ambiente y la salud, en reclamo por el impacto ambiental y en defensa del principio de división de poderes, por obras del Cruce Bajo Nivel de Crisólogo Larralde con vías del TBA Ramal Tigre. Finalmente, después de movilizaciones y acciones vecinales se logró que no se hagan más cruces bajo a nivel en calles secundarias, y que los que se hagan sirvan para que pasen colectivos camiones, permitiendo eliminar barreras. Varios de los construidos y no judicializados se inundan cada vez que llueve, o no sirven para el paso de vehículos de alto porte.

1350. “Scorofitz, Néstor Eduardo c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 19/07/2010, en defensa del parque Las Heras para la protección al ambiente y al patrimonio cultural e histórico y sus espacios verdes. Se busca impedir obras de construcción a cielo abierto de una playa de estacionamiento poniendo en riesgo alrededor de ciento treinta y tres árboles, muchos añosos, y los valiosos e históricos elementos de arqueología urbana provenientes de la existencia anterior de la Penitenciaría Nacional en ese predio. Se logró parar las obras, aunque de manera recurrente el GCBA hace intervenciones sin consulta a los/as vecinos/as o supuestamente convoca a la

penal),¹³⁵¹ el shopping “Distrito Arcos”,¹³⁵² el corredor Metrobus Constitución - Retiro que destruyó el paisaje de la avenida parque 9 de Julio y también hubo gran movilización popular en contra del Polo Petroquímico, de la estación terminal de ómnibus y colectivos en avenida Perito Moreno, de la terminal de carga automotor que redujo el Parque Roca en un tercio de espacio verde y de esparcimiento público y del puente Osorio sobre el Riachuelo por los cambios de AUSA en la traza que afectan a la relocalización de pobladores de cuenca Matanza-Riachuelo (de Villa Jardín) en los predios acordados en Lanús.¹³⁵³

Es llamativo que el APRA conteste que no tiene los datos sobre la participación ciudadana ni los resultados posteriores a las audiencias públicas que ella misma convoca en la medida en que, además de ser el organismo que preside esas audiencias, esa información debería integrarse en su toma de decisión final.¹³⁵⁴ Las opiniones de los/as participantes de las audiencias públicas deberían meritarse en la decisión final de ese organismo sobre la aptitud ambiental o no. Parece no comprender el organismo que la audiencia es parte constitutiva y fundamental del procedimiento de la evaluación del impacto ambiental.

De resultas de las judicializaciones, movilizaciones y audiencias públicas no se hicieron los túneles para autopistas bajo la 9 de Julio –aunque el TSJ en la última instancia les había dado vía libre–, ni el estacionamiento bajo el Parque Las Heras –aunque parece que la idea siempre está rondando–, se lograron evitar muchos “sapitos” en calles tranquilas y que no eliminaban barreras ni permitían el caso de colectivos y camiones modificándose a pasos bajo nivel en avenidas que admitieran todo tipo de vehículos, y se modificaron levemente algunos proyectos originales en varios casos.

participación para ver qué tipo de cancha de qué deporte prefieren, cuando en realidad los/as vecinos/as quieren proteger el espacio verde.

1351. Denuncia penal por destrucción de la Plaza Mitre, en 2011. El primer caso de destrucción de una plaza con obras a cielo abierto y quita de árboles añosos y trasplantes de árboles no exitosos fue en este caso. Pero los /as vecinos/as de Recoleta que se quejaban administrativamente al GCBA llegaron tarde para presentar un amparo y fueron directamente a la denuncia penal del daño. Ignoramos como termino la causa.

1352. Juzgado N° 10, Sec. 20, “Charlon, Marcelo Alejandro y O. c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 46452, iniciado el 10/12/2012 y conexo: “Federación de Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires (FECOA) y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo” Expte. A68795-2013/O, iniciado el 21/10/2013.

1353. Ver: “Incidente 52000001/2013/8/1 c/ Municipio de Lanús, GCBA y ACUMAR”, del cuaderno de prueba de urbanización de Lanús, en la causa “Mendoza”, tramitando ante el Juzgado de Morón.

1354. “En lo que respecta al resultado, fecha, lugar de realización, funcionarios presentes en ella, cantidad de inscriptos, expositores y participantes, se le informa que la Agencia de Protección Ambiental no cuenta con dicha información, toda vez que solo se encarga de realizar la convocatoria, no siendo la autoridad de aplicación de la Ley mencionada (Ley N° 6 de audiencias públicas)”. Resolución del APRA del 22/02/2018 al pedido de informes Ley N° 104 y Ley N° 303 del 14/02/2018.

Así se pasó de una primera etapa de estudios de impacto ambiental y audiencias exigidas por la vía judicial a su realización como mero trámite sin prestar atención a las objeciones ni a las propuestas alternativas ni darle respuesta meditada a la ciudadanía por parte del Ejecutivo.

Sorprende que muchísimos casos de obras que hoy están en curso o anunciadas sean en tierras privadas o en los casos de venta de tierras públicas donde autorizan capacidades constructivas elevadas como en Catalinas Norte II o el Tiro Federal o donde el suelo está contaminado como Catalinas Sur no haya aún estudios de impacto ambiental ni audiencias previas.

Otra de las importantes funciones de la APRA es el control. En este aspecto no hay personal suficiente para el control en ejercicio del poder de policía. Hay sistemáticas prohibiciones o normas incumplidas o fallos incumplidos, especialmente en relación al transporte, aeropuertos, la planta de tratamientos de residuos peligrosos –aún hay una en el puerto–, el Mercado de Hacienda (chacinerías obstruyen cañerías con grasa, debería haber una planta de tratamiento única, con reiteradas clausuras violadas), hay dos plantas termoeléctricas, el shopping DOT jamás cumplió con lo indicado en el estudio de impacto ambiental, entre otras. No hay programas de evaluación de desempeño ni indicadores en cuestiones ambientales o están mal elegidos los indicadores, como ocurre en muchos ejemplos del PISA de ACUMAR.

En el APRA falta planificación, método y hay mucha discrecionalidad de las autoridades.¹³⁵⁵ En generales los indicadores de sus informes y programas no son los adecuados y no están social ni académicamente validados. Faltan mecanismos de participación ciudadana en la Auditoría de la Gestión Ambiental.

X.2.5.2. El “triángulo” de los derrumbes y las excepciones y el “Gran Bonete” del descontrol

Las áreas de habilitaciones y controles siempre estuvieron sospechadas de corrupción. Escasez de personal para muchos controles, falta de transparencia en los mecanismos y procedimientos para su designación, falta de estabilidad laboral en muchos de los empleados o personal a cargo de esas tareas –lo que les resta autonomía–. Diferentes áreas interviniendo con distintos roles en la aprobación disociada de planos y proyectos y en control de

1355. El caso del Distrito Arcos que trataremos en el pto. 2.7.2 de este capítulo es una muestra de esa discrecionalidad, que llega a su punto extremo en el escándalo desatado desde el APRA para justificar la vuelta de la “incineración” aun reconociendo sus documentos internos su peligrosidad. Ver tmb.: “Revelan documentos del Gobierno porteño sobre manipulación de información y presiones a periodistas y ambientalistas”, en *Nueva Ciudad*, 03/05/2018. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201805/37205-revelan-documentos-del-gobierno-porteno-sobre-manipulacion-de-informacion-y-presiones-a-periodistas-y-ambientalistas.html> [fecha de consulta: 27/02/2022].

las obras o en la habilitación para funcionar y luego el control del ejercicio de la misma, son algunos de los problemas que se enfrentan. Infinidad de normativas dispersas, trámites engorrosos y discrecionalidad en las decisiones visto del otro lado del mostrador.

Cromañón, Beara, los derrumbes del gimnasio de Villa Urquiza y del edificio de Bartolomé Mitre 1262, entre tantos otros donde mueren obreros de la construcción y no cobran tanta notoriedad, los graves daños al inmueble de la calle Humboldt por una obra en construcción lindera, los reiterados incendios en los conventillos de La Boca, el incendio en el taller clandestino del Bajo Flores, Iron Mountain y Time Warp son solo algunos de los casos que tuvieron espacio en los medios sobre todo porque se cobraron vidas, pero aún siguen sus familiares deambulando en búsqueda de justicia y sin respuestas, o en el mejor de los casos con algún particular imputado o preso, rara vez funcionarios/as responsables, a pesar de estar a cargo de los (des)controles.

Al crear la Agencia Gubernamental de Control se argumentó que era para dotarla de transparencia y dejar atrás Cromañón. Sin embargo, el resto de las cosas sucedieron durante la existencia del nuevo organismo, debiendo remover varias veces funcionarios/as pero sin cambiar los procedimientos.

La Agencia Gubernamental de Control es el ente autárquico de la Ciudad de Buenos Aires, creada por Ley N° 2624, que desde 2008 concentra el ejercicio del poder de policía en lo referente a las condiciones de habilitación, seguridad e higiene de establecimientos privados, las obras civiles de arquitectura y el control de salubridad de alimentos. Dice la *web* de la AGC desde hace 10 años: En la actualidad la Agencia Gubernamental de Control se encuentra en un período de consolidación institucional previsto por dicha ley, al cabo del cual ejercerá plenamente su autarquía, administrando su presupuesto, eligiendo a sus autoridades por concurso público y contando con un sistema de carrera administrativa propio que promueva el profesionalismo y el conocimiento técnico.¹³⁵⁶

La AGC habilita y fiscaliza los locales comerciales, industriales y boliches de la Ciudad. Controla las obras en construcción y la higiene alimentaria en establecimientos y vía pública. Aplica las Leyes N° 451, N° 2624 y N° 1217. Para cubrir todo esto en todo el territorio la Ciudad tiene 817 inspectores/as.¹³⁵⁷

En materia de proyectos de construcción y obras en construcción intervienen la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC) del Ministerio de Desarrollo Urbano¹³⁵⁸ que es la que aprueba planos y proyectos y luego la Dirección General de Fiscalización y Control de la AGC. La DGROC

1356. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/agc/institucional> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1357. Al 27/02/2022.

1358. Depende de la Subsecretaría de Registros, Interpretación y Catastro.

lleva el registro de construcciones de obras civiles, instalaciones eléctricas, sanitarias, mecánicas, electromecánicas, de elevadores, térmicas e inflamables y de prevención contra incendio que se proyectan y ejecutan en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Del mismo modo lleva el control del catastro geográfico y administra los regímenes de la propiedad horizontal en la subdivisión de la edificación de la Ciudad. La DGFYCO de la AGC se encarga de fiscalizar y controlar las obras públicas y privadas para resguardar la seguridad de los vecinos en la Ciudad de Buenos Aires.

La DGFYC de la AGC se encarga de fiscalizar y controlar el funcionamiento de todos los locales comerciales, industriales, boliches y eventos masivos habilitados en la Ciudad de Buenos Aires, exigiendo el cumplimiento de las medidas de seguridad necesarias.

La Dirección de Higiene y Seguridad Alimentaria perteneciente a la AGC, es la encargada de proteger la salud de los porteños mediante el control de los alimentos que se elaboran y distribuyen en la Ciudad.

El área de Habilitaciones y Permisos es la encargada de otorgar las habilitaciones correspondientes a los locales comerciales de la Ciudad y al mismo tiempo brindar los permisos para desarrollar tu actividad (para actividades en menos de 500 m² son automáticas *online*).

La mayoría de estas dependencias funcionan más como “caja registradora” donde se pagan aranceles y tasas por los diferentes trámites que como espacios de cuidado del ambiente, el patrimonio y la calidad de vida de quienes habitamos la Ciudad.

Todos/as los/as entrevistados/as que han hablado sobre estas áreas han manifestado que la Dirección General de Registro de Obras y Catastro en connivencia con la Dirección General de Interpretación Urbanística (DGIUR) son las responsables de registrar proyectos de obras que implican aprobar excepciones y proyectos reñidos con el Plan Urbano Ambiental, y hasta el propio Código Urbanístico vigente, en detrimento del patrimonio, del ambiente y del paisaje. Coincidimos con el arquitecto Andrés Bortagaray cuando sostiene que no hay política ambiental sobre el urbanismo ni el transporte y que lo que antes hacía el Concejo Deliberante –refiriéndose a las excepciones– ahora lo hacen la DGIUR y la CAAP.¹³⁵⁹ Concuerdan Massuh y Baldivezo al hablar de cómo en connivencia con los funcionarios de Gobierno se obtuvieron en esta última década cientos de permisos para construir edificios en violación a las normas urbanísticas vigentes y cómo esta práctica es impunemente sostenida durante la gestión de Rodríguez Larreta.¹³⁶⁰

1359. Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales. Nos referiremos específicamente a DGIUT y CAAP en el siguiente apartado.

1360. Massuh, Gabriela y Baldivezo, Jonatan, “El Código Urbanístico de Angelo y Nicky”, *op. cit.* En el mismo sentido entrevistas de Sergio Kiernan, Gabriel De Bella, Mónica Capano, Pedro Kesselman,

Los/as entrevistados/as coinciden en señalar que la impronta de las excepciones y las mil y una tretas y trucos para eludir las leyes o hacerles decir lo que no dicen en materia urbanística pasó de casos aislados a convertirse en frecuente durante la gestión de Macri en la Ciudad con el ministro Daniel Chaín al frente de Desarrollo Urbano, y especialmente el nombre más citado como responsable es el de Héctor Antonio Lostri, quien fuera subsecretario de Planeamiento. Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas de la Ciudad. Andrés Nápoli de FARN lo señala a este último funcionario como el “centro del desquicio” –a veces en combinación con la Legislatura y la aprobación de algunas normas como las que señalamos en el capítulo anterior– y recuerda su procesamiento penal por corrupción y da como ejemplo de su gestión el caso de las torres de Ciudad de la Paz al 100 (“Quartier Dorrego”) donde la empresa Argencons compró un cuarto de manzana pero “interpretación urbanística mediante” les autorizaron a construir dándoles el FOS y el FOT de toda la manzana.¹³⁶¹ Estos funcionarios se fueron de los cargos, pero la dinámica del sistema continúa.

En cuanto al (des)control en las obras en construcción y derrumbes, la responsabilidad cabe a la DGFyCO de la AGC y durante años la Asociación de Profesionales Perito Verificadores de la República Argentina y personal de la Dirección General de Protección del Trabajo del propio Gobierno de la Ciudad lo han venido denunciando, y por esto también han sufrido persecuciones, hasta el punto de haberse disuelto el mecanismo de control de los/as verificadores/as sobre los/as inspectores/as de obras y ascensores¹³⁶² y el hostigamiento a profesionales del GCBA que denuncian las malas prácticas en la AGC.

En diferentes casos sucedidos a lo largo de los años en las gestiones de Macri y Larreta, el ex legislador Gabriel Fuks en su libro registra situaciones que van desde el cumplimiento solo formal de una serie de normativas hasta la falta de acciones de control que, en consecuencia, facilitan la continui-

Enrique Viale, Carlos Wilkinson, Rodolfo Fernández, Nidia Marinaro, Proteger Barracas, Basta de demoler, Fundación Ciudad, entre otros.

1361. Entrevista a Andrés Nápoli de FARN y ver: Juzgado N° 9, Sec. 18, CAyT, “Glatzman c/ GCBA s/ Amparo”, volveremos sobre él en el Cap. X, pto. 3.9. También ver: “Fábrica militar y el mal de los ‘incapaces’”, Héctor Lostri: de condenado por corrupción a embajador en Paraguay”, en *ElOjoWeb*, 06/11/2017. Disponible en: <https://www.elojoweb.com.ar/fabrica-militar-y-el-mal-de-los-incapaces/> [fecha de consulta: 27/02/2022] y “El millonario negocio inmobiliario detrás de la extensión de Diagonal Sur”, en *La política Online*, 15/05/2012. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-82252/> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1362. “El Gobierno de la Ciudad eliminó a los verificadores de obra”, en *Notas Periodismo Popular*, 22/07/2014. Disponible en: <https://www.notasperiodismopopular.com.ar/2014/07/22/el-gobierno-de-la-ciudad-elimino-los-peritos-verificadores-de-obras/> y “Verificadores porteños rechazan disolución: Van a debilitar el control de las obras”, 16/07/2014 <https://alejandrobodart.com.ar/2014/07/16/verificadores-portenos-rechazan-disolucion-van-debilitar-el-control-de-las-obras/> [fecha de consultas: 27/02/2022].

dad de hechos que han llevado a desenlaces fatales. Los dictámenes del fiscal federal Federico Delgado sobre Time Warp, de mayo de 2016, y de la fiscal nacional en lo criminal Romina Monteleone, referidos a Iron Mountain, de febrero de 2017, muestran conclusiones semejantes: ausencia de control estatal y deficiencias, irregularidades, negligencias e incumplimientos por parte de diversos órganos de control gubernamental, a lo que se agregan irregularidades en el proceso de habilitación, ausencia de coordinación entre distintos organismos e infracciones sin sanción.¹³⁶³

Así, a modo de ejemplo, en el Informe de la Auditoría General de la Ciudad sobre la AGC¹³⁶⁴ han sido detectadas debilidades que afectan al funcionamiento de la organización en términos de eficacia y eficiencia, pudiendo destacarse la insuficiente dotación de inspectores. Se observa la falta de una *check list* específica para la generación de informes de inspección de autoservicios de productos alimenticios, la falta de reprogramación de la inspección en plazo próximo a la verificación del local cerrado tendiente a realizar la inspección efectiva del local, la falta de incorporación en la base de inspecciones del número de nomenclador de habilitaciones del local fiscalizado que simplifique la identificación del total de fiscalizaciones realizadas en el rubro específico, la falta de libro de inspecciones en los autoservicios que se encuentran con la solicitud en trámite. Hay inspecciones realizadas que no quedan asentadas, imposibilitando la verificación de la tarea inspectiva y su resultado, falta de coordinación con la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria tendiente a lograr la realización de inspecciones en forma conjunta, ausencia de un marco normativo adecuado que posibilite establecer con claridad la diferencia entre los autoservicios de productos alimenticios y el resto de comercios minoristas de productos alimenticios con superficie mayor a 200 m². Se observa falta de un plan de inspecciones coordinadas con la DGHYSA y la ausencia de comunicación con la DGHyP y USIP produce una ausencia de control eficiente que involucre, en forma simultánea mediante fiscalizaciones conjuntas, la verificación –en un único acto inspectivo– del cumplimiento de la totalidad de recaudos que la normativa en vigor exige a estos establecimientos e impide al Organismo auditado contar con un padrón confiable de la actividad en análisis.

Así, muchos casos que ponen en riesgo el ambiente, el patrimonio, la vida y la salud de las personas quedan entrampados en los vericuetos y recovecos de la Administración donde se diluyen las responsabilidades en las

1363. Fuks, Gabriel, *Tragedias de un Estado ausente: de Iron Mountain a Time Warp*, Buenos Aires, Punto de Encuentro, 2017.

1364. Informe de Auditoría Proyecto N° 5.14.02, sept. 2015 que adulta el periodo 2013. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20151030_1572-Direccion-General-de-Fiscalizacion-y-Control-Autoservicio-de-.pdf [fecha de consulta: 27/02/2022].

triangulaciones de expedientes y en las divisiones de tareas. Todos tienen que controlar y nadie controla.

X.2.5.3. “DGIUR mata Patrimonio”

Uno de los problemas de la protección del patrimonio en la Ciudad ha sido la división disociada de tareas entre dependencias del Ministerio de Desarrollo Urbano, o el que antes ocupara esa función, y el Ministerio de Cultura. Así el primero aplicaba la Ley N° 449 (Código de Planeamiento Urbano) y ahora el nuevo Código Urbanístico en materia patrimonial enfocándose en el patrimonio material y el segundo aplica la Ley N° 1227 enfocándose en el patrimonio inmaterial. Esta división tiene que ver con la incorrecta división entre el patrimonio material y el inmaterial. Además de que el concepto de patrimonio fue evolucionando en el tiempo,¹³⁶⁵ históricamente en la Ciudad el Ministerio del cemento se impone al de Cultura.

En 1938 se creó la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos,¹³⁶⁶ con una fuerte impronta histórica porque había que dotar al “Estado Nación” de un caudal simbólico –que fue durante muchos años bastante sesgado–. Esta Comisión tuvo gran injerencia en la Ciudad hasta tanto tuvimos autonomía y hay una larga lista de monumentos y bienes protegidos –con bastante fruición necrófila– bajo su órbita que están en la Ciudad de Buenos Aires.¹³⁶⁷ Desde 2015 se denomina Comisión Nacional de Monumentos, Lugares y Bienes Históricos.¹³⁶⁸

En la Ciudad se integra en 1995 la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico de la Ciudad (CPPHC), creada por Ordenanza N° 41081/86. Es un organismo mixto –con representantes *ad honorem* designados por la Legislatura y el Ejecutivo– que al principio funcionó de manera “decorativa” pero que luego fue cobrando relevancia por la autoridad y prestigio de sus integrantes¹³⁶⁹ y desde el 2003 al dictaminar para la aplicación de la Ley N° 1227.¹³⁷⁰

1365. Como explicamos en el Cap. III, pto. 10 y la evolución de los Tratados Internacionales en la materia en Cap. IV, pto. 1.3.1.9.

1366. Reconocida en 1940 por la Ley N° 12665.

1367. Ver: Listado de Monumentos Históricos Nacionales en CABA al 25/01/2019 en la web de la Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos. Disponible en: <https://monumentos.cultura.gob.ar/wp-content/uploads/2018/01/MHN-CABA.pdf> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1368. Ley N° 27103.

1369. Por ejemplo, el famoso arquitecto José María Peña fue uno de los notables en integrarlo.

1370. Participa y opina en la aplicación de estas normas: Ordenanza N° 48039, BM N° 19886, Publ. 11/10/1994, Sitio de Interés Cultural; Ley N° 35, BOCBA 484, Publ. 13/07/1998, Comisión de Protección y Promoción de los cafés, bares, billares y confiterías notables; Ley N° 1227, BOCBA N° 1850, Publ. 05/01/2004, Ley Marco Patrimonio Cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Sancción: 04/12/2003. Promulgación: Decreto N° 2799 del 24/12/2003; Ley N° 1348 BOCBA N° 1974,

Por Ordenanza N° 52257 se crea el Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales (CAAP) de la Ciudad. Este está presidido por la Dirección General de Planeamiento e Interpretación Urbanística (DGPIU) –actualmente DGIUR–, de la Secretaría de Planeamiento Urbano. Si bien está integrado por un representante de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad y otro de la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires, la última palabra la tiene la DGIUR. Otras instituciones invitadas a participar en él son la otrora Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos, la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, la Sociedad Central de Arquitectos, el Comité Argentino del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS Argentina) –que no manda a nadie–, el Centro Internacional para la Conservación del Patrimonio –CICOP Argentina–, el Instituto Argentino de Investigación de Historia de la Arquitectura y Urbanismo y el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.

La Dirección General de Interpretación Urbanística (DGIUR) del Ministerio de Planeamiento Urbano de la Ciudad tiene por misiones elaborar, supervisar e interpretar las normas de planeamiento urbano y la puesta en valor del patrimonio arquitectónico y urbanístico; realizar la evaluación de proyectos para catalogación de edificios o áreas de protección histórica (APH) y propuestas de catalogaciones, entender en la normativa de los usos del suelo y del tejido urbano; realizar la evaluación urbanística de proyectos de gran importancia por sus dimensiones, ubicación o significación; entender en su carácter de órgano de aplicación e interpretación del Código de Planeamiento Urbano (CPU) y ahora del nuevo Código Urbanístico en todo lo atinente a su cumplimiento y analizar proyectos y realizar su interpretación ante consultas desde el ámbito privado o público.

Durante muchos años desde la autonomía de la Ciudad hubo como un “pacto tácito”, no escrito, por el cual el Ministerio de Desarrollo Urbano, específicamente su Dirección de Interpretación Urbanística (o el organismo que cumpliera estas funciones) asesorado por el CAAP decidía sobre el patrimonio material (áreas de protección histórica y catalogaciones de inmuebles) y en materia de bienes inmateriales el Ministerio de Cultura, la Dirección de Patrimonio, asesorada por el CPPHC, quedaba confinada a lo inmaterial. No había conflicto.

Esto entra en tensión y estalla a partir del 2000 por el *boom* inmobiliario, comienzan a pedirse autorizaciones para obras que implican romper la identidad de los barrios, demoliciones de inmuebles valiosos no protegidos y empujan las sucesivas modificaciones de ocasión al Código de Planeamiento.

Publ. 02/07/2004, Bienal de Artesanías Urbanas y Ley N° 1535, BOCBA N° 2110, Publ. 17/01/2005, Atlas de Patrimonio Inmaterial.

En el año 2003, con la sanción de la Ley N° 1227, por primera vez se define que el patrimonio edificado es también un tema cultural y por tanto el Ministerio de Cultura tiene intervención, ordenándose a ese ministerio –y no al de Desarrollo Urbano– que creara un régimen de penalidades específico para los que atentaran contra el patrimonio cultural (mueble, inmueble e intangible) y hasta se planteaba que existiría un futuro cuerpo de inspectores específico.

Según varios/as entrevistados/as “todo esto durmió largamente”, entre otras, durante la gestión de Silvia Fajre, que fue subsecretaria de Patrimonio Cultural y luego ministra de Cultura de Telerman hasta que Teresa Anchoarena, presidenta de la Comisión de Patrimonio de la Legislatura, exigió vía amparo que reglamentara la ley¹³⁷¹ y en 2006 /2007 la sublevación de los/as vecinos/as en los barrios se hace contundente. Josefina Delgado, subsecretaria de Patrimonio Cultural porteña en la gestión de Macri, preparó un proyecto con fuertes multas que fue rechazado por la DGIUR.¹³⁷²

Como bien recuerda Sergio Kiernan, el ministro Daniel Chaín y su subsecretario de Planeamiento Urbano, Héctor Lostri, se negaron siquiera a considerar que Cultura interviniera, reclamando para sí el monopolio, sin importarles que la Legislatura hubiera regulado que los edificios patrimoniales son también alzada de Cultura.¹³⁷³ El principal responsable señalado por los/as entrevistados de ponerle la firma a “interpretaciones exóticas” y a la desprotección patrimonial a cargo de la DGIUR es Antonio Ledesma (señalado como socio comercial del propio ministro Chaín y el secretario Lostri, por Kiernan).¹³⁷⁴ Hay una larga lista de “interpretaciones creativas” firmadas por Ledesma, omisión de controles dejando caer a ruinas edificios para luego “descatalogarlos”, que implicaron autorizaciones de demoliciones, obras o usos prohibidos y “descatalogaciones” en dupla con Lostri, que en gran parte han sido objeto de movilizaciones barriales y juicios contra el GCBA,¹³⁷⁵ entre otras, autorizar la construcción de un edificio de 27 pisos al lado del Palacio Roccatagliata de Coghlan, la demolición del viejo asilo de Sánchez de Busta-

1371. “Vino Lostri y mandó a parar”, en *Página/12*, 12/09/2009. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-1699-2009-09-12.html> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1372. Desarrollo Urbano rechazó en duros términos el expte. N° 78654/03/MGEYA. Según Lostri, la Dirección General de Interpretación Urbanística “no considera procedente” que Cultura se meta a inspeccionar edificios.

1373. Ídem.

1374. “Nueva Cuadra, semana movida”, en *Página/12*, 01/03/2014. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-2681-2014-03-05.html> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1375. “Ledesma, el creativo”, en *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-2488-2013-04-20.html> [fecha de consulta: 27/02/2022].

mante 2351 y del edificio intacto de su esquina francesa, la casa del APH Floresta de la esquina de San Nicolás y Bacacay para hacer locales comerciales.¹³⁷⁶

A esto se suma que en otros tiempos había edificios intocables, como Iglesias o bienes públicos, a los que no se los declaraba protegidos porque nadie imaginaba que alguien los destruiría. En cambio, ahora el avance depredador no tiene límites.¹³⁷⁷ A su vez, lentamente se fueron dejando de designar personalidades independientes en el CAAP y la CPPHC, otras renunciaron al ver los desastres que se hacían y lo cierto es que hoy están cooptados por los desarrolladores, según opinan los entrevistados/as expertos/as en estas materias.¹³⁷⁸

Como broche de oro para las interpretaciones urbanísticas de la DGIUR en la actual gestión, tal como bien explican Massuh y Baldiviezo, se siguieron otorgando permisos de obras ilegales con una discrecionalidad jamás vista en la aplicación de la normativa urbanística, ahora sustentándose como pretexto en el mandato del Plan Urbano Ambiental (PUA) que ordena que el nuevo Código Urbanístico no tome como unidad básica de la Ciudad la parcela sino la manzana. El GCBA avanzó entonces autorizando obras aún antes de aprobado el nuevo Código Urbanístico con el desopilante criterio de que se pueden construir edificios que superen los límites de altura del CPU siempre y cuando en la manzana o en las aledañas existan edificios que superan dichas alturas dado que fueron construidos con ordenanzas o leyes ya derogadas (excepciones). Coincidimos con dichos autores en que estamos frente a un estado de excepción permanente, una acumulación de interpretaciones arbitrarias de funcionarios, siempre pro mercado inmobiliario.¹³⁷⁹ El nuevo Código abre de par en par la compuerta al extractivismo; veremos cómo se reglamenta y aplica, pero la codicia inmobiliaria hasta ahora siempre empuja los límites.

1376. La ley de APH dice que se puede instalar una farmacia, de hasta 200 metros, pero solamente si ya /había un local en el lugar. Lo que no se puede hacer es justamente construir un local nuevo. Después de triangular una consulta al área de “Grandes Proyectos Urbanos” –como si poner una perfumería lo fuera– dentro del mismo Ministerio, en una de sus frecuentes triangulaciones típicas para diluir responsabilidades, terminan “interpretando” sin ningún criterio ni fundamento lógico que se puede poner una perfumería, ¡pero no una farmacia! Los/as vecinos/as de Salvar Floresta demostraron todas las ilegalidades, desde cambio de domicilio del inmueble, lenta destrucción desde el interior, autorización de local comercial prohibido en APH, etcétera.

1377. Veremos esto más extensamente al estudiar los casos judiciales, pero entre otros el caso de Las Victorias, el Convento de Santa Catalina, el pretendido retiro de adoquines de la calle Defensa o el caso de la ruptura de la cisterna en la ex casa de Rosas para hacer una torre, que han cobrado notoriedad en los medios, nos relevan de mayores comentarios. Ver: Fundación Ciudad y Basta de Demoler. Salvemos Buenos Aires, *1^{er} Encuentro de Gestión de Patrimonio arquitectónico y urbano. Ponencias*, Buenos Aires, Fundación Ciudad, 2010.

1378. Entrevistas a Mónica Capano, Sergio Kiernan, Gabriel De Bella, Basta de Demoler, entre otros/as.

1379. Massuh, Gabriela y Baldiviezo, Jonatan, “El Código Urbanístico de Ángel y Nicky”, *op. cit.*

X.2.5.4. AUSA y Corporación del Sur como vías de escape al control

*Es más fácil que un camello pase por el ojo de una aguja que el que algún control funcione con AUSA.*¹³⁸⁰

Autopistas Urbanas SA (AUSA): En la información que nos suministra la empresa constan actas de asamblea desde 1996.¹³⁸¹ Sin embargo, la empresa adopta las características con las que hoy la conocemos a partir de la gestión de Ibarra. Si bien es positivo que Ibarra le haya quitado la concesión a la empresa Covimet por sus incumplimientos,¹³⁸² el problema es que crea esta nueva empresa durante la gestión de Feletti, para la administración y mantenimiento de las autopistas,¹³⁸³ con el nefasto antecedente de la concesión de la obra pública por decreto.¹³⁸⁴ El problema se agudiza al institucionalizarse la “delegación legislativa” prohibida por el artículo 84 de la Constitución de la Ciudad por la propia Legislatura, unos años después, en la gestión de Macri (Ley N° 3060 del 2009), con la connivencia de algún sector opositor.¹³⁸⁵

1380. La frase “Es más fácil que un camello pase por el ojo de una aguja que el que un rico entre en el Reino de los Cielos” aparece en el Evangelio de Mateo (Mt 19,24).

1381. Si bien el consorcio de empresas privadas que resultó concesionaria (por 28 años) de las autopistas construidas durante la dictadura adoptó este nombre en 1978, la actual empresa comenzó a funcionar desde 1996. Fuente: AUSA. Solicitud de información pública (Leyes N° 104 y N° 303 CABA), 03/04/2017. Respuestas del 8 y 26 de mayo de 2017.

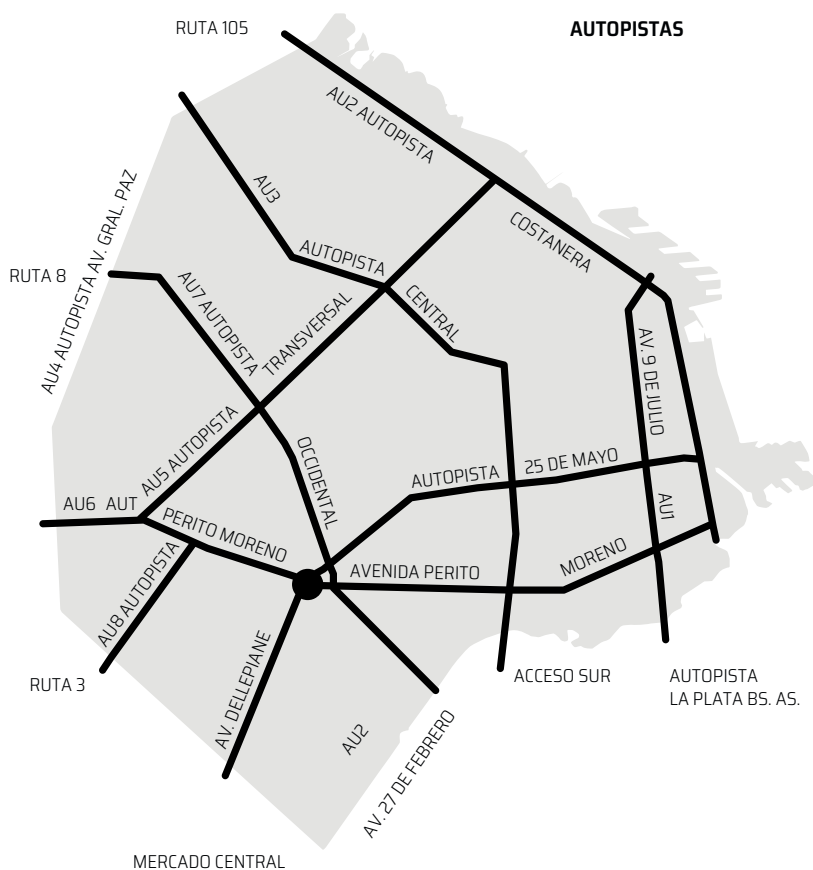
1382. “La historia de una concesión polémica”, en *La Nación*, 02/04/2003. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/485609-la-historia-de-una-concesion-polemica> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1383. Fernando de la Rúa, a fines de 1998, había renegociado el contrato de la época de Cacciatore, modificado varias veces por Alfonsín, con la empresa Covimet.

1384. Sin embargo, en esta etapa a la Ciudad le ingresaba un canon de AUSA equivalente al 70% de sus ingresos. Según explica Enrique Olivera en la sesión del 14/05/2009. Diario de Sesiones de la Legislatura de la Ciudad, p. 49, fueron sus presidentes: Nicolás Gallo, María Luisa González Esterearen, Felipe Raúl Nougés, Enrique Tomás Huergo, Gustavo Alberto Matta y Trejo, Darío Damián Sarquis y Carlos María Frugoni. El Directorio va variando el número y duración de los mandatos. Siempre hay algún opositor (algún o varios peronistas y algún o varios radicales siempre). En general no cumplen con la representación de género.

1385. Entrevista a Andrés Borthagaray (arquitecto, profesor de Movilidad Metropolitana en el Posgrado de Gestión ambiental, FADU-UBA, profesor de Urbanismo, Universidad de Palermo, presidente de la Fundación FURBAN, exsubsecretario de Descentralización GCBA 1996-2000, exsubsecretario de Coordinación de Planeamiento Estratégico GCBA 2000-2003 y exsubsecretario de Transporte GCBA 2003-2004, exdirector del COPE 2006-2014), 19/12/2017.

Mapa de autopistas de Cacciatore



Según la Ley N° 3060, sancionada en 2009,¹³⁸⁶ se crea una Sociedad Anónima cuyo accionista principal es el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y

1386. Sancionada el 14/05/2009 (BO 17/06/2009). Llegó al recinto para segunda lectura donde despachos de mayoría de las Comisiones. Se vota en una extensa sesión (ya había 14 bloques parlamentarios), donde el público les gritaba desde las gradas. Tienen alto grado de protagonismo en la defensa del proyecto los diputados Christian Ritondo y Álvaro González (PRO) y Olmos del PJ-FPV. Se oponen los ex jefes de Gobierno devenidos legisladores: Ibarra (Diálogo por Buenos Aires), especialmente por sostener que el dinero que se decía derivar a subtes no se usaría para su ampliación sino para gastos corrientes y Olivera (Coalicción Cívica) denunciando la “delegación legislativa”. Votan en general 43 a favor: Abbas, Amoroso, Araujo, Asinelli, Bello, Blasco, Borrelli, Cantero, Centanaro, Cerruti, D'Angelo, de Andreis, Destéfano, Di Stefano, Failde, Fernández, Garayalde, Godoy, Gómez,

se le otorga la concesión de la explotación y la obra pública de la red de autopistas y vías interconectadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y puentes de conexión física con la provincia de Buenos Aires. Recauda por cuenta propia los ingresos de peaje—que aumentan sin correlato con los costos y a pesar de las masivas oposiciones en las audiencias públicas—configurando una “caja paralela” de manejo discrecional del Ejecutivo. Destina supuestamente hasta un 40% del dinero recaudado al mantenimiento de las autopistas urbanas (esto es: usa mucho menos de eso para reparar y mantener y libera fondos para obras discrecionales); un 5% es utilizado para el fondo permanente de la ampliación de subtes; y el porcentaje restante se invierte en obras públicas encomendadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, funcionando como constructora vial. He aquí en este último punto especialmente en donde funciona la más absoluta discrecionalidad del Ejecutivo sin pasar por la Legislatura. Tampoco se entiende a donde van a parar el 5% de ampliación de subte, en los años en donde la red no se amplía.

La crítica a la delegación legislativa y su gravedad institucional aparece en la propia sesión de sanción de la Ley N° 3060 en boca del ex jefe de Gobierno Olivera quien, entre otros argumentos, describe que se van a estar “birlando” del control legislativo por veinte años unos 6 mil millones de pesos. Critica la delegación legislativa que se va a votar por entender que equivale a “superpoderes” que eluden el control presupuestario sobre fondos y recursos utilizados por el Poder Ejecutivo. Critica que se establecen mandas para supuestas obras viales que no han tenido el menor debate legislativo ni ante la opinión pública, citando como ejemplo disparatado el túnel debajo de la 9 de Julio para hacer autopistas, contraviniendo las disposiciones del Plan Urbano Ambiental que estimulan y promueven alentar el transporte público y desalentar el uso del automóvil particular. Objeta la desnaturalización del régimen de contrataciones que debe aplicarse a estas obras públicas.¹³⁸⁷

A pesar de que la *web* de AUSA dice, insiste y reitera que tiene hasta 9 controles diferentes, la mayoría de los controles son sobre aspectos parciales y en el conjunto ineficaces. Se cumple formalmente con controles y legalidades, pero se violan los principios de razonabilidad frecuentemente y de ambientalidad

González, Gramajo, Ingaramo, Kravetz, La Ruffa, Mónica Lubertino, Majdalani, Martínez Barrios, Morales Gorleri, Moscariello, Mouzo, Ocampo, Olmos, Pagani, Pedreira, Rabinovich, Ritondo, Rodríguez Araya, Santilli, Saya, Tamargo, Urdapilleta, Varela y Zago. Se registran 11 votos negativos: Abrevaya, Alegre, Hourest, Ibarra, Maffia, Olivera, Parada, Puy, Romagnoli, Ruanova y Walsh. Diputados ausentes: De Anchorena, Teresa (C. Cív.) (c/aviso), Di Filippo, Facundo Martín (C.Cív.) (c/aviso), Epszteyn, Eduardo Ezequiel (DpBA) (c/aviso) MEIS, Marcelo Fernando (CF) (c/aviso) y Smith, Guillermo (C. Cív.) (c/aviso). El Diputado Juan Cabandié figura presente en la sesión, pero no se registra que haya votado. Fuente: *Diario de sesiones* del 14 de mayo de 2009 en *web* Legislatura CABA. Es decir, la Ley se aprueba con votos del PRO y el FPV.

1387. Diario de Sesiones Legislatura de CABA del 14/05/2009, pp. 47 y 48.

en casi todos los casos. Así, sin pasar por la Legislatura ni el presupuesto ni los proyectos de obras, rigiéndose por la cuestionada Ley de Obra Pública nacional aún vigente a falta de ley propia de la Ciudad y luego, además, por la Ley N° 4791 –que regula los contratos de asociación público privada– se hacen obras con la sola decisión de su Directorio, llevando adelante la voluntad del jefe de Gobierno de turno, priorizando siempre las que favorecen y promueven los automóviles y contrarían la promoción del transporte público sustentable, en contradicción con el Plan Urbano Ambiental y muchísimas veces excediendo completamente las autopistas (se habla a veces de “puesta en valor del entorno” de las autopistas pero en otros casos la conexión es remota). La mayoría de sus obras y varias megaobras han sido judicializadas en estos años alegando afectaciones al ambiente: la mayoría de los pasos bajo nivel, puentes sobre el Riachuelo, Metrobuses.¹³⁸⁸

Coincidimos con Andrés Borthagaray no solo en la gravedad de que AUSA actúe como si no fueran fondos públicos sino en el monto, que para 2017 eran ya 3700 millones de presupuesto de la Ciudad discrecionalmente manejados sin intervención de la Legislatura, lo que significa una evidente transferencia inconstitucional de superpoderes al jefe de Gobierno.¹³⁸⁹ Además, con políticas en contradicción con el Plan Urbano Ambiental y con los documentos suscriptos por la Ciudad en materia de Cambio Climático y sus presupuestos de carbono.

La gestión de Macri y Larreta en la Ciudad han realizado entre 2007 y 2017 un aumento tarifario brutal del 2900% de los peajes que cobra Autopistas Urbanas S.A. (AUSA),¹³⁹⁰ y han tomado deuda en organismos internacionales. Así, por ejemplo, a pesar de ser una empresa con ganancias exorbitantes dados sus permanentes aumentos nunca justificados en los costos de mantenimiento, se ha autorizado un crédito BID con garantía del Estado de la Ciudad para hacer “inversiones en seguridad vial” (endeudamiento por 130 millones de dólares).¹³⁹¹ Para colmo, las condiciones contractuales acordadas en este préstamo fueron excusa para bloquear mejoras en defensa de los/as usuarios/as de las autopistas.

En la información oficial disponible *online*, el presupuesto aprobado para AUSA en el 2017¹³⁹² consigna \$ 3.746.541.000 como ingresos estimados, autoriza \$ 2.308.807.000 de gastos corrientes y estima de gastos de capital \$ 7.544.787.000.

Estos recursos le permitieron a AUSA desarrollar obras públicas de gran envergadura que implican una serie de cambios y transformaciones del paisaje

1388. Ver en cap. X, pto. 3 y en Cap. XI, pto. 3.2 y el detalle de las causas judiciales en el Cap. X, pto 2.5.1. en las notas al pie 1177 (metrobus), 1183 (pasos bajo nivel), 1176 (Puente Roca sobre Riachuelo), 1182 (Túneles bajo la 9 de Julio) y 1187 (Puente Osorio sobre el Riachuelo).

1389. Entrevista antes citada.

1390. “Piden informes acerca de la falta de controles en AUSA”, 24/04/2017. Disponible en: <http://www.parlamentario.com/noticia-100469.html> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1391. Versión taquigráfica del 21/11/2013.

1392. Decreto N° 252-AJG-17.

urbano que exceden lo meramente vial, omitiendo el tratamiento Legislativo. Además escapan de conformar la Comisión de Seguimiento que es uno de los 9 organismos externos de control que tiene por ley AUSA, como bien subraya la Diputada Andrea Conde (PFV).¹³⁹³ La Comisión de Seguimiento parlamentario sobre el cumplimiento de las obras de la red de autopistas y vías interconectadas de la Ciudad, creada por Ley N° 3060 y sus modificatorias, algunas veces se ha integrado –en general la integran diputados/as de los bloques que tiene representantes en el Directorio de AUSA– pero rara vez se reúne.

Los informes de la Auditoría de la Ciudad registran la reticencia de AUSA en la entrega de documentación para llevar control, la falta de información y de documentación necesaria para el análisis y conclusión de la labor de auditoría, documentación de obra en biblioratos de hojas móviles que favorecen la dispersión, pérdida y agregado de documentación fuera de tiempo o forma, incorrecto control por oposición entre las diferentes áreas de AUSA intervinientes en el proceso de planificación, contratación y ejecución, indicios de desorganización administrativa, un ambiente de control interno débil en lo que respecta principalmente a los aspectos legales y técnicos de la ejecución de obras, licitaciones y contratos con adjudicatarias antes del otorgamiento del certificado de aptitud ambiental u otras documentaciones técnicas previas necesarias, inicio de trabajos sin contarse con el control de inspección de obra, comienzo de obras incluso antes de la firma de los contratos y de la existencia de seguro para el personal, contrataciones directas sin fundamentación (ejemplo: el Dictamen Legal presentado al Directorio de AUSA para la aprobación de la contratación directa para el “Trasplante de Especies Arbóreas ubicadas en la traza de los futuros túneles Metrobus San Juan” no fundamenta adecuadamente la excepción a los procedimientos de contratación previstos en el Reglamento de Contrataciones de AUSA), faltan informes de obra, muchos cambios en las obras solo aprobados por AUSA y sin pasar por el Ministerio de Desarrollo Urbano, entre cientos de críticas al funcionamiento incontrolable de la empresa.¹³⁹⁴

La auditora general de la Ciudad Cecilia Segura afirmó encontrar trabas al control sobre el manejo de los fondos públicos de AUSA y retenciones sistémicas a que le brinden información, subrayando la gravedad de que sea un “agujero negro” un plan de obras que supera los 4 mil millones de pesos.¹³⁹⁵

En cuanto a la información que nos da AUSA sobre las obras realizadas, solo informan desde 2005 (dicen no contar actualmente con información previa) y en cuanto a las evaluaciones de impacto ambiental remiten a APRA, aclarando

1393. “Piden informes acerca de la falta de controles en AUSA”, *op. cit.*

1394. Ver Informes finales de Auditoría General de la Ciudad sobre AUSA hasta 2017 que analizan hasta 2015. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/web/hacemos/busqueda_informes/ [fecha de consulta: 21/01/2022].

1395. *Ibidem.*

que solo comenzaron a hacerlas desde la creación de APRA (Ley N° 2628) en 2007 en los casos en que la agencia dictamina que son obras de “relevante efecto”.¹³⁹⁶

Corporación Buenos Aires Sur SE: Es una sociedad del Estado, creada por Ley N° 470 en el año 2000¹³⁹⁷ para desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad y en materia de renovación urbana. Actúa en el área enmarcada como área de Desarrollo Sur entre avenidas General Paz, Riachuelo, Canal que deslinda la península de Dársena Sur de la ex Ciudad Deportiva y de la Reserva Ecológica, avenida España (continuación de av. Tristán Rodríguez, desde Fuente de las Nereidas hacia el sur), calle Elvira Rawson de Dellepiane, avenidas San Juan, Directorio, Escalada y Juan Bautista Alberdi. Se le transfirieron a la Corporación todos los inmuebles de dominio privado del Estado en esa zona de la Ciudad en fideicomiso. El Poder Ejecutivo designa sus autoridades.¹³⁹⁸

En la sesión de su creación, la legisladora Pimpi Colombo puso de manifiesto el déficit de participación para los/as propios vecinos/as del sur, en la ley que estaban votando, al recordar un proyecto presentado por Béliz, donde se incorporaban dichos mecanismos.¹³⁹⁹ En el mismo sentido, la legisladora Alicia Pierini subrayó la ausencia de “democracia participativa” en la ley en tratamiento, la falta de articulación con las futuras comunas y manifestó su preocupación por la violación al artículo 84 CCABA que prohíbe la delegación legislativa, la falta de previsión de audiencias públicas, la de exigencias de recaudos de idoneidad para sus integrantes, la representatividad de proporcionalidad en cuanto a las identidades políticas y la inexistencia de Juntas

1396. Fuente: AUSA, solicitud de información pública (Leyes N° 104 y N° 303 CABA) 03/04/2017. Respuestas del 8 y 26/05/2017.

1397. Sesión del 05/08/2000, dos días antes que asuma Ibarra. Versión taquigráfica Acta de la 21ª Sesión Ordinaria (cont.), 04/08/2000, pp. 276 y ss. Despejes de un largo cuarto intermedio de 9 horas, se vota sobre la base de proyectos expte. N° 1949-D-98, de Raquel Kismer de Olmos (PJ) y sus agregados N° 3966-D-98 y N° 1719-J-2000 de Liliana Sánchez (PJ) y del Jefe de Gobierno. Llega con despacho de comisión firmado por Campos, Rubén; Vicente, Néstor; Figuerero, Felipe; Martini, Daniel; Fernández, Raúl; Fernández Gaido, Silverio; Cortés, Antonio; Grillo, Miguel; Kismer, Raquel; Naddeo, María Elena; Martina, Dora; Bellomo, Roque; Chiernajowsky, Liliana; Jozami, Eduardo; Peirano, Carlos; Zbar, Agustín; Yelcic, Clorinda; Smulovitz; Griselda. Se votó favorablemente (requiriendo 40 votos) pero no se deja constancia de cuántos y no fue nominal. De los que hablaron a favor se deduce que la votaron todos los bloques grandes (en esa época eran solo 5 bloques): la Alianza (FrePaSo y UCR), PJ y Nueva Dirigencia. Ausentes: Beliz, Gustavo (ND), Clienti, Roberto (UCR) (por suspensión) e Ibarra, Aníbal (FrePaSo) (c/aviso).

1398. Siempre tiene mayoría el oficialismo, siempre tuvo un par de miembros del Directorio de alguna fuerza opositora y algún síndico de la oposición. Fueron sus presidentes: Arnaldo Bocco del 2000 a mayo del 2002, Eduardo Hecker en el 2003, Enrique Rodríguez del 2003 al 2007, Humberto Schiavone 2008 a 2017 y Karina Spalla desde el 2016. Fuente: Corporación Buenos Aires Sur SE.

1399. *Ibidem*.

Asesoras representativas que permitan la participación. El diputado Doy expresó que el objeto es muy amplio y que al no estar sancionada la ley marco del Plan Urbano Ambiental sería bueno que se exigiera a la Corporación a crearse la presentación a la Legislatura de un Plan Director y de un Programa de Acción. Reclamó un control político y seguimiento por parte de la Legislatura. La diputada Juliana Marino sostuvo que ese plan debe ser elaborado por el Ejecutivo. El diputado Campos, especialista en excepciones urbanísticas, dijo que siempre deberá el Ejecutivo someter los “emprendimientos especiales” a audiencia pública y que siendo terrenos mayores de 2500 m² siempre aplica la Ley N° 123. Aun con esos reparos la ley tuvo amplio consenso.

Al momento de su creación había grandes expectativas. La gestión de Ibarra anunció en el ex astillero Domecq un predio de exposiciones, junto con la Feria de Barcelona, emprendimientos residenciales destinados a sectores medios, con financiación del Banco Ciudad o en sociedad con empresas privadas, barrios parque (casas con jardines, con calles no rectas y arboladas) y torres con espacios verdes propios, un polo tecnológico (Innobaires), con programas de exención impositiva, créditos blandos, apoyo tecnológico y capacitación para la conformación de “grupos y redes de emprendedores”, un colegio secundario de excelencia y revitalizar el espacio público en Pompeya mediante la refacción de veredas y fachadas, la modernización del mobiliario y la señalización urbana, y el reordenamiento del tránsito.¹⁴⁰⁰ Nada de esto sucedió. Probablemente la crisis económica conspiró contra muchas iniciativas. Si se analiza hoy en perspectiva, no cabe duda que algunas de las iniciativas son las mismas con las que han venido insistiendo durante estos años los sectores inmobiliarios, pero que aún no estaban en su apogeo, y tal vez en la política había mayor ingenuidad o desconocimiento de las implicancias e impactos de sus intervenciones.

La cuestión es que durante las gestiones de Macri y Rodríguez Larreta en el territorio asignado a la Corporación se han llevado adelante algunos proyectos que fueron muy cuestionados por la ciudadanía en general y por los habitantes del sur en particular que contrastan en parte con el Plan Urbano Ambiental y con escasos controles reales. En el marco de la política de creación de Distritos,¹⁴⁰¹

1400. “Cómo hacer que el sur también exista” en *Página12*, 20/10/2000. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-10/00-10-20/pag17.htm> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1401. Bastante cuestionada ya genéricamente la política de Distritos porque otorga excepciones fiscales a empresarios que se instalan en una determinada zona de la Ciudad, pero hasta ahora no se comprobó su eficacia (costo-beneficio) y en muchos casos se benefició a empresas que ya estaban en esas zonas (como paso con el Distrito audiovisual) o en otros casos se les dieron beneficios a empresas que no tenían nada que ver con el sector en el que estaban (como en el escandaloso antecedente de Iron Mountain, el galpón guarda papales beneficiado en el Distrito Tecnológico). La mayoría de los/as entrevistados/as que opinaron sobre este tema entienden que encubre negocios inmobiliarios y beneficios para empresas amigas más que un real desarrollo de nuevas centralizadas.

el rechazo a la creación del “Distrito de la Artes”¹⁴⁰² fue generalizado en la Boca con la extendida conciencia del barrio del proceso de gentrificación que acarrearía;¹⁴⁰³ el repudiado Plan Maestro para la Comuna 8 que mercantilizaba las villas y depredaba los grandes espacios verdes del sur¹⁴⁰⁴ terminó camuflado en parte en la ley del “Distrito del Deporte”,¹⁴⁰⁵ que paradójicamente cementó un tercio del Parque Roca donde antes se practicaban deportes para entregarlo al estacionamiento de camiones,¹⁴⁰⁶ privatizó el espacio público del Autódromo y bajo la excusa de los Juegos Olímpicos de la Juventud devino en meganegocio inmobiliario, cementando y perdiendo casi todo el espacio verde y público del Parque de la Ciudad.

Se da algo parecido a lo que ocurre con AUSA. Hay supuestamente varios controles nominales internos y externos, sobre todo contables, pero no se profundiza en el “control de ambientalidad” de las obras, aunque sea en tanto que control de legalidad. A su vez, la nueva modalidad de contratación de obras en “asociación público privada”¹⁴⁰⁷ dificulta aún más su control y seguimiento.

Según la información disponible en la *web* del GCBA, el presupuesto para la Corporación para el ejercicio 2016 fue estimado en \$110.800.000 como ingresos corrientes y gastos corrientes y \$58.000.000 en ingresos y gastos de capital.¹⁴⁰⁸ El presupuesto que la Ciudad le asigna a la Corporación Buenos Aires Sur SE en los últimos años ha llegado a ser de \$210 millones en 2017 y \$229 millones para el 2018.¹⁴⁰⁹ Pero este es el presupuesto asignado. Resulta imposible saber cuánto fue el monto total gestionado por la Corporación en la medida en que en su

1402. Ley N° 4353 de 2012.

1403. Massuh, Gabriela y Baldviezo, Jonatan, “Macri está haciendo desaparecer La Boca”, *op. cit.*

1404. “Plan maestro para la Comuna 8: la mercantilización de las villas”, en *Noticiero Sur*, 24/04/2014. Disponible en: <http://www.noticiariosur.com.ar/titulos/destacados/plan-maestro-para-la-comuna-8-la-mercantilizacion-de-las-villas> [fecha de consulta: 23/01/2022] y “Plan Maestro Comuna 8: Cirugía mayor de espacios verdes”, en *Diario Z*, 30/11/2012. Disponible en: <http://www.diarioz.com.ar/#!/nota/plan-maestro-comuna-8-cirugia-mayor-de-espacios-verdes-26374/> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1405. Ley N° 5235, sancionada el 11/12/2014.

1406. Un tercio del Parque Roca que usaban los sectores más humildes para jugar al fútbol terminó cementado y se inauguró el centro de Transferencias de cargas en septiembre de 2016, en beneficio de 60 empresas de transporte. Extraña forma de impulsar el deporte en el Distrito del Deporte. Ver: <http://www.buenosaires.gob.ar/corporacionsur/obras/iniciativa-publico-privada/centro-de-transferencia-de-cargas-ctc> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1407. “Los contratos de asociación público privada son aquellos contratos acordados entre una entidad estatal del Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y una persona de derecho privado para el diseño, la construcción y, eventualmente, la operación y el financiamiento total o parcial de un servicio de infraestructura para la Ciudad de Buenos Aires” (art. 2, Ley N° 4791, sancionada el 28/11/2013).

1408. Decreto N° 24216 del 01/04/2016.

1409. Ley N° 5724 de diciembre de 2016 y Ley N° 5915 de diciembre de 2017.

propia *web* no hay información y según lo informado por varios entrevistados se maneja a través de un sistema de “mandas” de otros organismos comitentes, que en un comienzo era generalmente el propio Ministerio de Desarrollo Económico pero que desde la gestión Macri se ha diversificado, habiendo mandas del IVC y de otros organismos.¹⁴¹⁰

Es sumamente llamativo que la Legislatura no le encomiende nunca a la Auditoría General de la Ciudad que ejerza controles sobre la Corporación Buenos Aires SA: hay solo un informe *online* del 2002 que monitorea el año 2000/2001, cuando recién se creaba la Corporación, presidida entonces por Arnaldo Bocco y siendo Vicente Brusca el Auditor General. Obviamente los señalamientos de falta de estructura o falta de personal y falta de planificación y procedimientos de control interno pueden haberse encontrado en la etapa organizacional inicial –como el propio informe reconoce–, pero la falta de posteriores informes impide evaluar su evolución.¹⁴¹¹

Algunos casos de lo actuado en el último tiempo han llegado hasta a denuncias penales por “administración fraudulenta” y “negocios incompatibles con las funciones públicas” como en la concesión de terrenos en Villa Soldati para la construcción de una nueva terminal de ómnibus en el sur porteño adjudicada a la empresa TEBA SA.¹⁴¹²

Si bien requerimos información pública sobre las obras ejecutadas desde su creación en el año 2000, las audiencias públicas con vecinos/as para su planeamiento estratégico de obras y los estudios de impacto ambiental de sus construcciones y obras solo remitieron un listado de obras desde 2008,¹⁴¹³ indicando que “en el Reglamento de Contrataciones de esta CBAS no se exige la realización de audiencias para la ejecución de obras. Sino que de acuer-

1410. Entrevista a Facundo Di Filippo, legislador de la Ciudad m. c., impulsor de leyes en materia de vivienda y defensa del espacio público, del 26/10/2017.

1411. Informe Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires N° 167, Relevamiento Corporación Buenos Aires Sur SE, periodo 2000/2001. Disponible en: <http://www.agcba.gov.ar/docs/o167.pdf> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1412. “Denuncian penalmente a la Corporación Buenos Aires Sur”, en esta nota el ex diputado nacional Manuel Garrido y ex legislador Rafael Gentili, sostienen: “Se intenta encubrir la concesión de por vida de un servicio público a una empresa privada, ya que se evitó la intervención previa y obligatoria de la Legislatura porteña, la cual, según el artículo 82 de la Constitución local, debe intervenir en toda concesión pública con una duración mayor a 5 años”. Esta situación “se agrava porque el empresario beneficiado es Néstor Otero (presidente de TEBA SA)”, quien está sospechado de hechos de corrupción. “Esta maniobra de elusión de la Legislatura no es casual y configura los delitos de fraude en perjuicio de la administración pública y de negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público”, en *Diario Popular*, 06/05/2014. Disponible en: <https://www.diariopopular.com.ar/politica/denuncian-penalmente-la-corporacion-buenos-aires-sur-n191096> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1413. Solicitudes de información pública (Leyes N° 104 y N° 303 CABA) del 10 de abril y el 17 de mayo de 2017. Respuesta del 21 de abril de 2017 parcial e incompleta. No responde el pedido de ampliación.

do a los montos deben ser aprobadas por la Presidencia o el Directorio de la Sociedad”. Esto es: una persona designada por el jefe de Gobierno o siete miembros de Directorio, mayoría del PE, deciden discrecionalmente qué hacer. Entre 2008 y abril 2017 no aparecen en los listados obras importantes ni de relevancia. Solo informan que se construyeron 550 viviendas en 2008 en Soldati y Barrio Pirelli, 2 centros de salud (44 y 45) en 2009, la finalización de 4 edificios en Los Piletones, algún centro de primera infancia, la sede para el CBC en el 2012, la construcción de la cuestionada Estación Terminal de Ómnibus –que en 2018 seguía sin uso–, también en el 2012. La mayoría de las obras son refacciones, pintura, pavimentaciones, canchas de fútbol, cercos, rejas, instalación de cañerías, demolición de viviendas precarias, arreglos y reparaciones, tendidos eléctricos o “puestas en valor”. En cuanto a las evaluaciones de impacto ambiental de sus obras, contestó que “en determinadas obras, la Procuración General del GCBA ha exigido se dé intervención a la Agencia de Protección Ambiental. Respeto de los resultados de dichas EIA, se nos reenvió a la APRA”.

De las obras con presupuesto propio, la más importante fue la construcción del Instituto de la Policía metropolitana, en cuya primera etapa de 2 años hubo una licitación pública por más de 31 millones. Entre 2008 y 2016 hay solo 54 licitaciones públicas y 12 privadas, todas en el periodo 2014-2016, llegando una de estas últimas a 4 millones pesos para hacer un acceso provisorio al Centro de Transferencia de cargas (o sea una obra cara, con recursos del Estado para beneficio de un privado y sin licitación pública). Hay 283 obras por contratación directa (2008-2007), pudiendo en algunos casos tener alguna justificación por tratarse de cooperativas de habitantes –aunque podría hacerse también alguna compulsa transparente entre ellas– pero hay muchos casos de contrataciones directas a empresas sin justificación o dividiendo las obras en dos para disminuir los montos, así por ejemplo la contratación a Building Co SRL por casi 9 millones en 2016 para remodelar las oficinas de la propia empresa –siendo esta la obra más cara de las de contratación directa–.¹⁴¹⁴

X.2.5.5. Silencios y complicidades corporativas

Todos/as los/as entrevistados/as que hablaron sobre violaciones al Plan Urbano Ambiental, y especialmente de venta de tierras y negocios inmobiliarios en detrimento del ambiente, el paisaje y el patrimonio, coinciden en señalar a lo largo de todos estos años, la connivencia o silencio de algunos “prestigiosos” espacios académicos y/o sectoriales y denunciaron cómo en la mayoría de las conducciones y de manera creciente fueron ganados por una

¹⁴¹⁴. Ídem.

lógica extractivista inmobiliaria, más pensando en gerenciar los desarrollos que en una planificación urbanística para el Buen Vivir.

Sobre todo, se refieren de manera recurrente a las conducciones de la Sociedad Central de Arquitectos y en varios casos de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA en su rol de “intelectuales orgánicos” del proceso extractivista y en una suerte de triangulación con el Ministerio de Desarrollo Urbano, especialmente a partir del *boom* inmobiliario. El Ministerio los coopta o seduce dándoles la oportunidad de hacer los concursos de los megaproyectos. Así aparecen sus famosos *renders* mostrando “disneificadamente” situaciones urbanas que tienen alto impacto ambiental negativo y a veces sus informes laudatorios de obras cuestionadas por la sociedad civil. En algún momento han participado de audiencias públicas, luego, ante el repudio generalizado, solo se limitaron a presentarlos por escrito.

Especialmente los arquitectos/as y urbanistas entrevistados/as señalaron que el propio Código de Planeamiento Urbano de 1977 fue impulsado por profesionales de la Sociedad Central de Arquitectos, que la SCA “funciona como un club de los grandes estudios” y que muchos de los profesores de las Facultad de Arquitectura, especialmente de las cátedras de Diseño van promoviendo hasta en los ejercicios que les proponen a sus alumnos/as como trabajos prácticos la elaboración de proyectos sobre “terrenos vacantes”, es decir siempre sobre espacios verdes urbanos públicos (así surgió la propuesta de Puerto Madero, u otras sobre terrenos de La Boca o sobre los terrenos de la Gral. Paz). De esta forma se va generando una dinámica de legitimación del avance sobre estos espacios.

Varios nombres desde los 90 están en varias funciones rotativa o simultáneamente: en la actividad académica, en la función pública, en la actividad gremial profesional, como jurados y en el ejercicio privado de la profesión y fueron criticados reiteradamente por su rol de legitimadores del modelo extractivista inmobiliario, entre otros: Julio Kesselman,¹⁴¹⁵ Enrique García Espil,¹⁴¹⁶ Bernardo Dujovne¹⁴¹⁷ –ponderado como Decano de la FADU por algunos, pero cuestiona-

1415. Presidente de la SCA entre 1986 y 1998; titular hasta su fallecimiento en 2011 del estudio que lleva su nombre, promotor y jurado en innumerables concursos para mega obras urbanas como Puerto Madero, Retiro y Ciudad Judicial, en *Moderna Buenos Aires*. Disponible en: <https://www.modernabuenosaires.org/arquitectos> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1416. Secretario de Planeamiento Porteño a lo largo de 5 años; titular de cátedra de Planificación Urbana y adjunto de Proyecto Urbano en la FADU-UBA, y desde hace 30 años trabaja en la constructora LEQ (Lanús, Espil y Quiroga); fue presidente de la SCA (2010-2013); junto a un grupo de alumnos ganó el primer premio de Puerto Madero.

1417. Profesor titular de Diseño Arquitectónico FADU-UBA desde 1984, subsecretario de Obras y Mantenimiento MCBA 1986-1987, subsecretario a cargo de la conducción de la Comisión Municipal de la Vivienda (Organismo para la vivienda social de la MCBA) 1986-1989, decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA. 1996-2006; fue presidente de la Sociedad Central de Arquitectos y uno de los pioneros de Puerto Madero desde su influyente estudio

do por ser impulsor de “negocios inmobiliarios”–, Daniel Silberfaden,¹⁴¹⁸ Carlos Lebrero,¹⁴¹⁹ y algunos también mencionaron a Alberto Varas.¹⁴²⁰

Es interesante constatar en varios de estos casos que los proyectos que propusieron primero desde sus cátedras, luego se formalizan como concursos de ideas con los diferentes gobiernos de la Ciudad y después se transforman en proyectos de ley. Cuando no pasa con un gobierno, vuelven a veces aggiornados sobre el que sigue. Así, por ejemplo, ya en 1998 De la Rúa jefe de Gobierno firmó con Julio Kesselman, presidente de la SCA de entonces, un convenio para concursar proyectos que ahora Macri/Larreta están llevando o quiere llevar adelante, por ejemplo, el “Master Plan de Villa Lugano” o sea el Plan Maestro de la Comuna 12, el “Anteproyecto para la Plaza Lavalle” o concursos en diversas “áreas vacantes” como la de los hospitales Rawson, Borda, Muñiz, Moyano, área portuaria y de ferrocarriles.¹⁴²¹ Los gobiernos pasan, los proyectos perduran, los desarrolladores esperan e insisten.

Estas instituciones junto al Centro Argentino de Ingenieros, la Cámara Argentina de la Construcción, la Cámara del Cemento, a veces varios de los colegios profesionales de los rubros afines y la propia UOCRA comprensiblemente impulsan y celebran proyectos de grandes obras. Debería ser el Estado de la Ciudad el que equilibre los intereses sectoriales y especialmente busque alternativas de desarrollo, de espacios, obras y formas constructivas que no afecten el ambiente, el paisaje y el Buen Vivir en la Ciudad.

Dujovne & Hirsch. Ver: “Bernardo Dujovne, el padre del ministro: De leyes y trampas”, en *Noticias*, 09/01/2017. Disponible en: <http://noticias.perfil.com/2017/01/09/berardo-dujovne-de-leyes-y-trampas/> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1418. Fue decano de la FADU-UBA, presidente de la Sociedad Central de Arquitectos y miembro del Consejo Académico de la Universidad de Buenos Aires.

1419. Profesor titular regular de Proyecto Arquitectónico desde 1997; director de la Carrera de Gestión Ambiental Metropolitana (GAM) en la que se desempeña también como profesor, director del Proyecto de Regionalización de AySA para la expansión de la empresa en el Área Metropolitana, luego de dirigir los Convenios para el Camino de Sirga y de las SEPA con AySA y ACUMAR, secretario de Extensión y de Posgrado (2005/10) en la FADU-UBA, presidente de la Sociedad Central de Arquitectos (1998-2004) y subsecretario de Planeamiento del GCBA durante los años 1996-97; obtuvo el primer Premio Nacional de Urbanismo Sustentable otorgado por un jurado internacional convocado por SCA-FADEA y el segundo premio para el Plan Maestro del área Ferroviaria de Palermo.

1420. Fue parte del estudio Baudizzone-Díaz-Erbin-Lestard-Varas, entre 1966 y 1999 y del estudio Varas & asoc. desde el 2000. Desde 1984 dictó una cátedra de Proyecto Arquitectónico en la FADU (UBA), Con su estudio elaboraron un Proyecto Área Urbana de Retiro (1996) y del Parque de la Memoria (1998).

1421. “Final a gran orquesta”, en *La Nación Arquitectura*, 07/10/1998. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/207568-final-a-gran-orquesta> [fecha de consulta: 27/02/2022].

X.2.6. (Des)control de ambientalidad en el GCBA

Tanto en la elaboración y definición de las políticas ambientales, patrimoniales, urbanísticas, de transporte o de vivienda –entre otras–, como en la reglamentación y ejecución administrativa de las normas ambientales, patrimoniales o urbanísticas, de transporte u otras, deben efectuarse no solo los controles de constitucionalidad tradicionales (cumplir con los principios de igualdad, proporcionalidad, legalidad y razonabilidad), incluido el de convencionalidad¹⁴²² –que a veces en la práctica se reducen exclusivamente al de legalidad en su forma más básica y precaria para justificar de cualquier modo un acto o proyecto–, sino también el *control de ambientalidad*, entendiendo por tal no solo el control de legalidad en cuanto a las normas ambientales vigentes a nivel local y de presupuestos mínimos, otras leyes nacionales y Tratados Internacionales, sino también y muy especialmente la razonabilidad agravada que supone la confrontación con todos y cada uno de los principios ambientales¹⁴²³ y su superación en la búsqueda de la mejor alternativa.

En este contexto, y máxime en la Ciudad de Buenos Aires que por mandato constitucional instituye la planificación participativa, la participación ciudadana en el diseño, evaluación y control de las políticas públicas es imprescindible y de gran ayuda puesto que incorpora, además de los conocimientos científico-técnicos propios de la burocracia estatal, los provenientes del sentido común o de las experiencias prácticas y en el terreno.

Especialmente los principios ambientales de no regresión, intergeneracional, precaución y armonía con la Naturaleza son una guía para la configuración no solo de las políticas ambientales o del ejercicio del poder de policía sino también para el resto de las políticas públicas. En esta línea, Lorena Bianchi se refiere al principio de no regresión como una pauta más del análisis de la razonabilidad del acto administrativo.¹⁴²⁴ Así, entendemos que si se sometiera judicialmente a los actos administrativos que esas políticas públicas conllevan a un juicio de razonabilidad, este sería agravado, en el sentido de que el Estado debería demostrar la “estricta necesidad de la medida”, lo cual supone: a) la existencia de un interés estatal calificado; b) el carácter imperioso de la medida; c) la inexistencia de cursos de acción alternativos

1422. Esto debería incluir monitorear la aplicación de la jurisprudencia y opiniones de los organismos internacionales encargados de su aplicación y los principios en materia de Derechos Humanos.

1423. En este mismo sentido para la aplicación del principio de no regresión ambiental por parte de la Administración como imposibilidad de volver atrás en los niveles de protección ambiental vigentes, como una pauta más del análisis de razonabilidad, ver: Bianchi, Lorena, “El Principio de no regresión ambiental en la Argentina. Algunas aproximaciones sobre su funcionamiento”, en Cafferata, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana, (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, op. cit., pp. 167-170.

1424. *Ibidem*, p. 169, para el principio de no regresión.

menos restrictivos del derecho en cuestión, en la misma línea con lo que ya es doctrina y jurisprudencia en materia de derechos sociales.¹⁴²⁵

Asimismo, en función de los principios ambientales de congruencia e integración también deben pensarse las políticas en su relación con las nacionales o provinciales y municipales cuando haya situaciones interjurisdiccionales –máxime en la región metropolitana o en las cuencas hídricas compartidas–.

No se trata solo de ampliar la cantidad de estudios de impacto ambiental sino también de ver los efectos acumulativos de obras o acciones que al evaluarse en forma aislada parecen no relevantes o insignificantes. Se trata de trabajar los resultados de los estudios de impacto ambiental, conectándolos con otras informaciones y obviamente debatiéndolos en audiencias públicas donde se dialogue y se recepen alternativas y críticas, a la luz de los principios ambientales.

Se trata también de evaluar alternativas previamente. Se trata de terminar con la cultura de toma de decisiones “top down” propia del presidencialismo cesarista vernáculo e implementar las instituciones participativas que puedan enriquecer las decisiones.

En las políticas públicas debe haber controles ambientales previos, otros de gestión, durante su implementación, y otros posteriores, de resultados, a la luz de los principios ambientales y siempre participativamente.

En este sentido, y más allá de las responsabilidades de cada funcionario/a y área de la Administración y la responsabilidad política del jefe de Gobierno, creemos que la Procuración General de la Ciudad, encargada de dictaminar sobre la legalidad de los actos administrativos y ejercer la “defensa de su patrimonio” (art. 134 CCABA) y la Sindicatura General de la Ciudad, responsable del control interno legal, patrimonial y de gestión, que tiene acceso a la información, incluso previa al dictado de los mismos (art. 133 CCABA), no están cumpliendo adecuadamente sus misiones y funciones en cuanto a la aplicación de las normas vigentes.

X.2.7. Experiencias paradigmáticas de (des)control legal y ambiental

Es muy difícil elegir entre tantas situaciones puntuales de afectación ambiental generadas desde el propio Poder Ejecutivo, habiéndose llegado al paroxismo, tal vez, en la represión a pacientes, trabajadores/as de la salud y legisladores/as en el Hospital Borda para demoler el Taller Protegido N° 19 y avanzar con un proyecto urbanístico (Centro Cívico) que suponía eliminar

1425. Courtis, Christian, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en *Ni un paso atrás. La Prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, op. cit., p. 37. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2006/08/Ni-un-paso-atras.pdf> [fecha de consulta: 23/01/2022]. También en: Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta, 2002.

allí grandes espacios verdes y afectar un predio que, además de estar dedicado a la salud pública, goza de protección patrimonial,¹⁴²⁶ lo que era parte de un proyecto más amplio de cierre de varios hospitales, entre los que estaban varios con predios apetecibles urbanísticamente como los Hospitales Rivadavia, Borda, Moyano,¹⁴²⁷ Lagleyze, Muñiz, Ferrer y Udaondo, entre otros.¹⁴²⁸

Sin embargo, aunque elegimos algunos casos emblemáticos como ejemplos paradigmáticos entendemos que debe verse la cuestión ambiental en la Ciudad de modo integral, de manera holística y analizarse el impacto acumu-

1426. El 26/04/2013, 400 efectivos de la Policía Metropolitana ingresaron de manera ilegal al Hospital Borda, sin una orden judicial, el taller protegido N° 19 fue demolido, a pesar de una medida cautelar que lo protegía de los avances del GCBA sobre los terrenos. “Represión, gas pimienta y balas de goma en el Borda”, en *Página12*, 27/04/2013. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-218896-2013-04-27.html>; “Los gremios preparan medidas de fuerza por los incidentes del Borda”, en *La Nación*, 29/04/2013. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1577276-los-gremios-preparan-medidas-de-fuerza-por-los-incidentes-del-borda>; “Represión en el Hospital Borda: confirman el sobreesimiento de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal” en *La Nación*, 25/08/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1931513-represion-en-el-hospital-borda-confirman-el-sobreesimiento-de-mauricio-macri-y-maria-eugenia-vidal>; “A cuatro años de la represión al Borda: Los planes eran ilegales”, en *FM La Tribu*, 25/04/2017. Disponible en: <http://fmtribu.com/noticias/2017/04/25/a-4-anos-de-la-represion-al-borda-los-planes-del-gobierno-eran-ilegales/>; “Represión en el Borda: el Jefe de la Policía Metropolitana va a juicio oral”, en *Infobae*, 13/12/2016. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2016/12/13/represion-en-el-borda-el-jefe-de-la-policia-metropolitana-va-a-juicio-oral/>; “Confirman impunidad de Macri por represión en el Hospital Borda”, en *La Izquierda Diario*, 26/08/2016. Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Confirman-impunidad-de-Macri-por-represion-en-el-Hospital-Borda> [fecha de consultas: 27/02/2022].

1427. “Macri prometió cerrar en dos años los hospitales Borda y Moyano”, en *La Nación*, 02/04/2008. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1000650-macri-prometio-cerrar-en-dos-anos-los-hospitales-borda-y-moyano> [fecha de consulta: 27/02/2022]. Con la excusa de la “desmanicomialización” lo que se hizo fue ir transfiriendo lentamente pacientes a institutos privados, muchos de ellos en provincia de Buenos Aires. Los/as trabajadores/as de la Salud, el Frente de Artistas del Borda, y varios/as legisladores/as impulsamos proyectos para que todo el predio siguiera dedicado a la salud mental y se diera paso a casas de medio camino y emprendimientos creativos y productivos en el predio.

1428. Entre 2008 y 2013 circuló ese proyecto y hubo muchas acciones en ese sentido, como cierres parciales, de salas o servicios. Solo por la resistencia y movilización de los diferentes sindicatos de trabajadores/as de la salud y algunos/as legisladores/as se logró revertir o al menos dejar *stand by* esa propuesta. El diputado Jorge Selser, presidente en ese momento de la Comisión de Salud, habla varias veces en el recinto, en comisión y en los medios de comunicación de ello. Ver: López, Ricardo, “Acerca de la Salud en la Ciudad de Buenos Aires: Lo que falta es gestión y funcionarios con experiencia en el sector público sanitario”, en *Revista del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini*, N° 12. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/revista/12/acerca-de-la-salud-en-la-ciudad-de-buenos-aires-lo-que-falta-es-gestion-y-funcionarios> [fecha de consulta: 27/02/2022]. Increíble pero real, vuelven a la carga tratando de trasladar al Hospital Muñiz a los Hospitales Udaondo, Ferrer, Marie Curie y al Instituto de Rehabilitación Psicosfísica (IREP), volviéndose a generar machas y movilizaciones en contra. Ver: “Masivo acto contra el traslado del hospital oncológico Marie Curie: ‘Queremos conservar nuestra casa’”, en *Nueva Ciudad*, 10/05/2018. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201805/37280-masivo-acto-contr-el-traslado-del-hospital-oncologico-marie-curie-queremos-conservar-nuestra-casa.html> [fecha de consulta: 27/02/2022].

lativo de muchísimas, incluso aparentemente pequeñas, decisiones, como en las habilitaciones o aprobaciones de obras.

X.2.7.1. Las autorizaciones de vuelcos en el Riachuelo (ACUMAR)¹⁴²⁹

En este caso la responsabilidad por el daño ambiental es de la Autoridad de Cuenca, o sea compartida por varias jurisdicciones entre las que se incluye el GCBA, lo cual no diluye su responsabilidad, que es concurrente.

El Índice de Calidad del Agua (ICA), universalmente difundido desde la década del 70, permite determinar y comparar la calidad de las aguas de un modo accesible. El método fue elaborado por la *National Sanitation Foundation* de los Estados Unidos.¹⁴³⁰ Toma en cuenta y pondera factores como oxígeno disuelto, coliformes fecales, PH, demanda bioquímica de oxígeno, cambio de temperatura, fosfatos, nitratos, turbidez y sólidos disueltos. En nuestro país, la Autoridad Interjurisdiccional de los Ríos Limay, Neuquén y Negro lleva metódicamente este índice.¹⁴³¹

ACUMAR informó oportunamente el Índice de Calidad de Agua Superficial (ICA Sup) para 2015 y 2016 donde daba cuenta de la pésima condición de las aguas. Desde la altura de la autopista Ricchieri hasta la desembocadura del Riachuelo, el índice correspondía a la categoría “pésima”. En el mismo sentido, el informe sobre calidad del agua en el ambiente urbano del Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,¹⁴³² en el Riachuelo, a la altura de La Boca, registra la presencia de 110.000 colonias de coliformes fecales en 100 mililitros.¹⁴³³

En la consulta formulada a ACUMAR sobre el ICA, la respuesta que recibe el Cuerpo Colegiado no es completa, pero entre otras cosas indica que el

1429. Sobre la base de los papeles de trabajo del Cuerpo Colegiado en la causa “Mendoza”, también notas y escritos presentados al ACUMAR en el expte. de la causa, sumada su exposición en la Audiencia ante la CSJN del 19/03/2018, ver: “Acumar autorizó a verter Riachuelo siete sustancias contaminantes prohibidas desde hace años”, en *Infobae*, 26/04/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2017/04/26/acumar-autorizo-a-verter-al-riachuelo-siete-sustancias-con-taminantes-prohibidas-desde-hace-anos/> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1430. BASIN, *Boulder Area Sustainability Information Network. National Sanitation Foundation Water Quality Index (WQI)*. Disponible en: http://bcn.boulder.co.us/basin/watershed/wqi_nsf.html [fecha de consulta: 23/01/2022].

1431. AIC, Autoridad Interjurisdiccional de las cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro. Secretaría de Gestión Ambiental Índices de Calidad del Agua y Síntesis de la Situación Ambiental de la Cuenca. Disponible en: <http://www.aic.gov.ar/sitio/archivos/201702/ica%20-%20indices%20de%20calidad%20del%20agua.pdf> [fecha de consulta: 23/01/2022].

1432. Disponible en: <http://bdigital.cesba.gob.ar/bitstream/handle/123456789/442/INFORME%20UP%20DIGITAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1433. Es decir, “en medio vaso de agua”, como le gusta graficar al Embajador Raúl Estrada Oyuela, integrante de la Asociación Vecinos de La Boca.

tramo inferior de la cuenca muestra valores promedio de muy mala calidad, que en su publicación de 2017 ACUMAR califica como “pésima calidad”. En octubre 2018 ACUMAR en su *web* decía que el indicador se encontraba en actualización y mostraba datos como la última medición del 2016.

A una década del fallo de la Corte, el Cuerpo Colegiado en la causa “Mendoza” considera que la situación actual era consecuencia del carácter complaciente con la contaminación que tienen las disposiciones dictadas por ACUMAR. Sus dos primeras resoluciones se refieren a las aguas y al aire, 1/2007 y 2/2007 respectivamente. Fueron aprobadas el 17 de julio de 2007, en la primera reunión del Consejo Directivo. La primera no contribuye a recomponer las aguas, y la segunda no pone ningún límite a las emisiones de gases y partículas.

En la audiencia ante la CSJN del 19 de marzo de 2018 queda en evidencia que ambas resoluciones fueron adoptadas sin tener en cuenta los artículos 19 y siguientes de la LGA, sobre la participación ciudadana; ni considerar que ya el 20 de junio del año anterior la Corte había ordenado a la Nación, a la provincia y a la Ciudad, que presentaran un plan integrado que contemplara el ordenamiento ambiental del territorio y el control sobre desarrollo de las actividades antrópicas. A pesar de ello y de los reclamos por enmiendas, han sido mantenidas sin tener en cuenta el claro mandato del fallo del 8 de julio de 2008.

La Resolución N° 1/2007, que continúa vigente, reproduce los parámetros que desde 20 años antes regían en la provincia de Buenos Aires y favorecieron la contaminación. La resolución viola la legislación en vigor en materia de residuos peligrosos y contaminantes orgánicos que establecen regímenes específicos para su disposición final, porque autoriza el vuelco en aguas superficiales de efluentes líquidos que contengan esos contaminantes.¹⁴³⁴

El Cuerpo Colegiado se manifestó asombrado al ver como el Anexo I de la Resolución N° 1/2007 que detalla la carga de contaminantes tolerados, es idéntica al Anexo II de la Resolución N° 389 de la Administración General de Obras Sanitarias del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires, aprobada el 17 de julio de 1998. Sin cambios significativos, esos parámetros fueron actualizados por la Resolución N° 336/2003 de la misma autoridad. Detectaron que hasta las notas aclaratorias de la Resolución N° 1/2007 de ACUMAR copian las que contiene la citada Resolución N° 336/2003.

El Cuerpo Colegiado se ha cansado de explicar y reiterar ante ACUMAR y la CSJN, dentro y fuera del expediente, a funcionarios/as de diferentes signos políticos, que mientras Acumar siga permitiendo una cantidad de cada

1434. Esto fue explicado por el Ingeniero Enrique Inhouds en un trabajo publicado hace seis años: “Sin ideales sería inconcebible el progreso”, en AVL B, *La Corte ordenó recomponer el Riachuelo*, Buenos Aires, AVL B, 2012, Cap. II, p. 45. Disponible en: <https://issuu.com/fundacion.farn/docs/riachuelo> [fecha de consulta: 23/01/2022].

contaminante por unidad de volumen del efluente, sin considerar la acumulación de distintos contaminantes en el mismo efluente, ni su efecto tóxico individual o combinado, ni la carga másica total que aporta al curso de agua un determinado establecimiento, poco o nada cambiará. Así, un litro de efluente descargado al Riachuelo podría contener, entre otros contaminantes, 2 mg de aluminio, 0,5 mg de arsénico, 2 mg de bario, 2 mg de boro, 0,1 mg de cadmio, 1 mg de cianuros totales, 2 mg de cinc, 2 mg de cobalto, 1 mg de cobre y 2 mg de cromo.

Otro señalamiento sustantivo del Cuerpo Colegiado es que, con respecto a la descarga de contaminantes orgánicos, la Resolución N° 1/2007 excluye a AySA de las tímidas limitaciones de sus permisivos parámetros, ignorando tanto el carácter especial de la Ley N° 26168 y como que, conforme el artículo 6, sus facultades prevalecen sobre las de cualquier otra autoridad.¹⁴³⁵

Además, no tienen límites para el vertido de coliformes fecales, si la *escherichia coli* llega por colectoras cloacales. La Resolución dispone que solo serán controladas las descargas de esos efluentes a menos de 500 metros de un balneario. Para ese caso, el límite máximo será de 2000 colonias de *escherichia coli* por cada 100 mililitros (o sea medio vaso de agua). Conforme la Resolución N° 1/2007, descargas menores, digamos de 1500 colonias por cada medio vaso de agua, pueden hacerse libremente en los balnearios. Con estas disposiciones vigentes el saneamiento nunca llegará.

ACUMAR persistió en su negligencia cuando aprobó la Resolución N° 3/2009, decretando que las aguas tendrían a mediano y largo plazo, un uso que definió como “apto para actividades recreativas pasivas”, con parámetros tomados de usos diferentes en distintos países, pero que “en ningún lugar del mundo existen como el conjunto nocivo que se configuró para el Riachuelo”.¹⁴³⁶ En esa oportunidad el Cuerpo Colegiado, al contestar el traslado, expresó que “desde el punto de vista ambiental, eso nada tiene que ver con un buen estado de los recursos y dista mucho de la noción de ‘recomposición’ del ambiente que manda la sentencia” de la Corte.

La Resolución N° 3/2009 no tiene límites para la cantidad de coliformes fecales que puede contener el río, porque considera irrelevante este parámetro, que en el mundo entero es fundamental para determinar la calidad del agua. Aunque en el informe sobre el ICA para 2015 y 2016 ACUMAR tomó

1435. Exposición del Cuerpo Colegiado ante la CSJN en la audiencia del 19/03/2018.

1436. En palabras del Cuerpo Colegiado que demuestra que el propio ACUMAR así lo reconoció en el Anexo II, agregado al escrito que corre a fs. 2291/2306 en el Expte. N° 01/09 que entonces tramitaba en el Juzgado Federal de Quilmes. el 14/4/09, el juez ordenó desglosar el Anexo y reservarlo en Secretaría en el Legajo N° 47.

en cuenta el parámetro, luego, de manera incoherente, en la Resolución N° 46/2017 nuevamente lo declaró irrelevante.

ACUMAR, más allá de sus cambios de sus autoridades, desoye las mandas de la Corte y los reclamos de la sociedad civil, como lo ratifica la adopción de la Resolución N° 46/2017. Esta reproduce las autorizaciones para verter contaminantes permitidos por la Resolución N° 1/2007 que sigue vigente, y enumera específicamente los contaminantes orgánicos persistentes que se pueden volcar al río. Las tablas de límites que figuran en sus anexos agravan la situación porque suman contaminantes orgánicos persistentes a los tóxicos ya autorizados (aldrin, clordano, DDT, dieldrín, endosulfán, endrín, heptacloro, lindano y paration; la mayoría prohibidos en los años 90, aun cuando otros ya lo estaban desde 1969 a través de la Ley N° 18079). En la propia Resolución ACUMAR, aunque dice que en algunos cortos tramos superiores del río la calidad de las aguas es mejor, reconoce que se mantiene la baja calidad para la mayor parte del curso. Igual que la Resolución N° 3/2009, no fija límites para los coliformes fecales por considerar que “el parámetro no es relevante”.¹⁴³⁷ Además, ACUMAR se niega a intervenir en el caso de las aguas cloacales, dejando el tema a AySA.

La anterior titular de ACUMAR, Gladys González, se había comprometido a modificarlo, pero aún sigue vigente. El actual titular, Martín Sabbatella, se comprometió a estudiar el tema ni bien asumió. Esa resolución se mantiene sin escuchar los reclamos del Cuerpo Colegiado presentados directamente y por ante el Juzgado Federal de Morón, que en resoluciones del 10 de julio y del 15 de agosto de 2017 y del 21 de febrero del 2018 pidió explicaciones a ACUMAR. Si bien ACUMAR en la nueva gestión ha presentado un nuevo sistema de indicadores, las críticas del Cuerpo Colegiado sobre lo que no se mide o se mide mal en materia de contaminantes siguen vigentes a la fecha.¹⁴³⁸ Así por ejemplo ninguno de los parámetros que se miden en relación con el aire permite inferir directa o indirectamente la presencia de dioxinas o uranios altamente tóxicos aun en pequeñas cantidades.¹⁴³⁹ Falta conocer la carga básica de los contaminantes en las aguas y en el total de las descargas de efluentes de líquidos de la industria. Los parámetros adoptados por ACUMAR y aún vigentes para medir la calidad del agua son los que regían en la provincia de Buenos Aires antes del

¹⁴³⁷ Res. N° 46/2017, Anexo 3.

¹⁴³⁸ Al 27/02/2022.

¹⁴³⁹ Según hemos podido investigar desde el Cuerpo Colegiado los furanos y las dioxinas se adhieren a las partículas de material que emiten muchas de las industrias contaminantes de la zona y a las gotas de agua que puede haber en el aire. La captura y análisis de las partículas y las gotas requiere esfuerzo e inversión por parte de ACUMAR, que desde el Cuerpo Colegiado requerimos al juzgado que le exija.

fallo de la Corte, que eran los mismos que se usaban en tiempos de María Julia Alsogaray. En consecuencia, el río en este aspecto está igual o peor.¹⁴⁴⁰

X.2.7.2. Distrito Arcos¹⁴⁴¹

El “Distrito Arcos” es un shopping que fue construido de manera ilegal en el barrio de Palermo en terrenos ferroviarios de propiedad pública nacional. A pesar de que, desde hacía años, todos los debates y proyectos vecinales sobre el destino de esas tierras pensaban en un lago regulador (lago regulador de Palermo) para mitigar las inundaciones del Maldonado o espacios verdes y/o públicos (señalando particularmente la necesidad de gimnasios para las escuelas del barrio que no poseen y/o la escasez de escuelas infantiles de 45 días a 5 años), en el año 2003, el Gobierno nacional a través del Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE) licitó terrenos del FF. CC. a la firma Arcos del Gourmet SA para un proyecto de usos múltiples, culturales, comerciales gastronómicos y otros. Con el tiempo, esta empresa que ganó la licitación fue comprada por la desarrolladora inmobiliaria IRSA. El nombre “Arcos del Gourmet” respondía al primer perfil del emprendimiento, pero la empresa IRSA decidió convertirlo en un shopping (“Arcos”), uno más de los seis que ya existen en la zona.

La habilitación del shopping “Distrito Arcos” en Palermo fue un acto ilegal, con graves implicancias para el ambiente urbano, ya que allí debía concretarse un espacio verde y público. Coincidimos con Enrique Viale de la Asociación de Abogados Ambientalistas en que este es un ejemplo

1440. Datos sobre la base de la causa judicial “Mendoza”, a la que tengo acceso por ser presidenta de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, integrante del Cuerpo Colegiado y aportes de Raúl Estrada Oyuela, de la Asociación Vecinos de la Boca del 27/02/2022, también integrante del Colegiado.

1441. Rocha, Laura, “La Justicia suspende la apertura de un nuevo shopping en Palermo”, en *La Nación*, 11/12/2013. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1646627-la-justicia-suspende-la-apertura-de-un-nuevo-shopping-en-palermo>; “Aprobaron el estudio de impacto ambiental del nuevo shopping de IRSA”, *Cronista*, 10/04/2014. Disponible en: <https://www.cronista.com/negocios/Aprobaron-el-estudio-de-impacto-ambiental-del-nuevo-shopping-de-IRSA-20140410-0129.html>; Resolución N° 7/14, Evaluación Ambiental del Proyecto Arcos del Gourmet, BO 22/01/2014. Disponible en: <http://argentinambiental.com/legislacion/ciudad-bs-aires/resolucion-714-evaluacion-ambiental-del-proyecto-arcos-del-gourmet/>; “Arcos: Ilegalidad de IRSA, complicidad de APrA”, en *ComAmbiental*, 05/05/2014. Disponible en: <http://www.comambiental.com.ar/2014/05/arcos-ilegalidad-de-irsa-complicidad-de.html>; “Tras una batalla judicial de un año, abre hoy el nuevo shopping de Palermo”, en *Clarín*, 18/12/2014. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/shopping-distrito-arcos-palermo-apertura_o_SkLDUv5D7x.html; “Abrió el shopping Arcos y se postergó el debate por otro en Caballito”, en *La Nación*, 19/12/2014. <https://www.lanacion.com.ar/1753658-abrio-el-shopping-arcos-y-se-postergo-el-debate-por-otro-en-caballito>; “Distrito Arcos” abrió contraviniendo la ley 4477 y el Código de Planeamiento Urbano” en *Palermo on line*, 19/12/2014. Disponible en: <http://palermonline.com.ar/wordpress/?p=39057> [fecha de consultas: 27/02/2022].

paradigmático de violación a las normas territoriales en la Ciudad permanentemente interpretadas para otorgarles privilegios a las corporaciones.¹⁴⁴²

Estos terrenos poseían una zonificación Urbanización Futura (UF) de acuerdo al Código de Planeamiento de la Ciudad. Este dispone que

... en estos distritos podrán mantenerse el uso o estado actual de cada uno de ellos y solo se permiten obras de mantenimiento y explotación mientras tal uso o estado no se extienda, cambie o modifique, y siempre que los mismos sean compatibles con las zonificaciones adyacentes.

Es decir que en estos distritos no se podía construir ni un m² más hasta que la Legislatura de la Ciudad decidiera una nueva zonificación y destino para dicho territorio, modificando el Código de Planeamiento Urbano. Sin embargo, esta obra implicó la construcción, por ejemplo, de 15 mil metros cuadrados más en cocheras subterráneas, en total ilegalidad.

Entre 2008 y 2011 el titular de esa concesión fue logrando que el GCBA le otorgara irregularmente distintos permisos para realizar obras y modificaciones dentro del predio. Ello, a pesar de la restricción que pesaba por estar zonificado como UF.

La rezonificación del predio llegó recién a fines del año 2012 mediante la Ley N° 4477, votada dentro de un paquete legislativo, en una sesión maratónica de fin de año y no exenta de polémica. Antes de la aprobación de la rezonificación, la empresa IRSA ya había avanzado ilegalmente con la construcción del shopping, eufemísticamente denominado “paseo de compras minorista a cielo abierto”. La constitucionalidad de esta ley fue cuestionada en la justicia por no respetar el procedimiento de doble lectura que establece la Constitución de la Ciudad para las leyes que modifican el Código de Planeamiento Urbano.¹⁴⁴³

A esto hay que sumarle la irracional y escandalosa categorización de esta obra por parte del Gobierno de la Ciudad como de “Impacto Ambiental *sin Relevante Efecto*”.¹⁴⁴⁴ Esto en abierta contradicción a la Ley N° 123, que establece que “los centros de compras”, “las obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrados” y “los grandes emprendimientos que por su magnitud impliquen superar la capacidad de la infraestructura vial o de servicios existentes” –todas condiciones que cumple el Distrito Arcos– deben tramitar

1442. Entrevista a Enrique Viale, abogado ambientalista, Asociación Abogados Ambientalistas, exasesor Legislatura CABA, asesor del senador Fernando Solanas. 31/10/2017.

1443. La rezonificación del predio donde se estaba construyendo el shopping fue agregada solapadamente en otra ley que establecía la venta de tierras ferroviarias en Palermo con destino de fondos para el Plan PROCREAR –que ya tenía aprobación en primera lectura–, a minutos de ser votada la ley en su segunda lectura, sin haber pasado por todo el procedimiento legislativo.

1444. Resolución DGET del APRA del 20/12/2013.

el procedimiento correspondiente a la Evaluación de Impacto Ambiental *con* Relevante Efecto.

A fines del 2012, movimientos vecinales, integrantes de juntas comunales y exlegisladores¹⁴⁴⁵ presentaron una acción de amparo. La justicia porteña ordenó suspender la inauguración de las obras del shopping Distrito Arcos, en Palermo, prevista en principio para diciembre del 2013, hasta tanto se resolviera sobre la legalidad o no de la obra. Tanto en primera como en segunda instancia, la justicia ordenó frenar cautelarmente la construcción –casi terminada– y la inauguración de la obra por irregularidades varias, la cual fue demorada casi un año. Dichas cautelares entendían que no se había realizado la Evaluación de Impacto Ambiental *con* Relevante Efecto en forma previa.¹⁴⁴⁶

Como consecuencia de estas cautelares,¹⁴⁴⁷ IRSA –que necesitaba conseguir la habilitación ambiental para desarrollar la actividad (que incluía cocheras subterráneas por más 15 mil m²)– solicita al GCBA que se recategorice el proyecto como *con* Relevante Efecto para intentar sanear tardíamente las ilegalidades cometidas. Con esta maniobra consumó una nueva ilegalidad –como subraya Viale– por violación, entre otras normas, del artículo 35 de la Ley N° 123, que establece que la evaluación debe realizarse “previamente a su efectivización”.

El 10 de abril de 2014, el flamante presidente de la Agencia de Protección Ambiental (APRA), Juan Carlos Villalonga –exdirector ejecutivo de Greenpeace Argentina y actual diputado nacional PRO–, emitió la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) dando el aval ambiental al Distrito Arcos. Esta decisión no solo fue posterior a la construcción total del shopping, sino también al dictado de la medida cautelar, ratificada por segunda instancia en diciembre de 2013 en la referida causa judicial, que establecía la ilegalidad del otorgamiento del permiso de obra. Todo esto fue puesto de manifiesto en la Audiencia Pública de febrero que el propio Villalonga presidió. Una audiencia

1445. También se refirió a esta causa Facundo De Filippo, (legislador de la Ciudad m. c., impulsor de leyes en materia de vivienda y defensa del espacio público), entrevista del 26/10/2017.

1446. Juzgado CAyT N° 10, Sec. 20, Expte. N° 46452, “Charlon, Marcelo Alejandro y O. c/ GCBA s/ Amparo”, inicio 10/12/2012, en 1ª instancia se concede la cautelar (Dr. Zuleta). En 2ª instancia, la Sala II (Centanaro y Daniele con Lima de licencia) revoca parcialmente la medida cautelar. En Charlon se declaró la caducidad de instancia. La caducidad fue confirmada por Cámara. Finalmente se dictó sentencia en expediente que tramitaba conexo: N° A68795-2013/o “Federación de Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires (FECOA) y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo”, iniciado el 21/10/2013. En esta causa el juez Otheguy había rechazado la cautelar y el juez Aurelio Ammirato dicta sentencia rechazando el amparo. En la sentencia se rechaza la legitimación de los actores FECOA y Lourenzo para actuar en defensa del ambiente, pero no en lo que respecta a la competencia, pero esta afectación no se tiene por probada. No se apeló la sentencia según lo que surge del sistema de consulta pública del Consejo de la Magistratura. Tampoco hay recursos ante el TSJ.

1447. Resolución de 1ª instancia del 17/09/2013 y de 2ª instancia de diciembre del 2013.

que contó con más de un centenar de inscriptos/as (vecinos/as, especialistas y organizaciones y referentes sociales, ambientalistas y barriales) que cuestionaron la EIA y rechazaron el emprendimiento y cuyos argumentos fueron ignorados o despreciados por la agencia.¹⁴⁴⁸

La Declaración de Impacto Ambiental (DIA) se fundó en un estudio solamente sobre la actividad del shopping, pero no sobre su construcción. Por lo tanto, la DIA no remediaba la ilegalidad. La DIA no es un simple trámite legal, sino que puede tener consecuencias. Así, en este caso, además de las edificaciones superficiales, se construyeron 15 mil metros cuadrados de cocheras subterráneas y nunca se supo que impacto en la impermeabilización de la zona implica tal obra, ya que jamás se evaluó este punto en una de las zonas más inundables de la Ciudad.

Según la Ley N° 123 (art. 19), APRA debía verificar que los datos suministrados por la empresa y las otras áreas de Gobierno fueran correctos y se ajustaran a la normativa vigente. APRA en ningún caso podía comportarse desconociendo que el procedimiento administrativo realizado previamente no cumplió con la ley. El titular del organismo debió haber hecho uso de sus atribuciones (art. 38, Ley N° 123) para demoler (o clausurar) dicha construcción en vez de otorgar el Certificado de Aptitud Ambiental.

La intervención de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) en la audiencia pública fue muy esclarecedora. Ellos recalcaron que el estudio de impacto ambiental siempre debe ser presentado previo a la construcción de cualquier obra de relevante efecto. Si se lo hace después, cuando ya está construido, no hay forma de comprobar que cumple con los principios ambientales necesarios. El procedimiento de la evaluación tiene como finalidad identificar los impactos ambientales para mitigar o evitar futuros riesgos. Es un elemento que se utiliza para gestionar riesgos, por lo cual es preventivo.

Otra cuestión clave que evidencia la irregularidad del Certificado de Aptitud Ambiental otorgado es la violación al artículo 3.1.2 del Código de Planeamiento (CPU) que establecía que

... en el parcelamiento de tierras del Estado Nacional sujetas a privatización o desafectadas del dominio o de un servicio público se destinará como mínimo el 65% de la superficie total para uso y utilidad pública transfiriéndose su dominio a la Ciudad. Deberá afectarse especial y preferentemente dicha superficie a la generación de nuevos espacios verdes parquizados.

La intrincada y forzada interpretación en este punto de la APRA a favor de los negocios de la empresa (diciendo que el predio aún tiene “titularidad do-

1448. También se refirió a esta situación Andrés Nápoli (director ejecutivo de FARN) en la entrevista del 20/12/2017.

minial” del Estado nacional y por ello no corresponde aplicar este principio) es flagrantemente violatoria del CPU y otras normas.¹⁴⁴⁹ La violación de este punto ya resultaba en sí mismo suficiente para rechazar el Estudio de Impacto Ambiental presentado, habiéndose construido todo el predio como de uso privado.

Si bien en este caso se consuman varios (des)controles legales y ambientales por parte de la Legislatura –rezonificación sin doble lectura ni audiencia pública, sin análisis ni siquiera en comisión ni dictámenes (constituyendo al cuerpo en comisión de improviso en medio de la sesión), con desaparición del plano que venía acompañando al proyecto, entre otras, violando los arts. 63, 89 y 90 de la CCABA y obstruyendo cualquier forma de participación ciudadana–, del GCBA y del Poder Judicial, queremos subrayar el caso como ejemplo paradigmático del rol fallido del Poder Ejecutivo de la Ciudad en la protección del ambiente –causante de su desprotección–. Esto, tanto a través la DGIUR, que emitió disposiciones sin estudio de impacto ambiental y avaló obras y usos ilegales, a pesar de tratarse de un caso donde era manifiesta su exigencia (Disposiciones DGIUR N° 178/06 y N° 1015/13), como de la APRA, que primero dijo que era SRE (disposición de la DGET de APRA del 20/12/2013) y luego cambió esa categorización aprobando un estudio de impacto ambiental *a posteriori* e incompleto que no evaluó ni previó potenciales riesgos ambientales, y consolidó una pérdida de espacios públicos y verdes emitiendo un Certificado de aptitud ambiental en fraude a la ley (disposición de APRA del 10/04/2014) y bloqueando una lucha vecinal de larga data que incluía la iniciativa de realizar allí un espacio verde con un lago aliviador.¹⁴⁵⁰

Reflexiones adicionales merecerían el extraño episodio de la caducidad de instancia en la causa “Charlón”,¹⁴⁵¹ el rol del Ministerio Público Fiscal que no defendió ni el ambiente –ante la manifiesta falta de EIA– ni el espacio verde y público y, en la causa conexa “FECOBA y otros”,¹⁴⁵² un uso irracional por

1449. Este predio estaba afectado a la prestación del Servicio Público de Trenes, ahora está destinado a un shopping. Resulta obvio que fue desafectado de un servicio público para pasar a ser parte de un negocio privado. Esta constatación en los hechos es confirmada también por la cuestionada Ley N° 4477, la que reafirma la desafectación de “uso ferroviario” del predio y la afecta a “un Equipamiento Local”, y previamente por el Decreto nacional N° 1723/12. Así, la propia Ley N° 4477, en su Anexo IV, al establecer las normas urbanísticas al predio, obliga a ceder 23.319 metros cuadrados para espacio público (65% del total) y transferir su dominio a la ciudad. Esto claramente no se respeta en la obra del shopping donde no hay ni un metro de superficie de uso y utilidad pública.

1450. Ya nos referimos al accionar sistemático de la DGIUR y APRA en la omisión y violación de sus deberes y funciones en este Cap. X, pto. 2.5. y especialmente en pto. 2.5.1., pto. 2.5.2. y 2.5.3.

1451. Sala II, CAyT, Expte. N° 46452/0, iniciado el 10/12/2012; ver también: “Charlón, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”; Expte. N° 46452/1, fallos del 10/12/2013, voto por sus fundamentos Dres. Centanaro y Daniele y “FECOBA y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A68795-2013/0, fallo del 02/12/2014.

1452. “FECOBA y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. A 68795-2013/0.

parte de la justicia del mecanismo de “falta de legitimación activa” para negarle a FECOBA la posibilidad de defender el ambiente y, peor aún, a uno de sus directivos –Lourenzo– la posibilidad de hacerlo a título de “habitante”, a pesar de la legitimación amplia del amparo colectivo en CABA, todo ello sin mirar ni entrar a considerar el fondo de la cadena de ilegalidades y las violaciones a los principios ambientales violados, que hubieran requerido obviamente un adecuado activismo judicial.¹⁴⁵³

Compartimos la visión con Enrique Viale de que las obligaciones de uso del suelo, en los códigos urbanísticos y normas especiales, son un factor fundamental de protección ambiental en las ciudades. Estas normas protegen el espacio público, el ambiente urbano y ordenan el territorio en las ciudades, como lo hacen la Ley de Bosques en las zonas rurales y boscosas o la Ley de Glaciares en la Cordillera. Pero lamentablemente las violaciones a las normas territoriales y ambientales en las ciudades son minimizadas, aunque comparten amenazas con las normas nacionales mencionadas: permanentemente “interpretadas” o violadas para otorgarles privilegios a corporaciones sojeras, mineras o inmobiliarias. La problemática es la misma: la disputa por la apropiación de espacios, lugares y territorios.¹⁴⁵⁴

X.2.7.3. Paseo del Bajo

Se trata de una nueva autopista, eufemísticamente denominada “Paseo”, que tendrá un sistema vial de 12 carriles, 4 de ellos para tránsito pesado y 8 para tránsito liviano entre la Autopista Buenos Aires-La Plata y Retiro. La obra tenía un valor –según el GCBA en su anuncio inicial– de US\$ 650 millones, o sea US\$ 97 millones por km,¹⁴⁵⁵ al año siguiente ya se hablaba de US\$ 883.300.000, más IVA, a razón de US\$ 122 millones por kilómetro.¹⁴⁵⁶ A esto hay que agregarle que el proyecto es llevado a cabo por AUSA –cuyas graves debilidades y dificultades de controles ya se señalaron– y la Corporación Puerto Madero –otra SA con una dinámica similar y falta de controles, cuyo Directorio está integrado

1453. Ver la lamentable sentencia del Dr. Ammirato de agosto de 2014 en la causa “FECOBA y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. A 68795-2013/O, como así también el lamentable voto mayoritario de la Sala II de los Dres. Centanaro y Lima. En la honorable disidencia de la Dra. Mabel Daniele quedan en evidencia la cadena de manifestas inconstitucionalidades.

1454. Viale, Enrique y otros en “Arcos: Ilegalidad de IRSA, complicidad de APra”, *op. cit.*

1455. “La nueva ribereña: tránsito pesado bajo tierra, más carriles para autos a nivel”, en *La Nación*, 06/04/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1886594-la-nueva-> [fecha de consulta: 27/02/2022].

1456. “La obra faraónica para Calcaterra”, en *La Alameda*, 15/03/2017. Disponible en: <https://laalameda.wordpress.com/2017/03/15/la-obra-faraonica-para-calcaterra/> [fecha de consulta: 27/02/2022]. El Paseo del Bajo fue financiado con fondos propios de la CABA y Nación, y en un porcentaje mayor por un préstamo internacional de la CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

por representantes de la Nación y la Ciudad—,¹⁴⁵⁷ a partir de las “mandas” del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte porteño.

Además, la financió supuestamente en parte con la venta de tierras ferroviarias nacionales (como Catalinas Norte II), donde se buscó esa excusa para rezonificar y vender para construir torres de alta gama, cementando el verde y desmantelándose el sistema ferroviario de conexión con el Puerto y la potencial conexión ferroviaria Retiro Constitución.

La traza comienza al sur en el empalme con las autopistas 25 de Mayo y Ricardo Balbín (BA-La Plata), desde donde parten ramas de vinculación como viaductos, que descienden hasta alcanzar el terreno, aproximadamente a la altura de Carlos Calvo. En ese punto, la traza comienza a enterrarse para transformarse en trinchera para el tránsito de vehículos pesados, manteniendo los carriles de vehículos livianos a nivel. Al cruzar la avenida Belgrano, la trinchera se desvía para ubicarse parcialmente debajo de Alicia Moreau de Justo, siendo este trayecto una trinchera cubierta y semi-cubierta hasta la avenida Córdoba. Luego continúa por un túnel hasta pasar la avenida Ramos Mejía, donde sube para emerger a la superficie, desarrollándose un sector a nivel para el ingreso y egreso a la Terminal de Ómnibus. Luego de esto continúa en un viaducto elevado, con conexión al Puerto, sobre las avenidas Antártida Argentina y Castillo, hasta su empalme Norte con la Autopista Illia, a la altura del Peaje Retiro.

Las mayores críticas se centran en lo antieconómico e insustentable del proyecto, paralelamente a las denuncias de corrupción y sobreprecios.¹⁴⁵⁸

1457. A través del Decreto presidencial de Menem N° 1279, el Gobierno nacional transfirió la propiedad de los terrenos de Puerto Madero (que tenían jurisdicciones superpuestas entre la Administración General de Puertos, la empresa Ferrocarriles Argentinos y la Junta Nacional de Granos, entre otras) a la Corporación Antiguo Puerto Madero SA y el Gobierno de la Ciudad rezonificó y así se privatizaron 170 ha de CABA. A partir de 1999, la Sociedad puede actuar también como: inmobiliaria, constructora, desarrolladora, y urbanizadora, asesora, *project manager*, fiduciaria, directora de obra, auditoría, administradora, financiera, inversora, fuera del área del Antiguo Puerto Madero, en cualquier lugar dentro o fuera del país; pudiéndose asociar bajo cualquier forma, adquirir o transmitir bienes a cualquier título que fuere incluso el fiduciario, dar o tomar en *leasing*, contratar o realizar por sí, por terceros o asociadas a terceros, la prestación de todo tipo de servicios, asesoramiento, transferencia de tecnología, gerenciamiento de proyectos, supervisión, dirección de obra, auditoría, locación de obras, operaciones financieras y de inversión, proyectos y construcciones de toda clase, representaciones, mandato, comisiones, agencias, consignaciones, gestiones de negocios, administrar bienes o fondos propios o ajenos, actuar en cualquier carácter en las operaciones de fideicomiso, *leasing* y fondos comunes previstos en la legislación vigente. O sea, a través de ella la Ciudad es un “desarrollador inmobiliario”. Corporación Puerto Madero SA no contestó el pedido de informes.

1458. La Auditoría denunció que el proceso licitatorio fue defectuoso, irregular y corrupto en favor de IECSA, la empresa del primo de Mauricio Macri, Angelo Calcaterra, para adjudicarle los tramos más caros de la construcción del Paseo del Bajo. Esta maniobra tenía –según la denuncia judicial– el único fin de garantizar a la empresa IECSA, entonces en poder de Angelo Calcaterra, 3200 millones de pesos.⁴ Según la Auditoría se encontraron sobreprecios de hasta un 513 por ciento en la obra. Ver: “Corrupción en el Paseo del Bajo: Larreta direccionó la obra a

“Caro e innecesario” dicen innumerable cantidad de expertos/as y participantes de la audiencia pública, y encima con posteriores elevados costos de mantenimiento. Se plantean otras alternativas, incluso algunas explicadas en la audiencia. Inyecta más vehículos al área central, contrariando el Plan Urbano Ambiental. En nada mejoran los cruces peatonales: se requiere sortear la misma cantidad de carriles. Aunque las autopistas parezcan imprescindibles para el tránsito vehicular, siempre hay alternativas mejores.

Es sabida la historia de que la construcción de las autopistas en la Ciudad de Buenos Aires arranca en 1977, con la expropiación, desalojo y demolición de 500 manzanas. Como sostiene Ludueña, la cuestión era y sigue siendo no llevar autos al Centro, sino gente; y para esto mejor eran son los transportes públicos.¹⁴⁵⁹

Así Buenos Aires queda surcada por autopistas, a diferencia de la mayoría de las Ciudades del mundo donde las autopistas son exteriores o anillo circular que rodea las urbes. Randle observa que su construcción representó la destrucción del tejido urbano y como corolario la destrucción de la vida vecinal, un valor que no se crea por decretos, sino que lleva generaciones de familias viviendo en un mismo lugar.¹⁴⁶⁰

En Estados Unidos y otros países, muchas de las autopistas urbanas están llegando al fin de su vida funcional, y en lugar de construir otras nuevas, las actuales están siendo demolidas.¹⁴⁶¹ La razón de las demoliciones es que se observó que añadir capacidad vial a las ciudades no disminuye los tiempos de recorrido.

Si se estudia el tránsito de la avenida Huergo-Madero, se estima en 23.000 los vehículos motorizados que transitan diariamente en sentido ascendente y 17.000 en el sentido descendente y su congestión solo ocurre en horas pico y está subocupada en el horario nocturno. La actividad portuaria solo representa un 14% del movimiento de tránsito. El 55,32% son

empresa de Macri”, en *Portal de Noticias*, 28/05/2019. Disponible en: <https://portaldenoticias.com.ar/2019/05/28/corrupcion-en-el-paseo-del-bajo-larreta-direcciono-la-obra-a-empresa-de-macri/> y “Paseo del Bajo: Denuncian que armaron la licitación a medida de Calcaterra”, en *AM750*, 28/05/2019. Disponible en: <https://750.am/2019/05/28/paseo-del-bajo-denuncian-que-armaron-la-licitacion-a-medida-de-calcaterra/> [fecha de consultas: 27/02/2022].

1459. Ludueña, Manuel, “Autopista Ribereña de Buenos Aires. El fantasma de la Ribera”, documento para el Ciclo de Conferencias Técnicas Ferroviarias, UTN, Instituto Argentino de Ferrocarriles y Redes de Integración, mayo 2016.

1460. Arq. Patricio Randle, 1979, citado por Ludueña en *op. cit.* Ver el plano de las autopistas de Cacciatore en el Cap. X, pto. 2.5.4. al hablar de AUSA.

1461. Por ejemplo, la autopista ribereña California 480 en San Francisco, demolida en 1991; la remoción de la autopista ribereña del río Cheonggyecheon en el centro urbano de Seúl en el 2003, que permitió disminuir el efecto isla de calor en ocho grados; la demolición de autopista ribereña del río Willamette Harbor Drive, en Portland; en Madrid la autopista M-30 ribereña del río Manzanares fue modificada en el año 2000 para habilitar el Proyecto Madrid Río; entre otras.

autos pasantes, el 27,8% son vehículos pesados y 5,5% buses.¹⁴⁶² De estos estudios se constata que el problema principal no es el puerto, sino que quienes se desplazan desde el sur para ir al norte o viceversa no tienen otra alternativa que pasar por CABA, porque la ruta provincial N° 6 no está transitable para la carga, ni el Camino de Cintura, por falta de conectividad. No hay una vía periférica a CABA. Los/as expertos/as afirman que existe un déficit en la red de tránsito pesado y además que llegan al puerto una gran cantidad de cargas que se distribuyen en la provincia de Buenos Aires y que tienen un impedimento fuerte en la movilización dentro de la Ciudad, así como la entrega de productos de consumo masivo que se localizan entre 10 y 12 kilómetros de comercios continuos –av. Rivadavia, Cabildo, San Martín–.

La Administración General de Puertos proponía como alternativa para aliviar el ingreso y egreso del Puerto un nuevo acceso ferroviario (Acceso Ferroviario Norte a Puerto Buenos Aires) que permitiría el acceso directo al Puerto desde las vías principales de las líneas Mitre y San Martín (trocha ancha) a la altura del empalme Ugarteche, ubicado a 250 metros aproximadamente al sur de avenida Sarmiento. El valor de esta obra era de inversión de US\$ 40.000.000, monto bastante inferior a cualquiera de las alternativas viales evaluadas por la consultora de la Corporación Antiguo Puerto Madero SA.¹⁴⁶³ Este nuevo acceso complementaba y optimizaba el utilizado para el ingreso al área portuaria por la Parrilla Empalme Norte.¹⁴⁶⁴ Ahora esto se vuelve imposible, quedando el puerto totalmente dependiente de la carga en camiones.

En su fundada crítica el Instituto Argentino de Ferrocarriles¹⁴⁶⁵ afirma que la proyectada desde hace más de 40 años Autopista Ribereña se trata de una obra de enorme costo cuya necesidad real no está probada. Entienden que genera un fuerte impacto a modo de barrera urbana frente al nuevo barrio formado en la Isla de Puerto Madero y un efecto probablemente opuesto al que supuestamente se busca. Sostienen que a pesar de la decisión de construir esa autopista desde la época de la dictadura¹⁴⁶⁶ nunca se demostró su necesidad en función de

1462. UTN (2010), Informe Técnico sobre Tránsito de Cargas en av. Ing. Huergo de la CABA citado por Ludueña, Manuel, "Autopista Ribereña de Buenos Aires. El fantasma de la Ribera", *op. cit.*, p. 35.

1463. *Ibidem*, p. 39.

1464. Ver también: GCBA. Plan Estratégico para el Puerto de Buenos Aires, 2013.

1465. Instituto Argentino de Ferrocarriles, actualización de estudios, PLAN CIMOP 2013, CABA, "Tráfico Pasante Norte-Sur por Puerto Madero y Acceso Sur al Puerto de Buenos Aires. El rol del Ferrocarril".

1466. Se planificó como autopista pasante entre Retiro y las autopistas 25 de mayo y a La Plata, sin accesos internos a las avenidas del centro porteño, en una época en que la autopista a La Plata aun no existía. En tiempos del gobierno militar se suspendió la construcción porque afectaba la seguridad del Comando en Jefe del Ejército (hoy Ministerio de Defensa y Estado Mayor General del Ejército, Edificio Libertador). Una vez construido el nuevo emprendimiento inmobiliario de Puerto Madero, la autopista proyectada resultó molesta a los inversores, especialmente a los restaurantes.

las reales demandas circulatorias ni se midió la corriente circulatoria real, sino que se fue haciendo todo lo contrario, con obras viales que conducen el tráfico a la zona portuaria, generando un cuello de botella que la autopista no desalentará, sino que inducirá, empeorando las condiciones de congestión. Plantean que el primer objetivo es descongestionar el eje Madero-Huergo, lo que se logra reduciendo la circulación en horas pico, ya que cuando está libre este corredor se recorre de punta a punta en 4 a 6 minutos con semaforización coordinada. Proponen la segmentación de horarios para diferentes tráficos, coordinando los camiones que van al puerto y los ómnibus que van a Retiro.

El experto en movilidad urbana Jorge Zatloukal, en el mismo sentido, critica la ausencia de la visión regional del problema de la movilidad y la falta de conciencia acerca de las irreparables consecuencias futuras de un desmantelamiento de estos sectores de única interconexión de la red ferroviaria metropolitana y nacional. Detalla cómo, contrariamente a lo que se intenta hacer en Buenos Aires actualmente, a nivel mundial hoy se están ejecutando importantes proyectos de interconexión ferroviaria como el Acceso al East Side en Nueva York y el Crossrail en Londres.¹⁴⁶⁷

Había alternativas sustentantes planteadas: evitar tránsito de camiones al puerto reemplazando por el ferrocarril; agilizar el tránsito por la avenida Madero-Huergo disminuyendo el nivel de congestión, así como las horas pico, siendo innecesario incrementar la capacidad vial; introducir un carril exclusivo para el transporte público, una ciclovía y mejorar las veredas para el tránsito peatonal, en lugar de ampliar con más carriles sobre parte de la parrilla ferroviaria y sin necesitar el desplazamiento o la demolición de los edificios preexistentes en la traza y completar la conexión transversal entre la AU Buenos Aires-La Plata y la 27 de Febrero para conectarse con la AU 4 –Gral. Paz– Acceso Norte sin necesidad de pasar por el Área Central.

La actual obra de autopista Paseo del Bajo no tomó en cuenta estas observaciones y sugerencias y avanzó ignorando el mandato ambiental en la materia del PUA (Ley N° 2930) y sin tener en cuenta al ferrocarril como una parte importante del sistema circulatorio urbano.

A través de la Ley N° 2638 del 7 de febrero del 2008, se aprobó el Convenio N° 42/06, Acta de Entendimiento “Autopista Ribereña”, celebrada el día 11 de octubre de 2006 por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, el Ministerio de Economía y Producción de la Nación, la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, el Banco de la Nación Argentina, Nación

1467. Zatloukal, Jorge, “Las vías de Puerto Madero y el transporte en la Región Metropolitana”, Buenos Aires, 2016.

Fideicomisos SA, el Órgano de Control de Concesiones Viales, el Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Corporación Antiguo Puerto Madero SA.

A pesar de las críticas al estudio de impacto ambiental, las económicas financieras y las alternativas planteadas, las intervenciones en contra en la audiencia convocada por el APRA y en la de la Legislatura, se sanciona sin más devolución ni explicación la Ley N° 5797, del 16 de marzo de 2017, que además de efectuar todas las rezonificaciones que permiten la construcción de la autopista (eufemísticamente denominada “Parque Lineal-Paseo del Bajo”, art. 6), autoriza además la construcción de estacionamientos subterráneos (1500 cocheras, art. 8) y rezonifica permitiendo negocios inmobiliarios y la venta de la última manzana verde de Puerto Madero (parcela b de la manzana 1q) que estaba destinada a la construcción de una escuela (art. 13). El mismo día también se aprobó la rezonificación de las tierras públicas nacionales de Catalinas Norte II (Ley N° 5796) para permitir la construcción de 7 torres –4 de ellas de 139 m de altura–, a las que se pone a la venta ilegalmente sin ley del Congreso de la Nación, a través del Decreto PEN N° 255/17, con la excusa de financiar la autopista “Paseo del Bajo”.¹⁴⁶⁸

Una de las principales sospechas de los/as urbanistas y vecinos/as que plantean alternativas sustentables es que la razón de la obra está más en la presión de los desarrolladores inmobiliarios para la venta de tierras públicas ferroviarias

1468. Se presentaron amparos colectivos en el fuero federal contra el Gobierno nacional por la ilegalidad de la venta de tierras públicas nacionales sin ley del Congreso de la Nación, pidiendo la nulidad del Decreto PEN (Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos contra PEN-AABE s/ Amparo, Expte. N° 21255/17. Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 12 a cargo de la Dra. Macarena Marra, pide la inconstitucionalidad de la Ley N° 5796, del Decreto-Ley N° 22423 del 06/03/1981 y del Decreto N° 1173/2016 del 15/11/2016 y solicita la restitución de tierras de Catalinas Norte II y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos contra el Poder Ejecutivo Nacional-AABE s/ Amparo, Expte. N° 27241/17 por la manzana 1q, pide la inconstitucionalidad de la Ley N° 5797, del Decreto-Ley N° 22.423 del 06/03/1981 y del Decreto N° 1173/2016 del 15/11/2016 y la restitución de las tierras públicas, en la medida que afecta la pérdida de la última manzana verde de Puerto Madero y estaba destinado a una escuela). En el primer caso, a pesar del amparo y antes de la sentencia se empezaron a rematar los terrenos de Catalinas Norte II, resultandos beneficiarios: Consultatio, de Eduardo Costantini, se adjudicó el lote 5 por US\$ 40.200.000. El otro predio fue para la firma TGLT, y se vendió a US\$ 40.500.000. Ver: “Catalinas Norte: pagaron US\$ 80,7 millones por dos terrenos para construir torres”, en *Clarín*, 26/10/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/arg/rematan-exclusivos-lotes-construir-torres-frente-rio_o_S1kbnJ0W.html [fecha de consulta: 27/02/2022]. Se ha pedido la nulidad del remate. Con posterioridad hubo fallo adverso de primera instancia que considera que el amparo “no es la vía idónea”, apelado el 14/05/2018. Luego fallo adverso en segunda instancia. Se pusieron nuevos lotes a subasta en el 2018 aun sin sentencia definitiva y fueron rechazados los recursos extraordinarios y de queja en diciembre del 2018. En relación a la manzana 1o pusieron tres veces fechas de remate y vuelven a aplazarlo. Finalmente también la CSJN rechazó el recurso de queja sin fundamentos. Volveremos sobre estas causas en Cap. X., pto. 3.13. Sobre la venta ilegal de tierras ferroporcuarias nacionales sin ley del Congreso de la Nación y su judicialización nos hemos explayado en otras partes de este trabajo: Cap. VIII, pto. 2 sobre venta de tierras públicas y Cap. XI, pto. 3.2. sobre judicialización de casos como activismo ciudadano.

(Catalinas Norte II) y de Puerto Madero (manzana 1Q) que en la obra en sí o, en todo caso, el beneficio de las empresas constructoras beneficiadas.

Hay una causa judicial que cuestiona esta obra por parte de un estudio que había presentado un proyecto de Autopista Ribereña (“Grupo Torcello SA c/ EN Ministerio del Interior, OP y V, Secretaría de Obras Públicas y otros s/ proceso de conocimiento”)¹⁴⁶⁹ y también una denuncia penal por irregularidades en la licitación de esta obra, efectuada por la Procuraduría de Investigaciones Administrativas contra Larreta y su Ministro de Desarrollo Urbano y Transporte, Franco Moccia, el Ministro de Transporte de la Nación, Guillermo Dietrich, el Presidente de AUSA, Carlos María Frugoni y la jefa de Compras de dicha empresa, Natalia Bustos.¹⁴⁷⁰

X.2.7.4. Los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación

La obligación de hacer un Código Urbanístico (CU) actualizado –por la Ley N° 2930– es de 2008, sin embargo, recién en los últimos años se tomó la decisión de proponerlo, lo que dio tiempo para muchos negocios inmobiliarios previos sabiendo la línea de las modificaciones que iban a adoptarse.¹⁴⁷¹ Además, esto no debía hacerse después del tiempo transcurrido sin la previa actualización del Plan Urbano Ambiental, pendiente desde 2014, y sin la aprobación de su Modelo Territorial. Desde 2016 los/as vecinos/as medianamente informados/as y las redes de defensa del ambiente, el patrimonio o la preservación de los barrios sintieron este proyecto como la “madre de todas las batallas”, el “golpe final”. Lo ven como una “batalla” en contra de todos los ideales defendidos.

Para Massuh y Baldiviezo quienes dominan el mercado inmobiliario de la Ciudad presionaron a sus socios en el Gobierno y estos adoptaron la estrategia de hacer como si se trataran grandes temas de política urbana con el solo fin de facilitar el camino a negocios puntuales. Lo cierto es que se reavivó

1469. Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 4, a cargo de la Dra. Rita María Ailán, Expte. N° 22072/2016.

1470. Causa radicada en el Juzgado Federal N° 7, a cargo de Sebastián Casanello, Fiscalía Federal 4, de Carlos Stornelli, “Avanza la denuncia por irregularidades en la obra del Paseo del Bajo que habrían beneficiado al primo de Macri”, en *BigbangNews*, 20/12/2018. Disponible en: <https://www.bigbangnews.com/politica/avanza-la-denuncia-por-irregularidades-en-la-obra-del-paseo-del-bajo-que-ha-brian-beneficiado-al-primo-de-macri-2018-12-20-8-30-o> [fecha de consulta: 28/02/2022].

1471. Manuel Ludueña dice, hablando de las despectivamente llamadas por el Gobierno “torres sorpresa”, “es el modo de llamar la atención para acelerar las inversiones en los predios que facilitan tales situaciones para que los desarrolladores locales aprovechen este período de incertidumbre o de “liquidación de stock de torres sorpresa” –tal como sucedió con los cientos de presentaciones antes de entrar en vigencia el CPU en 1977–. Ludueña, Manuel, “Zonceras del Código Urbanístico” (manual en preparación), paper 22 ps., febrero 2018. Disponible en: www.acdh/documentos [fecha de consulta: 28/02/2022].

el mandato del PUA olvidado por 10 años para reemplazar el CPU por un nuevo Código Urbanístico, con el verdadero trasfondo de subsanar (legalizar) los numerosos permisos ilegales otorgados. Coincidimos con ellos en que para darle un marco de apariencia democrática se creó el Foro de Desarrollo Urbano y en que las razones del manejo secreto del texto y la celeridad del trámite administrativo estaban más vinculados a resolver los problemas jurídicos de los desarrolladores y alimentar la especulación inmobiliaria, que en atender las verdaderas y prioritarias necesidades y graves crisis ambientales, sociales, culturales y económicas que vive la Ciudad.¹⁴⁷²

Así, las desarrolladoras inmobiliarias más importantes del país y los estudios de arquitectura, jurídicos y de consultores relacionados con todos los negocios inmobiliarios –precisamente los perjudicados por varias sentencias judiciales que les pusieron límites– fueron nombrados integrantes de ese Foro,¹⁴⁷³ como Federico Weil (fundador y CEO de TGLT),¹⁴⁷⁴ Eduardo Costantini (presidente de Consultatio y de la Fundación Eduardo F. Constantini), Raúl Sáenz Valiente (director de Creaurban,¹⁴⁷⁵ Grupo ODS), Pablo Pschepiurca (socio titular del estudio Aisenson, el principal estudio de arquitectura de la ciudad y responsables de los proyectos como el de Villa Roccatagliata y Astor San Telmo), Diego Abramzon (fundador del Estudio Abramzon y Asociados), Santiago Tarasido (director y gerente general de CRIBA, una de las principales constructoras del país). Luego de un par de reuniones del Foro, el proyecto del nuevo Código Urbanístico fue remitido al Consejo de Plan Urbano Ambiental (CoPUA),¹⁴⁷⁶ organismo que debía aprobarlo antes de su remisión a la Legislatura. Sus integrantes decidieron por mayoría aprobar el texto del Código Urbanístico de 900 páginas remitido por el Subsecretario de Planeamiento luego de un solo día de tratamiento.¹⁴⁷⁷ Solo

1472. Massuh, Gabriela y Baldviezo, Jonatan “El Código Urbanístico de Angelo y Nicky”, *op. cit.*

1473. Según Massuh y Baldviezo: “Los que en realidad digitan la planificación de la ciudad (el mejor amigo de Macri) Nicky Caputo, Eduardo Elsztain a través de su empresa IRSA, la más grande terrateniente urbana de la ciudad, el mismo Rodríguez Larreta y Franco Moccia, su ministro de Desarrollo Urbano y Transporte) decidieron institucionalizar su grupo de empresarios consejeros”, *ibídem.*

1474. TGLT compró la empresa constructora de Caputo, evitándole al amigo del presidente el “conflicto de intereses”, ver: “Los compradores de Caputo y Calcaterra apuestan a la obra pública”, en *La Nación*, 04/02/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2106501-los-compradores-de-caputo-y-calcaterra-apuestan-a-la-obra-publica> [fecha de consulta: 24/01/2022].

1475. En 2016, Marcelo y Damián Mindlin, Gustavo Mariani y Ricardo Torres compraron la constructora Creaurban y la empresa IECSA a Angelo Calcaterra, primo de Macri.

1476. Miembros Integrantes CoPUA año 2016: Bellardi, Marta Emma (Lic. Mg. Sociales), Di Legge, Estela (arq.), Dujovne, María (arq.), Falher, Guillermo (arq.), Giglio, Mónica (Dra. arq.), González, Martín Ezequiel (Lic.), Machado Montemurro, Selva (Dra. C.P.), Mosto, Gustavo (Mg. Ec. Urbano), Pradelli, Ariel (arq.), Rebagliati, Gastón (arq.), Sosa, Daniel Edgardo (arq.), Tella, Guillermo (arq.), Urreli, Adrián Gonzalo (Sr.) y Verdaguer, Fernando (arq.), ver Cap. XI, pto. 4.3.5.

1477. El día viernes 25/11/2016 bajo Expte. N° EE25973033-SSPLANE-2016 ingresó el proyecto del Código Urbanístico para su tratamiento por el CoPUA. El tratamiento por parte de este Cuerpo se

dos consejeros aprobaron un dictamen de minoría solicitando mayor tiempo de análisis y debate (Estela Di Legge y Ariel Pradelli). Coincidimos con Massuh y Baldiviezo en calificar este hecho como escandaloso considerando que se trata de una de las leyes más importantes de la Ciudad, que modifica el valor del suelo, afecta la trama social y el ambiente urbano.¹⁴⁷⁸

El Gobierno había anunciado que enviaría el proyecto primero en marzo del 2016 y luego a fines de 2016 para que la Legislatura lo aprobase en sus sesiones de fin de año, pero el Observatorio del Derecho a la Ciudad e integrantes de la Campaña por una Carta del Derecho a la Ciudad presentaron una acción de amparo solicitando que se ordenara una amplia información y se abriera la discusión a la participación ciudadana.¹⁴⁷⁹ En la sentencia cautelar de primera instancia, la jueza Elena Liberatori ordena nuevas instancias de participación ciudadana más amplias y mejor informadas.¹⁴⁸⁰

A partir de entonces, el GCBA empezó a efectuar convocatorias a reuniones en la sede del Ministerio de Desarrollo Urbano¹⁴⁸¹ y en las Comunas. Estas reuniones fueron tildadas de meramente formales y con criterios de participación muy deficitarios por los/as propios/as asistentes.

Los/as vecinos/as participantes en las diferentes reuniones en las Comunas y convocatorias enumeran extensas listas de críticas. Entre otras, señalan que el proyecto de nuevo Código no trata temas ambientales, que hay “buenas intenciones declamadas”, “expresiones marquetineras”, “hay buenos deseos como tener plazas cada 5 cuadras, pero no dicen cómo”, y que “lo de la baja de las alturas es mentira, hay zonas de promoción que se van para arriba”. Por

inició el día 29/11/2016, primer día hábil de reunión del Consejo posterior al ingreso. Ante la presión ejercida por la mayoría de los integrantes de este Consejo se emitió dictamen el día 30/11/2016.

1478. Massuh, Gabriela y Baldiviezo, Jonatan “El Código Urbanístico de Angelo y Nicky”, *op. cit.*

1479. “Baldiviezo Jonatan Emanuel y O. c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A24068-2016/o, iniciado el 05/10/2016 para garantizar la participación ciudadana de los habitantes de la CABA, de cada una de las comunas y de sus respectivos consejos consultivos en el diagnóstico, deliberación, decisión del contenido, lineamientos y del texto del nuevo Código Urbanístico. Se solicita se ordene al Foro de Desarrollo Urbano (creado por Decreto del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte) que se transforme en un ámbito de participación ciudadana abierto; fallo de 1ª inst. del 24/11/2016 (Juzgado N° 4, Sec. 7) y fallo de la Sala I (Díaz, Schafrik y Lima) de abril de 2017, con disidencia parcial de Fabiana H. Schafrik de Núñez. Ver Cap. XI, pto. 4.3.4. Foro de Desarrollo Urbano.

1480. Dice en su fallo: “surgen elementos contundentes que permiten afirmar que tanto la convocatoria ministerial como la efectiva integración del Foro se hallan sesgadas por hacer lugar a una participación preferencial, básicamente la de los sectores del negocio inmobiliario”. El GCBA apeló la cautelar dispuesta en 1ª instancia, y en Cámara obtuvo una cautelar más “light”.

1481. Así, el día lunes 05/06/2017 convocó a un Seminario del Foro Participativo Permanente para la discusión de los borradores de los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación, si bien dicha convocatoria no fue publicada ni en el Boletín Oficial de la Ciudad y se convocó en pleno horario laboral y jamás hubo un informe técnico dando respuestas a los cientos de propuestas/ críticas/ preguntas formuladas por los/as participantes. Todos/as los/as Participantes hablaron en contra y efectuaron críticas y propuestas.

ejemplo, en la Comuna 3 “estamos en una comuna que casi no hay verde y van a autorizar 38 m en todas las avenidas y con esa medida nos comen la mejora que va a provocar el Parque de la Estación y la Manzana 66”.¹⁴⁸²

En distintas reuniones los/as participantes enumeran, estudian, subrayan y hasta sistematizan las incongruencias entre los discursos de los/as funcionarios/as en los medios de comunicación y en las reuniones barriales que hicieron para difundir el Código y el texto (o las varias versiones –nueve– de texto presentadas).¹⁴⁸³

Se critica la metodología de elaboración no participativa, a partir de un grupo cerrado de “expertos” de los lobbies inmobiliarios y el punto más cuestionado fue la eufemísticamente llamada por el GCBA “volumización” de la Ciudad, o sea el aumento generalizado de la capacidad constructiva de los terrenos y la liberación de la construcción en altura en algunas zonas.¹⁴⁸⁴ Se conforma

1482. Alberto Aguilera –impulsor de la Manzana 66 como espacio verde– al comentar la nota de Télam de febrero del 2018. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201802/249906-cons-truccion-edificios-nuevos-altura-caba.html> [fecha de consulta: 28/02/2022].

1483. Ver: “El nuevo código urbano genera debate”, en *La Nación*, 02/12/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2087621-el-nuevo-codigo-urbano-genera-debate>; “Los desarrolladores anticiparon hacia dónde va el GPS inversor” en *La Nación*, 07/09/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/los-desarrolladores-anticiparon-hacia-donde-va-el-gps-inversor-nid2061122/>; “Pensar la ciudad en la que queremos vivir”, en *Clarín*, 04/04/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/arq/urbano/pensar-ciudad-queremos-vivir_o_rkEhaSlpe.html; “Debate en capital. La Ciudad del futuro: desaparecerán las ‘esquinas enanas’ y las ‘torres sorpresa’”, en *Clarín*, 01/07/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/ciudad-futuro-desapareceran-esquinas-enanas-torres-sorpresa_o_HiaiTPSEZ.html; “Buscan cambiarlas reglas para construir en la ciudad” en *La Nación*, 15/07/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/buscan-cambiarlas-reglas-para-construir-en-la-ciudad-nid2042957/>; “Tres Dimensiones: El borrador del futuro Código Urbanístico porteño” en *Clarín*, 19/06/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/borrador-futuro-Codigo-Urbanistico-porteno_o_rjEWwfil.html; Franco Moccia: “El nuevo Código Urbanístico Porteño será más transparente”, en *La Nación*, 06/09/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/franco-moccia-el-nuevo-codigo-urbanistico-porteno-sera-mas-transparente-nid2060280/>; y “Más de 100 organizaciones decimos No al Código Urbanístico y de Edificación”, en *Observatorio del Derecho a la Ciudad*, 29/05/2017. Disponible en: <https://observatoriociudad.org/2017-05-mas-de-100-organizaciones-decimos-no-al-codigo-urbanistico-y-al-codigo-de-edificacion> [fecha de consultas: 28/02/2022].

1484. Ver: “El proyecto de Nuevo Código Urbanístico, el empeoramiento de las condiciones de habitabilidad en las viviendas”, en *Barriada.com.ar*, 20/04/2018. Disponible en: <https://www.barriada.com.ar/el-proyecto-de-nuevo-codigo-urbanistico-el-empeoramiento-de-las-condiciones-de-habitabilidad-en-las-viviendas/> [fecha de consulta: 28/02/2022]; “El GCBA respondió eliminando el FOT (Factor de Ocupación del Terreno, es decir, la cantidad de m² que se pueden construir en cada inmueble) del Nuevo Código, solo dejando como limitante la altura máxima y estableciendo ‘Áreas de Desarrollo’. En esas áreas se autoriza la construcción de torres al estilo Puerto Madero sobre la ribera del río Matanza-Riachuelo, en zonas aledañas a la General Paz y a Puerto Madero en los barrios de San Telmo y en La Boca”, según Massuh, Gabriela y Baldiviezo, Jonatan “El Código Urbanístico de Angelo y Nicky”, *op. cit.*

una articulación de más de 130 asambleas y organizaciones vecinales, académicas y sociales para generar una propuesta participativa alternativa.¹⁴⁸⁵

Hay consenso entre los expertos/as ambientales, urbanistas y patrimonialistas y los/as vecinos/as que promueven el Buen Vivir en la Ciudad al exponer en diferentes reuniones y foros que: el nuevo CU no cambia la orientación del Código de Planeamiento Urbano, sino que ensambla de modo diferente numerosos artículos y algunos pasan a ser Anexos; que intensifica la capacidad constructiva de forma indiscriminada (así, por ejemplo, manzanas con alturas de 2 niveles se promueven a 5/6 niveles) y se desentiende por mejorar las condiciones de habitabilidad: no se exige el cumplimiento del asoleamiento mínimo; no se proporciona el aumento de la capacidad constructiva con el aumento de espacios verdes (plazas, parques barriales y parques ciudadanos); no se garantiza la dotación cierta de la infraestructura básica (desagües cloacales y pluviales, agua potable, gas y electricidad domiciliarios y alumbrado público por red). Todos/as critican la venta indiscriminada de la tierra pública, empeora el criterio del Código de Planeamiento Urbano que las preveía como tierras de reserva para el desarrollo estratégico futuro; incluso, su total venta implicará –por falta de tierras disponibles– un aumento del precio de la tierra por déficit y competencia entre usos.¹⁴⁸⁶

Dice Brailovsky sobre el proyecto:

... no tiene en cuenta las condiciones del medio natural sobre el cual la ciudad se asienta. Muchos profesionales señalaron la falta de tratamiento de la ribera del Río de la Plata, de la barranca que antiguamente marcaba su costa y de los arroyos entubados. Todas ellas zonas cuyo comportamiento hidrológico es diferente de las restantes. Llama la atención que se olvidaran de la adaptación del medio urbano a su soporte natural. Buenos Aires se encuentra en la Pampa Ondulada, una zona de suaves colinas y de lagunas hoy tapadas. Cualquier albañil sabe de los riesgos de es-

1485. “130 asambleas y organizaciones INVITAMOS a conformar un Frente por una Planificación Ciudadana integral”, en *Palermo Mío*, 07/05/2018. Disponible en: <https://www.palermomio.com.ar/130-asambleas-y-organizaciones-invitas-a-conformar-un-frente-por-una-planificacion-ciudadana-integral/> [fecha de consulta: 28/02/2022].

1486. Ludueña, Manuel, “Observaciones estructurales al Proyecto de Código Urbanístico PE-GCBA, abril 2018”, Presentación en Buenos Aires Sostenible, 04/05/2018. También: Charriere, Margarita, “Aportes al nuevo código urbanístico”. Disponible en: <https://metropolitana.org.ar/idm/aportes-al-nuevo-codigo-urbanistico/>; “La Asociación de vecinos SOS Caballito realizó un exhaustivo análisis del Nuevo Código Urbanístico”, en *El Adán de Buenos Ayres*, 01/04/2018. Disponible en: <http://www.eladanbuenosayres.com.ar/la-asociacion-de-vecinos-sos-caballito-realizo-un-exhaustivo-analisis-del-nuevo-codigo-urbanistico/>; CELS, 21/07/2021 “Código urbanístico: el proyecto de reforma no garantiza una ciudad justa y sostenible”. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2018/12/nuevo-codigo-urbanistico-una-ciudad-para-el-mercado-inmobiliario/>; “Nuevo código urbanístico: una ciudad para el mercado inmobiliario”, 07/12/2018. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2018/12/nuevo-codigo-urbanistico-una-ciudad-para-el-mercado-inmobiliario/> [fecha de consultas: 28/02/2022].

conder con pintura una grieta estructural. Sin embargo, los que manejan el urbanismo de esta ciudad creen que se pueden ocultar los humedales con cemento.¹⁴⁸⁷

Massuh y Baldiviezo sintetizan otras críticas:

El proyecto no contiene normas ni herramientas urbanísticas que consideren los principales problemas de la ciudad: el aumento de familias inquilinas (inquilinización de la ciudad y su fragmentación en una clase de propietarios y otra de inquilinos), la pérdida de espacios verdes, la crisis habitacional, las inundaciones, los procesos de gentrificación de los habitantes y comercios de los barrios, el colapso de los servicios públicos, la sobreconstrucción y la pérdida de las identidades barriales, la falta de democracia en la discusión de la planificación urbana, la mercantilización y privatización de lo público, la disminución grave del banco de suelos con el plan sistemático de venta de tierras públicas, el deterioro ambiental del aire y de las aguas, la destrucción del arbolado público, la especulación inmobiliaria, la crisis habitacional, la distribución desigual de la riqueza producida por la ciudad y la apropiación por unos pocos de la plusvalía urbana.

Manuel Ludueña¹⁴⁸⁸ es tal vez quien mejor analiza el doble discurso y las incongruencias. Entre otras, lo que se declama pero no es tratado en el Código Urbanístico; sus falencias y las contradicciones. Se habla de sustentabilidad, pero

... solo trata la sustentabilidad inmobiliaria, en nada se trata la sostenibilidad urbano ambiental puesto que: se incrementa la densidad edilicia y poblacional en todos los predios no catalogados y se propende a la demolición de las casas y construcciones existentes de baja altura al incrementarse la capacidad constructiva; en especial, en los predios sobre avenidas y esquinas. Tampoco se prevén espacios verdes y equipamientos en atención a la nueva capacidad constructiva, es decir de modo proporcional. La sostenibilidad debe posibilitar mejorar las condiciones de vida, un mejor ambiente, y ámbitos de sociabilidad. Tampoco se trata el transporte público. Se confunde la acción de gobierno y la recopilación de leyes, con los contenidos del CU que “repiten” el contenido del Código de Planeamiento Urbano (CPU) vigente [...] Lamentablemente, al igual que el CPU se siguen orientando los cambios en transporte para mejorar los desplazamientos de la periferia metropolitana al Área Central, [...] establece áreas con diversas superficies y situaciones ambientales, limitadas por avenidas y totalmente irrespetuosas de las estructuras barriales; esta conformación de escritorio introduce un Microzoning y desvirtúa el proceso de conformación de la ciudad, su paisaje, a la vez que desvaloriza al patrimonio sociocultural: enajena. Por tanto, desconoce a las personas locales y proyecta una ciudad habitada en edificios suntuosos y estándar, sin casas y con servicios totalmente privados y privatizados. Una ciudad de exclusión.¹⁴⁸⁹

1487. Mail del 31/07/2017.

1488. Entrevista del 25/10/2017 y Ludueña, Manuel, “Zonceras del Código Urbanístico”, *op. cit.*

1489. *Ibídem*, p. 4.

Ludueña critica que

... ambos códigos –CPU y CU– tienen la misma concepción de irrealidad. Deviene en categorías que se aplican indistintamente a situaciones urbanas, sociales, económicas y ambientales absolutamente diferentes. Por caso: el mismo tipo de “corredor” se habilita en el Norte y en el Sur, así como “áreas de sustentabilidad” del mismo tipo –uso y alturas– en sectores inundables o con alta congestión o sin vientos.¹⁴⁹⁰

Lo cierto es que áreas diferentes requieren diferentes tratamientos.

Aunque los funcionarios/as han sostenido en las reuniones que hay topos bajos de altura en muchas partes de la ciudad, hay varios trucos para violarlos, como el englobamiento de parcelas y los “enrases”.

No hay igualdad de tratamiento en la distribución de la capacidad constructiva en relación a los recursos prediales –la superficie de cada predio–. Debe lograrse un reparto equitativo y no camuflarlo con una homogeneidad por la altura. Incluso, acelerará, facilitará la demolición de las construcciones en las parcelas pequeñas –más del 25% de los lotes de cada manzana; más de 12 edificios de planta baja o planta baja y primer piso– e introduciría nuevas situaciones de inequidad –de dos niveles podrán pasar a trece con dos retiros–...¹⁴⁹¹

Si se mira la cuadrícula de la Ciudad se puede apreciar que no hay manzanas iguales y que las parcelas son irregulares, por eso decir que se “homogeneizan” alturas es una trampa, no solo porque después hay cómo violarlas sino también porque las formas constructivas de nuestros barrios y casas en la mayor parte de la ciudad son peculiares. Así, por ejemplo, al lado de una “casa chorizo” con pasillos o patios no se puede permitir un edificio pegado a la medianera que le quite todo el aire y la luz.

La preocupación por las torres deviene de la falta de infraestructura y de evaluaciones de impacto urbano ambientales, así como, de no ser localizables en sectores urbanos adecuados. Se estima en algo más de 500 los edificios en torres de más de 12 pisos, de los cuales aproximadamente 100 son de más de 100 metros de altura.¹⁴⁹² El proyecto de CU alienta duplicar las torres en áreas ambientalmente inadecuadas por contaminación del curso de agua o por congestión vehicular prolongada, así como sin cobertura suficiente de infraestructura y equipamientos públicos, con costos públicos emergentes para subsanar tales ausencias.¹⁴⁹³

1490. Ídem.

1491. Íbidem, p. 5.

1492. Ver base de datos: <http://skyscraperpage.com/cities/>

1493. Íbidem, p. 6.

Según el subsecretario de Planeamiento Urbano de la Ciudad, Carlos Colombo:

... en 200 años se construyeron 104 millones de metros cuadrados [...] en una ciudad con potencial para 220 millones de metros cuadrados, y aquello que resta por edificar sería regido por criterios más relacionados con la “homogeneidad”, [...] la Ciudad está construida en un 66 %, de acuerdo a los parámetros que marca el Código vigente. El tema es cómo se completa el tercio faltante.¹⁴⁹⁴

Según Franco Moccia, ministro de Desarrollo Urbano y Transporte de la CABA: “De acuerdo con el anteproyecto, el grueso de los cambios se verá en décadas y en la medida en que la Ciudad se haga renovable”, sin embargo, otros tendrán efecto impactante en corto y mediano plazo, que el funcionario no menciona.

Ludueña explica y fundamenta que los datos que consignan los funcionarios no son consistentes con estudios previos. Donde dice “104 millones de metros cuadrados” debería decir aproximadamente “220 millones de metros cuadrados”, y donde dice “220 millones de metros cuadrados” debería decir aproximadamente “385 millones de metros cuadrados”.

La misma “confusión” sucede con la afirmación de los funcionarios de que “la Ciudad está construida en un 66%” y la pregunta “¿cómo se completa el tercio faltante?”. También, el funcionario podría preguntarse: ¿habrá que completar dando prioridad a los espacios verdes y los equipamientos públicos necesarios? La frase de cómo completar lleva implícita la de “demoler” con fines “privados”. Esto lo explican muy bien los trabajos de Ludueña y de ello dan cuenta las intervenciones de los/as vecinos/as en las reuniones en los barrios y en la Legislatura. No se consultó en esos lugares a los vecinos/as que “desaparecerían”. Dice Ludueña:

El tercio de la capacidad constructiva del viejo CPU sería de aproximadamente 165 millones metros cuadrados, ¿serán los 165 millones metros cuadrados “parte” de la expectativa inmobiliaria, como si se tratara de una devaluación socio ambiental con información privilegiada generada por los desarrolladores?, ¿o hay algo más? a medida “que la Ciudad se haga renovable”.

La Ciudad no ha cambiado demográficamente en más de 60 años. ¿Cuál es la necesidad de “más que duplicar sus construcciones”?, interpelan los vecinos/as reiteradamente a los/as funcionarios/as, sin respuesta.

Los/as funcionarios/as afirman que habrá topes de alturas con mayor certeza, lo que no dicen y queda demostrado en los estudios e investigaciones de otros urbanistas es que si actualmente los edificios existentes entre 1 y 5

1494. *Ibidem*, citado por Ludueña, *op. cit.*, pp. 9-10.

pisos representan aproximadamente el 89,9% (y especialmente los de menos de 2 pisos son el 76,6 % de todos los existentes), en la propuesta del PEN se reducen al 63%; en cambio, a las construcciones de más de 12 pisos que representan actualmente el 1,8%, en la propuesta del CU se las eleva ampliamente al 29% –predominantemente sobre las avenidas, los corredores Norte y Oeste, y el área central ampliada–.¹⁴⁹⁵

Otro tema preocupante en el nuevo CU es el del “patrimonio”. El subsecretario Colombo habló de ir hacia la “sustentabilidad” del patrimonio y el ministro Franco Moccia resaltó que el nuevo Código Urbanístico mantendrá el número de Áreas de Protección Histórica (APH), que son más de 40, dentro de las que hay más de 11.000 inmuebles catalogados con algún tipo de protección. Sobre el cuidado del patrimonio histórico de la Ciudad, Moccia explicó que el documento prevé la incorporación de incentivos para que así suceda. La herramienta de Capacidad Constructiva Transferible (CCT) permite “transferir” metros cuadrados de un edificio catalogado a un Área de Desarrollo como el Riachuelo o la avenida General Paz. Ludueña cita a Colombo y Moccia:

Un desarrollador que desee “metros cuadrados extra” podrá comprarlos en una operación en la que el precio se acuerda entre privados. Los fondos se depositan en el Banco Ciudad y se destinan al Fondo Estímulo de Recuperación de Edificios Catalogados (Ferec) y el propietario recupera el 30 por ciento de aquel monto. El nuevo código incorporaría un requisito: que los predios receptores se deban encontrar en Áreas de Desarrollo (A de D) como el Riachuelo o la avenida General Paz. (Carlos Colombo, subsecretario de Planeamiento). [...] en avenidas se va a poder construir hasta 38 metros de altura y que, en el caso de los edificios de patrimonio histórico, a los dueños se les dará espacio aéreo en terrenos cerca de General Paz y el Riachuelo. (Franco Moccia, ministro de Desarrollo Urbano y Transporte CABA).

Es decir, no habrá mayor ni mejor protección del patrimonio, pero aparece esta preocupante novedad que es dónde se podrá incorporar la “nueva” capacidad constructiva de los edificios catalogados –no de las APH–, que verbalmente fuera explicitado como en el orden de los 4,5 millones de metros cuadrados por sobre la capacidad constructiva atribuible a las Áreas de Desarrollo (AdeD) del Riachuelo y de la avenida General Paz. Esta nueva expectativa para poder colocar metros cuadrados ficticios de los edificios catalogados aumenta la presión por el alza del precio de la tierra a la vez que el Gobierno se desliga de la protección del patrimonio histórico que es un “bien público”.¹⁴⁹⁶

Cuando los funcionarios hablan de “ciudad renovable” están imponiendo un falso “nuevo paradigma urbanístico” sin fundamento social ni ambiental y que contradice el Plan Urbano Ambiental. Implica que están dejando de

1495. *Ibidem*, pp. 12-13.

1496. *Ídem*.

lado las estrategias de “rehabilitación edilicia”. Hay edificios y construcciones que si bien no integran el “patrimonio” en el sentido estricto y catalogado, hacen a nuestros paisajes, identidades barriales y Buen Vivir, y que requieren ir “rehabilitándose” con nuevos “ecodiseños”. Tampoco están evaluando los impactos negativos de las demoliciones que deben ser evitadas y minimizadas y que están habilitando aun en las APH infinitas demoliciones, salvo de los limitados edificios puntualmente catalogados.¹⁴⁹⁷ Hay una falsa apelación a los cambios que la comunidad quiere en el discurso de los funcionarios del GCBA¹⁴⁹⁸ y la respuesta de los/as urbanistas no se hace esperar, demostrando que muchos de los cambios anunciados no tienen correlato con las normas concretas y sus efectos en la realidad. Como señala Manuel Ludueña,¹⁴⁹⁹ en

1497. *Ibídem*, p. 14.

1498. “Pensar la ciudad en la que queremos vivir” en *Clarín*, 04/04/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/arq/urbano/pen-sar-ciudad-queremos-vivir_o_rkEhaSlpe.html; “Debate en capital. La Ciudad del futuro: desaparecerán las ‘esquinas enanas’ y las ‘torres sorpresa’” en *Clarín*, 01/07/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/ciudad-futuro-desapareceran-esquinas-enanas-torres-sorpresa_o_H1aiTPSEZ.html; “Buscan cambiarlas reglas para construir en la ciudad” en *La Nación*, 15/07/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/buscan-cambiarlas-reglas-para-construir-en-la-ciudad-nid2042957/>; “Tres Dimensiones: El borrador del futuro Código Urbanístico porteño”, en *Clarín*, 19/06/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/borrador-futuro-Codigo-Urbanistico-porteno_o_rjEWwfil.html; Franco Moccia: “El nuevo Código Urbanístico Porteño será más transparente”, *op. cit.* [fecha de consultas: 28/02/2022].

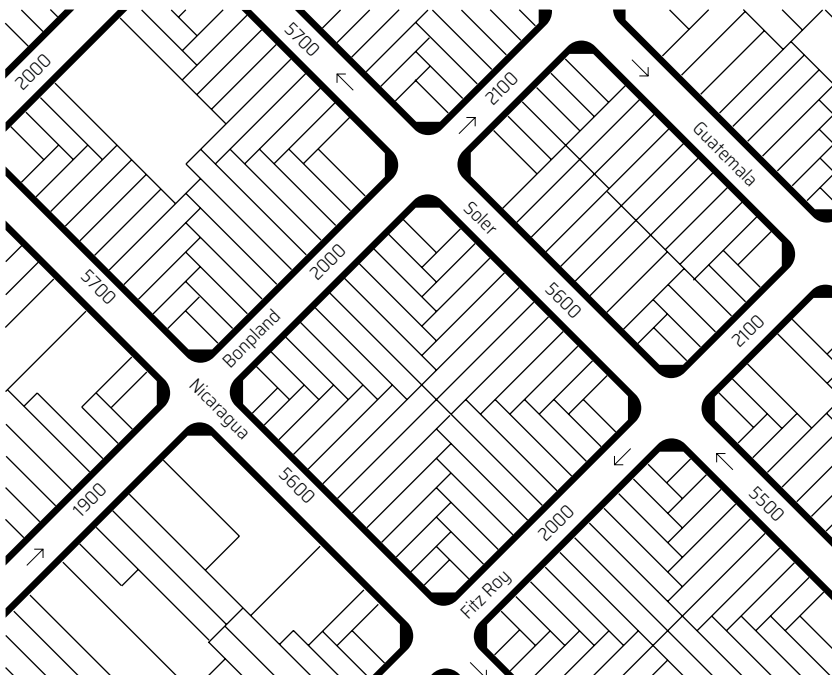
1499. “Más mixta” no es una Ciudad Diversa porque “No cambia la mixtura de usos por áreas, se amplía en las parcelas: Todos los estudios y relevamientos realizados en la totalidad de la ciudad –ver: Distribución porcentual de usos no residenciales, 2010/11– detallan que hay una alta mixtura de usos en la ciudad –por ejemplo: industrias con usos no conformes en toda la ciudad por cambios en códigos anteriores–, con sectores residenciales –de baja y de alta densidad, de servicios especializados oficinas, financieros, educativos, mecánicos, comerciales, etc.– e industriales, con actividades complementarias, en general, o el ejemplo dado por el propio ministro. Por otra parte, las delimitaciones en Distritos Urbanísticos indican usos con capacidad constructiva ‘predominante’ –lo que antiguamente llamaban ‘vocación’–, que se completa con un ‘Cuadro de Usos’ que detalla los usos y las superficies construibles– por ejemplo: en el caso del Distrito más restrictivo, el R1a –residencial exclusivo de densidad media; de menor mixtura de usos– son permitidos 73 usos”, Ludueña, Manuel, “Zonceras del Código Urbanístico”, *op. cit.*, p. 15.

Por otra parte, Ludueña señala que “El mapa de Alturas, así como el de Usos reflejan claramente que no se promueve la visión de la Ley Marco de ‘Ciudad Policéntrica’ puesto que se evidencia la reafirmación del subcentro urbano existente: Villa Urquiza, en tanto, se amplían las características del Área Central y se la unifica como ‘Ciudad Tentacularmente’ con Núñez, el subcentro Belgrano, Colegiales, Palermo, Recoleta hacia el Norte, con los subcentros Caballito, Flores, Floresta y Liniers hacia el Oeste y hacia el Noroeste Villa Crespo. Es una concepción equivocada. Los mayores problemas urbanos están generados por la alta concentración de empleo en el Área Central; generando desplazamientos pendulares enormes desde la periferia rica con autos que transitan con un solo ocupante, y de trabajadores, del resto de la periferia, que se desplazan, predominantemente, en el transporte público con enormes costos personales por la pérdida de horas hombre (más de 21 millones de dólares diarios)”. *Ibídem*, p. 17.

También la pluralidad se ve afectada, porque “No se introduce mayor flexibilidad permitiendo mayor diversidad de usos en las ‘Unidades de Sustentabilidad’ o nuevas áreas o Distritos en toda la ciudad, sino que [...] se termina de dismantelar la industria en la ciudad [...] para favorecer inversiones

respuesta a las consignas con las que se anuncian dichos cambios: “Más Mixta no es una Ciudad Diversa; Más Cercana no es una Ciudad Policéntrica; Más Atractiva no es una Ciudad Plural; Más Verde no es más saludable”.

Cuadrícula irregular típica de las manzanas de Buenos Aires



Otro eufemismo en boca de los funcionarios en los medios de comunicación ha sido la promesa de las “supermanzanas”, incluso divulgando el modelo de Barcelona, que quieren hacernos creer que se puede aplicar aquí.

intensivas en capital en los últimos terrenos de gran superficie y de menor costo (ejemplo sobre la av. Pedro de Mendoza (93 hectáreas); y se facilita la demanda inmobiliaria de los desarrolladores para aumentar la diversidad de usos en una misma parcela –ya no en el Distrito–. Así, “facilita un mayor precio de la oferta inmobiliaria –deja de ser la base el precio del uso más bajo, como podría ser el residencial, que se incrementa al poder ofrecer el uso servicios, con un precio mucho más alto–, estimulando complementariamente a un mercado oligopólico de alquileres en crecimiento –residencial y de oficinas–, que se agrega al de viviendas suntuosas prolijada por desarrolladores de Puerto Madero”. *Ibíd.*, pp. 16-17.

Sin embargo, en el CU están solo mencionadas, no detalladas ni regladas.¹⁵⁰⁰ Barcelona, a diferencia de Buenos Aires, es un damero perfecto y la relación entre ancho de calle y altura permite al asoleamiento, así como al ser manzanas más anchas, el pulmón de manzana también puede tener sol. Hay otros detalles como los usos y, lo peor, la mayor densidad y altura edilicia en los bordes de las avenidas que también dificultan o contradicen aquel modelo.¹⁵⁰¹

Este nuevo Código amplía el área central, contrariando el PUA y la “Ciudad saludable”, significando esto mayores costos en infraestructura para la movilidad hacia el centro y mayor insustentabilidad¹⁵⁰² y además esa “mega-centralidad” se desentiende del soporte de infraestructura y equipamientos públicos que esa densificación requerirá.¹⁵⁰³

En muchas ocasiones los/as funcionarios/as, ante el requerimiento por la falta de previsión de cuestiones ambientales en el tratamiento de temas urbanos, se escudaron en que se tratarían en el Código Ambiental o el Código de Espacio Público (*sic*), del cual ni siquiera existen proyectos presentados. Además, el Plan Urbano Ambiental interrelaciona aspectos que no pueden escindirse, sin avanzar en los aspectos específicamente “ambientales”, así como nunca se habló ni en la Constitución ni en el PUA de la confección de un Código sobre el Espacio Público puesto que, sus previsiones, estarían en el Código Urbanístico –en relación a trazados, cotas de nivel, situaciones físico-espaciales diferentes en CABA– y en el Código de la Edificación –materiales, ejecución, responsabilidades, mantenimiento–. “En cuanto a un Código de Espacio Público solo es necesario como GUÍA o MANUAL para la gestión del

1500. Lo que sí existe son las “Unidades de Sustentabilidad” que tienen el mismo sentido, pero están en función de avenidas oblicuas, curvas, etcétera.

1501. Mail de Manuel Ludueña del 15/02/2018. En la tesis original se puede consultar un gráfico que ilustra el modelo de las supermanzanas del Ajuntamiento de Barcelona. Tesis disponible en: http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrsposgra&cl=CL1&d=HWA_4068

1502. “Ampliar el Área Central no deviene en la ‘Ciudad Saludable’ y lleva a tener que realizar inversiones crecientes y sofisticadas, desatendiendo inequitativamente al resto de la ciudad –menos al corredor Norte–. Las actuales inversiones para ingresar y egresar del Área Central son inadmisibles frente al proceso de descentralización y desconcentración que debió encararse...”. *Ibidem*, p. 18.

1503. “Hay una confusión permanente entre lo que se propone en el CU –como contenido y competencias emergentes– y las obras en ejecución. Es una especie de: repetición del CPU –redibujada–, al solo efecto de legitimar las obras en ejecución y la venta indiscriminada de la tierra pública, con una clara visión de corto plazo –inapropiada para el urbanismo– y eminentemente tendencial alentando al Área Central como Mega Centralidad, así como incapaz para poder integrarse a las políticas de estado –Capítulo 4 Ambiental de la Constitución de CABA– al desentenderse, entre otros, de la infraestructura soporte y los equipamientos públicos en relación a la densificación propuesta”. *Ibidem*, p. 19.

espacio público, tal como los existentes en otras ciudades –Bogotá, Santiago de Chile, Madrid, Londres, Virginia, etcétera–”.¹⁵⁰⁴

No se incorporaron en el proyecto de CU ninguna de las demandas vecinales; hecho que se acentuó ante el rechazo vecinal por la venta de la tierra pública. Hay total desatención a las previsiones por el cambio climático.¹⁵⁰⁵ Coincidimos con los/as expertos/as en que es un código “poco transparente y cero participativo”.¹⁵⁰⁶

La Fundación Rumbos y REDI puso especial énfasis en al análisis de las normas del proyecto de Código de Edificación mostrando no solo los retrocesos para las personas con discapacidad en cuanto a tamaños y espacios, sino también demostrando los retrocesos en los tamaños de los espacios, la forma de construir, la accesibilidad y la habitabilidad, entre otras.¹⁵⁰⁷ Por ejemplo, mostraron cómo con las medidas que se prevé van a achicar las aulas de escuela, pudiendo haber aulas de 9 m², o cómo un departamento de 15 m² pasa a ser aceptado por el Nuevo Código. Probaron en el análisis comparado del Código vigente y el proyecto cómo se violarían aún más los derechos de las personas con discapacidad, familias con bebés y adultos/as mayores, con normas aún más regresivas que la actual normativa, dejando librado a la discrecionalidad de la autoridad de aplicación aprobar “alternativas” y excepciones en casos de refacciones, baños, puertas, ascensores, etcétera. Demuestra, en definitiva, cómo el Estado se corre de su rol de garante de la seguridad, accesibilidad, bienestar de las personas y cómo no se respetan estándares mínimos de funcionalidad, seguridad estructural –en caso de incendio– y de utilización y de habitabilidad.

Asimismo, el Código de edificación perdió la oportunidad de avanzar en una regulación seria en materia de materiales y técnicas constructivas sustentables, incluso diluyendo leyes de eficiencia energética y ahorro de agua que había costado muchísimo lograr.

1504. *Ibídem*, p. 19.

1505. “Total, desatención de las previsiones por el cambio climático, el incremento de las lluvias intensas y de las sudestadas y tornados, falta de articulación con el Plan de Cambio Climático 2030, propensión a un incremento del uso de la energía eléctrica, desatención de los principios de la arquitectura sostenible, ausencia de instrumentos –no meros enunciados– de captación de las plusvalías o compensaciones por la urbanización existente, viviendas y alquileres sociales, protección de las costas naturales y de los humedales de la ciudad, evaluación de impacto socioambiental de todo nuevo desarrollo, incluso del propio CU”. *Ibídem*, p. 20.

1506. Dice Ludueña: “originado tecnocráticamente, desarrollado de modo fragmentario –mapas, por un lado, cuadros, gráficos y textos, por otros, idéntico al CPU– y confeccionado para evitar las responsabilidades urbano ambientales de los ejecutores”. *Ibídem*, p. 22.

1507. Ver: Redi y Fundación Rumbos, “Retrocesos en Accesibilidad en el nuevo Código de Edificación CABA”, 19 ps. También: Joly, Eduardo, “Peligra la ley 962 de Accesibilidad al Medio físico”, Carta Abierta a los candidatos a jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 05/08/2003.

Si bien los funcionarios hablan de que cada edificio deberá cumplir con exigencias medioambientales mínimas, no están escritas ni reguladas en ningún lado. En todo caso, deberían tratarse simultáneamente con el Código Ambiental y no por separado, por su intrínseca relación.

Durante 2017, mientras se realizaban reuniones participativas puramente formales, el Gobierno de Rodríguez Larreta decidió avanzar con la sanción de leyes específicas. Así aprobaron distintas leyes que autorizaron –en muchos casos inconstitucional o legalmente– la venta de predios públicos y para construir en ellos grandes emprendimientos inmobiliarios.¹⁵⁰⁸ El contenido de estas leyes antes estuvo integrado en el proyecto del Código Urbanístico, así que constituyó otra estrategia de fragmentación de la discusión para no develar el arquetipo de la legalidad inmobiliaria especulativa. Además, siguieron haciendo exóticas interpretaciones urbanísticas y consagrandó excepciones mientras continuaba su debate, ahora en el sentido de aplicar anticipadamente las normas que aún eran un proyecto.¹⁵⁰⁹

Nuevamente los/as vecinos/as nos organizamos y formulamos un formal rechazo a los proyectos de CU y CE¹⁵¹⁰ y en pos de sancionar como ley el proyecto de la Carta por el Derecho a la Ciudad.¹⁵¹¹ Los principales argumentos para el rechazo son: que los proyectos no surgieron de una participación ciudadana real, adecuada y eficaz tal como lo establece la Constitución de la Ciudad y el Plan Urbano Ambiental, no están sustentados en un diagnóstico participativo integral de la ciudad, tampoco se ha acompañado el Código Urbanístico con estudios sobre los impactos sociales, ambientales y económicos, acumulativos y estratégicos, que primero debe actualizarse participativamente el Plan Urbano Ambiental y aprobarse por ley su Modelo Territorial y luego debe tratarse el Código Urbanístico conjuntamente con un Código Ambiental. Se critica que el Código Urbanístico consolida la planificación de estas últimas dos décadas y se desmonta la falacia de ir hacia una ciudad

1508. Así, la Ley N° 5796 en los terrenos ferroviarios conocidos como Empalme Norte (Catalinas Norte 2); la Ley N° 5875 en los terrenos ferroviarios de Colegiales; la Ley N° 5912 en los terrenos conocidos como Catalinas Sur 2; la Ley N° 5911 en distintos predios de la ciudad, ya analizados en Cap. X, pto. 1.4.

1509. Ver el Cap. X, pto. 2.5.2.

1510. Ver: Manifiesto en rechazo del tratamiento legislativo del Nuevo Código Urbanístico y del Nuevo Código de Edificación, elaborado participativamente a partir de talleres barriales impulsados por el Observatorio del Derechos a la Ciudad y la articulación “Es Nuestra Buenos Aires” y suscrito el 12/05/2018 por más de 200 organizaciones sociales, educativas, gremiales, políticas, barriales, de DD. HH., ambientalistas, ecologistas, entre otras, constituyendo el Frente por una Planificación Ciudadana integral. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=186> [fecha de consulta: 28/05/2022].

1511. “Carta del Derecho a la Ciudad para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, 13/05/2018. En línea con lo expuesto en el Cap. III, pto. 9.

donde duerman los 6 millones de personas que hoy la transitan, en lugar de promover la descentralización de servicios y trabajo al área metropolitana. Se critica que el Código de Edificación se corre de su rol de resguardo de la habitabilidad y accesibilidad. Se pide una planificación urbana democrática, ciudadana y participativa. Hay recolección de firmas y actividades en diferentes barrios que dan cuenta de la articulación con movimientos sociales variados. Suscribieron estos documentos más de 200 organizaciones, instituciones, asambleas y redes.

A pesar de todo el esfuerzo vecinal, que se reiteró en las reuniones de comisiones de asesores y de legisladores durante varios meses, en acciones callejeras y movilizaciones, donde en horas laborales muchos barrios enteros participamos con desesperación para tratar de evitar que se subieran alturas, se abrieran calles para autos en detrimento de espacios verdes, o se perdieran condiciones más humanas y sustentables de vida, ambos códigos se sancionaron casi sin modificaciones. De los escasísimos logros podemos mencionar el haber evitado que se habilitara un acuario y un estadio para espectáculos masivos en la Comuna 15, que se abriera una calle partiendo al medio el corredor verde de Agronomía, que se elevaran alturas a todo lo que el proyecto pretendía en algunas manzanas puntuales, que se corrigieran errores en la dirección equivocada con la que figuraba algún inmueble protegido o en el tipo de protección porque lo estaban poniendo en una categoría inferior a la aprobada por ley o que se aclarara algún concepto confuso en esa materia.

Entre marchas, abucheos y epítetos, el 6 de diciembre de 2018 se aprobaron las Leyes N° 6099 (Código Urbanístico) y N° 6100 (Código de Edificación). Lamentablemente, leyes tan importantes se aprobaron sin necesidad de doble lectura por la imprevisión de la Constituyente que no anticipó la estrategia de fragmentación de sacar del Código las normas que así lo exigen expresamente.

El Código Urbanístico fue reglamentado por el Decreto N° 99/2019¹⁵¹² y ya hay más de una decena de normas que reglamenten el Código de edificación, volviendo a generar dudas y con márgenes de discrecionalidad a ser resueltos por las autoridades en cada caso.¹⁵¹³ Muchos conceptos y enunciacines quedan aún en el aire en el texto legal.

1512. BOCBA N° 5575 del 12/03/2019. Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl6099.html> [fecha de consulta: 28/02/2022].

1513. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/normativa/codigos/reglamento-tecnico-vigente> [fecha de consulta: 28/02/2022].

No conformes con el avance al extractivismo que había significado el Código urbanístico, cuando aún no estaba ni comenzando a ponerse en funcionamiento, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de reforma que agravaba los impactos ambientales,¹⁵¹⁴ y logró que se sancionara la Ley N° 6364.¹⁵¹⁵ La ciudadanía y la oposición habían formulado sus críticas, que no fueron escuchadas.¹⁵¹⁶

Otro proceso similar y concatenado, cuestionado por la sociedad civil, es el de la actualización del Plan Urbano Ambiental, a través del Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires quien inició en el 2020 el proceso de renovación de criterios normativos para adecuar la Ley N° 2930,¹⁵¹⁷ paradójicamente después de sancionar los códigos en abierta contradicción con su lineamientos. Si bien se hicieron reuniones durante 2020 y 2021 y se trabajó en el Consejo del Plan estratégico (COPE), las convocatorias fueron acotadas, no tuvieron difusión masiva y además, en el contexto de la pandemia, fueron reuniones virtuales. Las asambleas y organizaciones vecinales generamos propuestas alternativas y una potente articulación crítica del modelo extractivista inmobiliario que se denominó Coordinadora “La Ciudad somos quienes la habitamos”.¹⁵¹⁸ Sin embargo, somos pocos/as los/as integrantes de organizaciones que tenemos personería jurídica o que estamos inscriptos/as en el COPE. Mientras participábamos pacientemente en reuniones de debate sobre la visión de futuro de la ciudad que queremos, la aplicación de los nuevos códigos y los nuevos proyectos de ventas de tierras, rezonificaciones y negocios inmobiliarios enviados por el Poder Ejecutivo de manera frenética y vertiginosa entre 2020 y 2022 aumentaron el enojo, la desazón ciudadana y el descreimiento en la democracia.

1514. “Proyectan cambios al nuevo Código Urbanístico”, *web* Legislatura CABA, 25/11/2019. Disponible en: <https://www.legislatura.gov.ar/posts/proyectan-cambios-al-nuevo-codigo-urbanistico925.html> [fecha de consulta: 28/02/2022].

1515. Disponible en: https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PL-LEY-LCA BA-LCBA-6361-20-6020.pdf [fecha de consulta: 28/02/2022].

1516. “Con críticas de la oposición, aprueban en la Legislatura porteña reformas al Código Urbanístico” en *La urdimbre*, 26/11/2020. Disponible en: <https://www.laurdimbre.com.ar/con-criticas-de-la-oposicion-aprueban-en-la-legislatura-portena-reformas-al-codigo-urbanistico/> [fecha de consulta: 28/02/2022].

1517. Actualización del Plan Urbano y Ambiental. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/actualizacion-del-plan-urbano-ambiental#:~:text=El%20camino%20de%20actualizaci%C3%B3n%20est%C3%A1,para%20adecuar%20la%20Ley%202.930> [fecha de consulta 28/02/2022].

1518. “¿Qué es la COORDINADORA “La Ciudad Somos Quienes la Habitamos”?”, 29/07/2020. Disponible en: <https://www.observatoriociudad.org/qu%C3%A9-es-la-coordinadora-la-ciudad-somos-quienes-la-habitamos/> [fecha de consulta 28/02/2022].

X.2.8. Conclusiones y reflexiones sobre el rol del Poder Ejecutivo de la Ciudad en materia ambiental

Se corrobora extensamente nuestra hipótesis de que en diferentes administraciones el Poder Ejecutivo no ha cumplido acabadamente con los mandatos constitucionales ambientales, o lisa y llanamente los viola.

Como hemos visto, algunas (con Ibarra y Telerman), muchas (con Macri) y muchísimas (con Larreta) de las políticas públicas de la Ciudad no cumplen o no satisfacen los principios ambientales de la Constitución Nacional, de la Constitución de la Ciudad y tampoco los presupuestos mínimos establecidos por la Ley General del Ambiente y otras leyes de presupuestos mínimos, poniendo en jaque el Estado ambiental de derecho; como surge de la confrontación de los principios ambientales con la realidad.

En varios casos se constata que se prometen algunas acciones que luego no se concretan pero en las últimas administraciones, particularmente, se verifica que no existe correlación alguna entre algunos eslóganes o manifestaciones aspiracionales de políticas públicas, o promesas de campaña o de funcionarios, y los hechos concretos de la gestión, siendo tal vez los más emblemáticos los “10 kms de subte por año”,¹⁵¹⁹ “Ciudad Verde”, “Basura Cero”,¹⁵²⁰ “Plan Buenos Aires Verde”,¹⁵²¹ con el compromiso de llegar a un 1.000.000 de árboles en la Ciudad, o el de que habría una plaza a no más de tres cuadas de todo habitante y que se crearían 78 parques en 20 años.¹⁵²²

1519. Ya hablamos de los datos reales sobre la construcción de subte en este mismo Cap. X, pto. 2.5 al analizar la movilidad sustentable en la gestión Macri.

1520. Ver Cap. VIII, pto. 6.

1521. En julio de 2014 el Gobierno de la Ciudad dio a conocer el Plan Buenos Aires Verde “que impulsa el desarrollo de un conjunto de políticas de Estado de carácter integral para los próximos 20 años, con el objetivo de adaptar a la Ciudad a los desafíos del cambio climático”. Con esta iniciativa, el Ejecutivo local se proponía “aumentar los espacios verdes públicos y de circulación peatonal, para lograr que el 96% de los ciudadanos estén a no más de 350 metros de una, deberán crearse 78 nuevas plazas” (26). Este Plan, que abarca el período 2014-2034, incluye una batería de medidas “para mitigar los efectos del cambio climático”, siendo uno de sus objetivos incorporar nuevos espacios verdes a lo largo de esos 20 años. De acuerdo con estos proyectos, el Programa de Arbolado Público se propone “llegar a un millón de árboles en Buenos Aires en 10 años. Esto significará un árbol por metro cuadrado, un árbol cada tres habitantes de la ciudad...”. Ver: GCABA: Buenos Aires Data; Ministerio de Ambiente y Espacio Público-SS Mantenimiento del Espacio Público-DG Arbolado; Censo Arbolado 2011; Arbolado en Espacios Verdes 2011; GCABA: Plan Maestro de Gestión del Arbolado Público Lineal, Informe Final, IF-20150-1815336-DGEV, p. 1-472 y GCABA, Plan Maestro de Gestión de los Espacios Verdes, Informe Final, IF-2015-01815756-DGEV, p. 1-606. Ver también: Cap. VIII, pto. 2.

1522. Es evidente que no han cumplido con el proporcional de parque en estos años de gestión y que además están vendiendo las únicas tierras verdes públicas disponibles para hacerlos. Ver: “Los porteños tendrán una plaza a no más de tres cuadas de su casa”, en *La Nación*, 10/06/2014.

En las gestiones de De la Rúa u Olivera tal vez hay falta de políticas públicas en algunos aspectos, pero tampoco en general había tanta conciencia y algunos problemas no se habían aún agudizado. Además, recién empezaban a sancionarse las leyes.

Sin embargo, hoy constatamos nuestra hipótesis de que hay normas constitucionales de la Ciudad aún incumplidas o “dormidas” después de 20 años de vigencia de la Constitución de la Ciudad, como es la falta de sanción del Código Ambiental de la Ciudad, sin existir ninguna iniciativa del Poder Ejecutivo al respecto, y falta de iniciativas y acciones para el reclamo sobre el Puerto de Buenos Aires y el ejercicio de su poder de policía ambiental sobre él o la inacción en materia de límites de la CABA en el Río de la Plata.

También corroboramos en estos capítulos nuestra hipótesis de que hay normas constitucionales ambientales de la Ciudad sistemáticamente violadas a lo largo de 20 años por el Poder Ejecutivo, como las referidas a la no regresión en materia de espacios verdes –salvo honrosa y contada excepción–, las de cuidado de la fauna urbana y las de competencias en la materia de las comunas.

Muchos de los mecanismos participativos que nuestra Constitución de la Ciudad consagra y que permitirían la defensa del ambiente han sido recortados, bastardeados, no utilizados o diluidos por el Poder Ejecutivo de manera creciente en estos 20 años (audiencia pública, planeamiento urbano y presupuesto participativo, consulta popular, descentralización y comunas, entre otras). El mecanismo de consulta es bastardeado particularmente en el programa BA Elige.¹⁵²³

Las nuevas instituciones de 1994 y especialmente las muy novedosas de 1996 no encontraron demasiada acogida ni impulso por parte del Poder Ejecutivo de la Ciudad y a veces, o muchas veces, trabas para eludirlas, tanto en lo que refiere a la defensa del ambiente o el cuidado del patrimonio, como, y especialmente, a la participación ciudadana en las propias instituciones que se crearon en el Poder Ejecutivo. Solo por excepción se ven avances cuando hay determinados funcionarios/as comprometidos/as en un lugar clave o con algún tema puntual algún jefe de Gobierno que dio algún impulso.

Esto se ve agudizado en las últimas gestiones y está ocurriendo todo lo contrario a una democracia participativa, casi que resquebrajando hasta la tradicional democracia representativa con sucesivas decisiones inconsultas, injustificadas o contrarias a la voluntad de la ciudadanía participativa.

Coincidimos con Gargarella en su referencia a Habermas en que las decisiones justificadas son las que resultan de procesos de discusión en los que

Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1699907-los-portenos-tendran-una-plaza-a-no-mas-de-tres-cuadras-de-su-casa> [fecha de consulta: 24/01/2022].

1523. Trataremos *in extenso* este tópico en el Cap. XI, pto. 4.

intervienen –desde una posición de igualdad– todos/as los/as potencialmente afectados/as, lo cual presupone que el sistema de toma de decisiones gana en imparcialidad en la medida en que hay una discusión amplia e inclusiva, en la que –en particular– se escucha a todos/as aquellos/as que disienten, piensan distinto o desafían las decisiones establecidas.¹⁵²⁴ Pero además entendemos que esa escucha no debe ser solo un ritual de escucha formal sin atender razones. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el proceso de escucha se ha convertido en una “ficción” que exacerba aún más a quienes participan y se ven sistemáticamente burlados/as.

En otros casos, aunque no hay un mandato constitucional expreso, hay leyes que ordenan al Poder Ejecutivo determinados lineamientos y acciones concretas que no se cumplen, ni siquiera cuando las políticas que ellas le encomiendan al Ejecutivo serían la única vía posible para llevar adelante el mandato ambiental. Por ejemplo, el Plan Urbano Ambiental y las leyes en materia de movilidad sustentable. Así, en lo que respecta al subte, el PE de la Ciudad hizo poco y en las últimas administraciones lisa y llanamente desobedeció las leyes votadas sobre extensión de la red de subte. Así, desde su autonomía en 1996 hasta el 2013 y con sus propios recursos, la Ciudad construyó apenas 22,76 km de túneles. Si a ello le sumamos los 2,3 km que el Gobierno nacional adiciona a la red con la extensión de la línea E hacia Retiro, el kilometraje de túneles cavados incluyendo cocheras y talleres, arroja un resultado de 25,06 km. Es decir, poco más de 1 kilómetro y medio por año durante 15 años. Esto se decía críticamente en 2013 pero la realidad no ha cambiado, sino que al contrario, pasaron 20 años y el número total de kilómetros sigue estancado desde entonces en 53,9, por lo tanto, la situación empeoró: ¿se han construido poco más de un kilómetro por año en 20 años!¹⁵²⁵

Si bien no todas las gestiones de la Secretaría y luego del Ministerio de Ambiente han sido iguales, carece de peso en el conjunto de las decisiones del Ejecutivo y no ha tenido grandes iniciativas. El Ministerio de Desarrollo Urbano “manda” y cada vez más y peor contra el ambiente y el patrimonio.

No hay políticas ambientales en la mayoría de los temas (aire, ruido, ríos, arroyos y aguas, para mencionar las más elementales).¹⁵²⁶ Las políticas

1524. Gargarella, Roberto, “El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos”. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/2014-roberto-gargarella.pdf> [fecha de consulta: 25/01/2022].

1525. “¿Cuántos kilómetros de Subte construyeron los últimos gobiernos?”. Disponible en: <http://enelsubte.com/noticias/cuantos-kilometros-de-subte-construyeron-los-ultimos-gobiernos/> [fecha de consulta: 25/01/2022] y entrevista a Martín Machain, editor responsable de *enelsubte.com*, 05/05/2018.

1526. Ver Cap. VIII, ptos. 5, 7 y 8.

en materia de residuos –salvo por momentos– han sido deficientes, erráticas, inconsistentes y ahora claramente regresivas.¹⁵²⁷

La creación del APRA había generado grandes expectativas, pero especialmente a partir de 2012 comienza una dinámica de “justificación” de obras y emprendimientos injustificables y con una lógica más de “caja recaudadora y emisora de certificados”.

Es absolutamente distorsivo y funcional al modelo “extractivista” que la política de protección patrimonial esté descuartizada entre el Ministerio de Cultura y el de Desarrollo Urbano, donde este último “manda”. Debería haber un organismo o instituto con mayor autonomía o descentralizado que reuniera ambas competencias y devolviera el prestigio al área que ha terminado deviniendo en un “reduccionismo” “fachadista”,¹⁵²⁸ que anclado en la exclusiva defensa de la “autenticidad” y la “originalidad”¹⁵²⁹ está autorizando a demolerlo todo.

Los/as funcionarios/as encargados/as del control de legalidad en los organismos del Poder Ejecutivo deben hacer un control de ambientalidad conforme las normas constitucionales, convencionales y leyes de presupuestos mínimos. No se están cumpliendo los “mandatos de optimización” que sus principios disponen y que son operativos y vinculantes.

En una eventual reforma constitucional debe establecerse el procedimiento de doble lectura para la sanción o modificación de los Códigos de la Ciudad.

Deben modificarse las Leyes de AUSA, Corporación Buenos Aires Sur y Puerto Madero, para garantizar procesos participativos en su toma de decisiones y planificación estratégica, la transparencia y los controles y fundamentalmente que sus presupuestos se debatan en la Legislatura aprobando planes de obras con mayores precisiones y evaluaciones de impacto ambiental previas, eliminando la delegación legislativa. Deben reformarse los Códigos Urbanístico y de Edificación para respetar las propuestas formuladas por la ciudadanía y evitar la regresión en materia ambiental y de derechos humanos. Debe establecerse algún mecanismo de consulta y participación ciudadana vinculante para evitar los “simulacros” de participación ciudadana y garantizar su eficacia.

1527. Ver Cap. VIII, pto. 6.

1528. Se refiere al sin fin de casos donde la DGIUR autoriza a demoler manteniendo solo la fachada, como los casos de la casa de Ezeiza en Alsina y Piedras o la casa de Carlos Calvo y Tacuarí.

1529. Esta concepción quedó detenida en el tiempo en las viejas Cartas del ICOMOS de Atenas de 1931 y Venecia, de 1964. Pero hay una evolución a partir de la Carta de Nara de 1994 donde hay un nuevo paradigma y allí el valor se lo atribuye la comunidad (“nada es en sí auténtico, los bienes son valorados a partir de la evocación que hacen de ellos los pueblos”, explica Mónica Capano, entrevista del 09/12/2017).

X.3. Poder Judicial de la Ciudad¹⁵³⁰

Es imperativo transformar las concepciones judiciales, para brindar tutela a los fenómenos de la vida colectiva, [...] dignos de la más enérgica y anticipada protección [...]. Frente a ello, el Derecho Ambiental requiere de la participación activa de la judicatura [...]. Será menester dejar de lado el concepto iusprivatista individualista del daño resarcible dejando paso a una tendencia nueva pública colectiva de tipo preventiva.
Cámara Federal de La Plata.¹⁵³¹

1530. Para esta Sección hemos analizado exhaustivamente toda la Jurisprudencia del TSJ y los fallos de 1ª y 2ª instancia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de CABA publicados. También se analizaron fallos de la Justicia federal y del fuero Penal, Contravencional y de Faltas de CABA cuando son muy relevantes o citados por entrevistados/as o en alguna temática especial. Tomamos en cuenta especialmente las respuestas brindadas por y entrevistas a ACIJ, Pablo Vitale y Felipe Mesel en enero y febrero de 2018; María del Carmen Arias Usandivaras presidenta de Basta de Demoler, abogada, 07/12/2017; Marcela Basterra, presidenta del Consejo de la Magistratura CABA al momento de la entrevista, 09/01/2018; Andrea Danas, jueza de primera instancia del Juzgado CAYT N° 9 desde el 26/06/2008 al 04/03/2018; Eduardo Epszteyn, exsecretario de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano GCBA (2002-2003) y exsecretario de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable GCBA (2003-2006), legislador de la Ciudad m.c., 2007-2011, exauditor general de la CABA, 2001-2015, 18/12/2017; Rodolfo Fernández, arquitecto, integrante de SOS Caballito, 02/01/2018; Fundación Ciudad, Mora G. C. de Aráuz y Andreína de Luca de Caraballo, coordinadora de Programas y presidenta, respectivamente, 15/12/2017; Andrés Gallardo, juez CAYT, CABA, exdefensor adjunto del Ministerio Público de la CABA, cuestionario y respuestas por escrito 31/03/2018; Andrés Gil Domínguez, abogado constitucionalista, 05/02/2018; Osvaldo Guerrica Echevarría, presidente de la Asociación Amigos del Lago, 16/11/2016; Aníbal Ibarra, constituyente de la Ciudad, ex Jefe de Gobierno CABA y legislador de la Ciudad m.c., cuestionario y respuestas por escrito del 07/02/2018; Pedro Kesselman, convencional constituyente nacional, abogado, defensor del espacio público y verde, especialmente en el barrio de Palermo, 20/12/2017; Sergio Kiernan, periodista, arquitecto, responsable de temas ambientales y patrimoniales en el suplemento m° de *Página 12*, 20/12/2017; Elena Liberatori, jueza CAYT, CABA, cuestionario y respuestas por escrito del 19/02/2018; Marcelo López Alfonsín, juez CAYT, CABA, abogado ambientalista, profesor de Recursos Naturales y Derechos Humanos, Facultad de Derecho UBA, 13/12/2017; Patricia Gabriela López Vergara, jueza CAYT, CABA, solicitud de información y respuesta con envío materiales por mail del 23/02/2018; Luis F. Lozano, juez del Tribunal Superior de la Ciudad y su presidente al momento de la entrevista, 2017; Blas Matías Michienzi, fiscal en lo Penal, Contravencional y de Faltas, responsable de la Unidad Fiscal Especializada en Materia Ambiental (UFEMA) del Ministerio Público Fiscal de la CABA, 27/12/2017; Andrés Nápoli, abogado ambientalista, director ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 20/12/2017; Alejandra Petrella, jueza CAYT CABA, cuestionario y respuestas por escrito del 13/02/2018; Proteger Barracas, respuesta institucional a nuestro cuestionario, 15/01/2018; Guillermo Scheibler, juez CAYT, CABA, presidente de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 03/11/2017; Enrique Viale, abogado ambientalista, Asociación Abogados Ambientalistas, 31/10/2017; Inés Mónica Weinberg, jueza del Tribunal Superior de la Ciudad desde 2013 y su presidenta al momento de la entrevista, exjueza del Tribunal Penal Internacional para Ruanda e integrante de la Sala de Apelación del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, 2003-2008, excamarista de la Sala II de la Cámara CAYT, CABA, 2000-2003 y 2009-2013, exjueza nacional en los Civil, 1993-2000, 10/01/2018; Carlos Wilkinson, sociólogo, integrante del Movimiento Comunero, fundador de la Red de Vecinos por Buenos Aires, 05/01/2018 y Gustavo Desplats, referente de Protocomuna Caballito, sobre alturas y juicios en Caballito, 15 y 18/05/2018. También las páginas web de TSJ, Consejo de la Magistratura de CABA, Ministerio Público Fiscal, CEDOM, Legislatura CABA y Observatorio del derecho a la Ciudad, entre otras.

1531. “Daño ambiental por electropolución”. Disponible en: <https://www.elnotariado.com/dano-ambiental-electropolucion-1324.html> [fecha de consulta: 28/02/2022]. Citado por Cafferata, Néstor

X.3.1. Autonomía, organización, competencia y mecanismos

- Autonomía, organización y competencias:

Si bien la Ley Cafiero limitaba la autonomía de la Ciudad en materia judicial, los Constituyentes actuamos previendo que dichas barreras serían removidas. Lenta pero irreversiblemente se van transfiriendo las competencias.

La llamada Ley Cafiero limitó las competencias judiciales de la Ciudad a contravenciones y faltas y a asuntos del ámbito contencioso-administrativo (desde incumplimientos de obligaciones del Estado hasta ejecución de impuestos). Dispuso, además, que la transformación fuera progresiva.

La primera transferencia fue instrumentada mediante el acuerdo del 7 de diciembre de 2000, denominado “Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, aprobado por Ley nacional N° 25752 (2003) y por Ley N° 597 de la Ciudad. Allí se transfirió la investigación y el juzgamiento de los delitos de tenencia y portación de armas de uso civil y su suministro a quien no fuera legítimo usuario (art. 42 bis de la Ley nacional N° 20429 y arts. 189 bis, párr. 3 y 189 ter del Código Penal, todos según Ley N° 25086, y arts. 3, 4 y 38 de la Ley N° 24192).

El segundo convenio fue suscripto el 1 de junio de 2004 y aprobado por Ley nacional N° 26357 y Ley N° 2257 de la Ciudad. Tuvo por objeto la transferencia de lesiones en riña (arts. 95 y 96, Código Penal), abandono de personas (arts. 106 y 107, Código Penal), *omisión de auxilio* (art. 108, Código Penal), exhibiciones obscenas (arts. 128 y 129, Código Penal), matrimonios ilegales (arts. 134 a 137, Código Penal), amenazas (art. 149 bis primer párrafo, Código Penal), violación de domicilio (art. 150, Código Penal), usurpación (art. 181, Código Penal), daños (arts. 183 y 184, Código Penal), ejercicio ilegal de la medicina (art. 208 Código Penal) y los tipificados en las Leyes N° 13944, N° 14346 (maltrato animal) y artículo 3 de la Ley N° 23592.¹⁵³²

La transferencia de esas primeras competencias penales se materializó entre los Gobiernos nacional y porteño durante la gestión de Aníbal Ibarra. Pero la tercera transferencia, de 27 delitos (lesiones, duelo, y abuso de armas; violación de domicilio; tenencia y portación de armas de guerra; penalización de actos discriminatorios; delitos y contravenciones en el deporte y en espectáculos deportivos; atentado y resistencia contra la autoridad; usurpación de autoridad, títulos u honores; abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos; violación de sellos y documentos; enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados; falso testimonio; falsificación

en *Introducción al Derecho Ambiental*, México D. F., Instituto de Derechos Ambiental, 2004. Disponible en: https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/80473/7/Introduccion_al_Derecho_Ambiental%2C_Cafe_ratta.pdf [fecha de consulta: 28/02/2022].

1532. Marcamos en bastardilla aquellos delitos que se vinculan o pueden vincularse con cuestiones ambientales.

de documentos y tenencia de estupefacientes), se aprobó a través de la Ley N° 26702 del Congreso Nacional del 2011 y fue muy demorada su ratificación por la Legislatura porteña. Se reformó la Ley N° 31 en 2016 posibilitando crear en el seno del Consejo de la Magistratura porteña una “Comisión de Transferencia del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público de la Nación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Y recién se aceptó la transferencia al sancionarse la Ley N° 5935 CABA, del 7 de diciembre de 2017.

En la materia ambiental que nos ocupa, demandar al GCBA y/o a alguna de sus empresas u organismos descentralizados o a la Legislatura desde el comienzo de la autonomía fue competencia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA. Podrían quedar por fuera casos donde se demande exclusivamente a un particular o empresa privada y esto debiera ocurrir en el fuero civil, que aún es nacional –por ejemplo, en casos de vecindad, ruidos molestos, inmisiones– o eventualmente en el comercial, que también es nacional, si hay casos donde, al ser codemandado el Gobierno nacional, la competencia es del fuero Contencioso Administrativo federal.¹⁵³³

En materia de contravenciones y faltas era competente la justicia de la CABA desde el comienzo, dado que el Código de Convivencia (Ley N° 10, sucesivamente modificado y luego derogado por la Ley N° 1472) ya preveía contravenciones de esta índole, y, en el mismo sentido, la Ley N° 451, que establece el Régimen de Faltas. Así, por ejemplo, la violación a la Ley de Aguas, a la Ley de Arbolado o a la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental contiene infracciones que son consideradas faltas con sus respectivas penas siendo siempre competente el fuero Contravencional y de Faltas local. Al completarse la segunda transferencia de competencias, el ya para entonces fuero Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad asumió competencias sobre delitos que pueden tener relación de causa o efecto ambiental (daños, maltrato animal, abandono de personas, omisión de auxilio) y más aun con la tercera transferencia (violación de los deberes de funcionario/a público y lesiones). Más allá de las críticas que nos merece la insuficiente y obsoleta regulación penal en materia de delitos ambientales y patrimoniales,¹⁵³⁴ que da cuenta de los viejos paradigmas

1533. Los pocos casos en el Fuero Civil o en el Contencioso Administrativo Federal que encontramos y nos parecieron de interés los incluimos en este mismo Cap. X y acápite 3 en el pto. 6.

1534. Tanto el Proyecto de Reforma del Código penal del 2006 como el Anteproyecto de Reforma del Código Penal del 2014 incluían un título dedicado a los delitos contra el ambiente. En este último: Título XI. “Delitos contra el Ambiente, la Flora y la Fauna” (arts. 204 a 208). En el Título VII de Delitos contra el patrimonio prevé el hurto de patrimonio cultural (Ley N° 25743) como agravado y el daño (sobre el patrimonio cultural (nuevamente inadecuadamente restringido a bienes total o parcialmente ajenos) y las tareas indebidas de prospección, remoción o excavación de yacimientos arqueológicos o paleontológicos sin daño. Ver: Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización e Integración del Código Penal de la Nación (Decreto PEN N° 678/12), Anteproyecto de Código Penal de la Nación 1ª ed., marzo 2014, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

al momento de su regulación, el artículo 200 del Código Penal que castiga el envenenamiento o adulteración de aguas potables, los delitos de la Ley de Fautas (N° 22241), la Ley de Residuos Peligrosos (Ley N° 24051) y el delito de encubrimiento (art. 277 Código Penal) no han sido expresamente transferidos. Esto genera en muchos casos problemas de competencia e interpretativos.

En materia de residuos peligrosos, la Ciudad tiene sus propias leyes (Ley N° 2214 de Residuos Peligrosos y Ley N° 154 de Residuos Patogénicos) y nunca adhirió expresamente a la Ley nacional N° 24051, ya que cuando se sancionó, la Ciudad no era autónoma. Sin embargo, la Ley N° 24051 es una ley mixta que contiene normativa administrativa y de fondo (penal), local y federal. En este sentido muchos penalistas interpretan que contiene disposiciones penales (con tipos penales dolosos y culposos y una norma específica de autoría para personas jurídicas) para todo el país y de competencia federal.¹⁵³⁵ Sin embargo, aunque esta no es una ley de presupuestos mínimos, desde la sanción de la Ley General del Ambiente, que instituye el principio general de la competencia local en materia ambiental, hay quienes entienden que compete su aplicación a la justicia local. En este sentido, en 2010 el fiscal general Germán Garavano en la CABA dispuso que los/as fiscales deben asumir la competencia en relación con los delitos previstos por la Ley N° 24051 (arts. 55, párr. 1; 56, párr. 1 y 57),¹⁵³⁶ sin embargo, hay aún muchos juzgados en la CABA que entienden que no son competentes.

Salvo la creación de la UFEMA en el Ministerio Público Fiscal,¹⁵³⁷ nunca existió hasta ahora ninguna repartición u organismo específico relativo a cuestiones ambientales en la justicia de la CABA. La Resolución de Presidencia del Consejo de la Magistratura N° 1171/17 creaba la Dirección de Derecho Ambiental, dependiente de la Dirección General de Derechos Humanos, ambos en la órbita de la Presidencia del Consejo,¹⁵³⁸ pero “quedó suspendida” después del escándalo mediático por la ampliación de estructura y cargos.¹⁵³⁹ Además, si bien hubo proyectos de ley para la creación de tribunales ambientales, nunca tuvieron tratamiento legislativo.

En cuanto a la Oficina de Estadísticas, que funciona desde que se creó la justicia de la Ciudad, no tiene un registro específico de las causas ambientales, aunque a partir de la implementación del nuevo sistema EJE (que se

1535. Clase de Derecho Penal Ambiental de la Dra. Magalí Mazurca, del 30/09/2016, en la carrera de Especialización en Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, UBA.

1536. Resolución FG N° 15/2010.

1537. Ver en este Cap. X, el pto. 3.3.

1538. Entrevista a Marcela Basterra, presidenta del Consejo de la Magistratura CABA, 09/01/2018 y respuesta del Consejo de la Magistratura por mail del 12/01/2018.

1539. “El Consejo de la Magistratura concentra el 20% de la planta del Poder Judicial porteño”, en *Clarín*, 16/01/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/consejo-magistratura_o_HJgGKVZhNM.html [fecha de consulta: 25/01/2022].

encuentra funcionando en su totalidad en el fuero Contencioso) se pueden identificar los amparos ambientales.¹⁵⁴⁰

El Poder Judicial de la Ciudad comienza a funcionar recibiendo demandas el 2 de octubre del 2000, que fue el día en que los Tribunales de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de la Ciudad abrieron sus puertas, por Resolución N° 337 del 26 de septiembre del 2000. Por lo tanto, analizamos la jurisprudencia de ese fuero en materia ambiental y del TSJ en particular, de manera exhaustiva, desde ese momento hasta el 31 de diciembre de 2017. Haremos referencia a casos de la justicia contravencional cuando lleguen al TSJ o cuando la bibliografía consultada, nuestros/as entrevistados/as o la búsqueda por palabras claves nos conduzcan a casos relevantes.

Según las estadísticas del Poder Judicial de la CABA,¹⁵⁴¹ en materia contravencional las causas aumentaron entre 2000 y 2002, luego bajaron entre 2003 y 2005. Las faltas tuvieron picos máximos en 2003 y 2010. Las ejecuciones de multas aumentaron en 2011 y luego nuevamente entre 2013 y 2015. En materia penal la cantidad de causas va creciendo conforme la transferencia de competencias.

En 2017 ingresaron en PCyF 37.888 causas contravencionales (56,07%), 21.598 penales (31,96%), 5915 ejecución de multas (8,75%) y 1617 faltas (2,39%).¹⁵⁴² Entre 2012 y 2020 hay un progresivo descenso de las tasas de judicialización en causas penales y contravenciones en CABA.¹⁵⁴³

En el fuero CAyT, si se mira la evolución de causas desde el 2000 al 2020,¹⁵⁴⁴ se aprecia que siempre más del 90% de las causas son las ejecuciones. En el caso del reducido porcentaje de juicios ordinarios y amparos: en el 2000 hubo solo 417 ordinarios y 103 amparos, en el 2001 ascienden a 2801 ordinarios y 303 amparos, llegando al pico máximo de ordinarios registrados anualmente en el 2005 con 5889 causas y el pico máximo de amparos registrados en 2008 con 1467 amparos.¹⁵⁴⁵ En el 2015 ingresaron 64.681 ejecuciones (95%)

1540. Mail de respuesta del Consejo de la Magistratura del 12/01/2018.

1541. Disponible en: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/institucional/estadisticas> [fecha de consulta: 28/02/2022].

1542. Consejo de la Magistratura, Poder Judicial de la CABA. Disponible en: <https://public.tableau.com/app/profile/estadisticas.judiciales.pj.caba/viz/AnuarioIngresosPCyF2017/Anuario2017FueroPCyF> [fecha de consultas 28/02/2022].

1543. Consejo de la Magistratura, Poder Judicial de CABA, 2020. Disponible en: <https://public.tableau.com/app/profile/estadisticas.judiciales.pj.caba/viz/AnuarioPPJCyF2020/Demanda> [fecha de consulta 28/02/2022].

1544. Anuario Estadístico fuero CAyT, año 2015, Portal del Consejo de la Magistratura, Poder Judicial de la CABA. Disponible en: <https://jusbairesabierto.gob.ar/estadisticas/anuario-estadistico-fuero-contencioso-administrativo-y-tributario-ano-2015/> y Anuario CAyT 2019 de Estadísticas Judiciales PJ CABA <https://public.tableau.com/app/profile/estadisticas.judiciales.pj.caba/viz/AnuarioCAyT2019/IngresosCAyT?publish=yes> [fecha de consultas: 28/02/2022].

1545. Anuario Estadístico Fuero Contencioso Administrativo y Tributario.

y 3625 juicios ordinarios (5%). En 2015 hubo 1042 amparos, 22 solicitudes de información pública (Ley N° 104 y Ley N° 303) y 35 medidas cautelares autónomas en general. En 2019 hubo 93,05% de ejecuciones, 6,10% de juicios ordinarios y 1422 amparos en total. Es decir que cada juzgado entendía anualmente en 45 amparos aproximadamente antes de la pandemia, más allá de alrededor de 2700 ejecuciones fiscales y otras causas ordinarias. Durante la pandemia se incrementaron los amparos. En 2019 los juzgados CAYT tuvieron entre 41 y 75 amparos cada uno, la mayoría por cuestiones de salud. Sin embargo, como se verá, la mayoría de estos amparos no son colectivos.

- Acciones y garantías en sede judicial como reaseguro de control:

Si la democracia participativa no funcionó y si ni siquiera los mínimos controles de legalidad, razonabilidad y ambientalidad previos funcionaron en la etapa legislativa y/o ejecutiva, esas leyes, reglamentaciones, actos administrativos, hechos u omisiones de la Administración pública o la Legislatura pueden impugnarse judicialmente por inconstitucionales, exigiendo se respeten y restauren los derechos conculcados. En el caso de la afectación al ambiente de incidencia colectiva actual o inminente, previsible o en “caso de duda” que amerite precaución se impone el cese inmediato y la recomposición al estado anterior y, eventualmente, solo en caso de ser esta imposible, la reparación (art. 41 CN y art. 26 CCABA y arts. 27 y ss. de la Ley N° 25675).

Ya hemos visto cómo la Constituyente de la Ciudad se preocupó por mejorar aquellas cuestiones donde la Constitución de 1994 había generado polémica y ampliar la legitimación en los amparos colectivos convirtiéndola en una acción popular fue una de ellas.¹⁵⁴⁶ Además, creó el particular sistema mixto de la Ciudad que combina el control difuso en casos concretos con la acción de declaración de inconstitucionalidad en abstracto de normas generales.¹⁵⁴⁷ Pero en ambos casos de control de constitucionalidad lo interesante es que más allá del análisis de los principios de legalidad y razonabilidad tradicionales y del control de convencionalidad, debe aplicarse en todos los casos el *control de ambientalidad* pasando las normas cuestionadas por el tamiz de los principios ambientales. El derecho a un ambiente sano de las generaciones presentes y futuras debe ser custodiado.¹⁵⁴⁸

1546. Andrés Gil Domínguez, asesor entonces del constituyente Oscar Schuberoff, recuerda que en el debate en comisión fuimos sus impulsores Antonio Brailovsky, María José Lubertino, Garré, Raúl Zaffaroni y Gustavo Vivo, entrevista 05/02/2018.

1547. Ver Cap. IX, pto. 2.

1548. En la misma línea: Bianchi, Lorena, “El Principio de no regresión ambiental en la Argentina. Algunas aproximaciones sobre su funcionamiento”, en Cafferata, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana, (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, op. cit., p. 170.

Hemos analizado con detalle el abanico de acciones disponibles en la Ciudad para defender el ambiente y el patrimonio,¹⁵⁴⁹ viendo que además aplican los principios ambientales de las leyes de presupuestos mínimos aun en la materia procesal y hemos subrayado las diferencias y matices en relación a las normas procesales federales.¹⁵⁵⁰

Además, el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad (Ley N° 189) de 1999 es un código bastante activista, dotando a los/as jueces/zas de un sinnúmero facultades ordenatorias, instructorias, disciplinarias y sanciones conminatorias.

Los amparos son los recursos habituales para reclamar la vigencia efectiva de derechos, y en la justicia porteña son cada vez más frecuentes en esta materia los amparos colectivos, aun cuando no estén expresamente legislados.

A nivel local, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una buena Ley de Amparo (Ley N° 2145 CABA)¹⁵⁵¹ que recepta los derechos y garantías de la Constitución Nacional de 1994, aunque lamentablemente dicha normativa sufrió el veto del capítulo relativo a los procesos colectivos. Pero más allá de este veto de Telerman,¹⁵⁵² tenemos en la Constitución local un artículo 14 en materia de amparos que es muchísimo más generoso que el artículo 43 de la Constitución Nacional. Sin embargo, al ser una ley tardía –del 2006–, en el período previo, la aplicación de la ley nacional difuminó en muchos casos nuestras innovaciones constitucionales locales. Además, hay que recordar que esta ley también pretendía restringir el acceso a la justicia al fijar un plazo de caducidad de 45 días, que finalmente fue declarado inconstitucional.¹⁵⁵³

López Alfonsín, en el marco de las VI Jornadas de Actualización del Poder Judicial de la Ciudad, consideró que, tras el veto efectuado por el Ejecutivo local al capítulo sobre los procesos colectivos en la Ley de Amparo local, la justicia se rige por una normativa amplia para la vigencia efectiva de derechos colectivos. Sostuvo en esa oportunidad que el amparo colectivo en la Ciudad es una acción popular, recordando los debates que tuvimos en la Constituyente de la Ciudad

1549. Ver Código Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA (Ley N° 189), Ley de Procedimientos ante el Tribunal Superior de la CABA (Ley N° 402) y Ley de Amparo de CABA (Ley N° 2145).

1550. Ver en el Cap. IV, pto. 2.1; Cap. V, pto. 4.2. y Cap. IX, el pto. 2. También: Arazi, Roland y Rojas, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, op. cit., T. I (Cap. III, Medidas Cautelares, en pp. 931-972), T. II (art. 322, pp. 340-379) y T. III (Amparo y Amparo Colectivo, pp. 22-62); Palacio de Caeiro, Silvia, "Acción de amparo colectivo". Power point en la Carrera de Especialización de Derecho Ambiental, UBA, Facultad de Derecho, 2016.

1551. Sanción 09/11/2006, parcialmente vetada por Decreto N° 2018/006 del 30/11/2006, aceptado por Resol. N° 818 de la Legislatura del 14/12/2006.

1552. Decreto N° 2018/006.

1553. Exp. N° 5296/07, "Gil Domínguez, Andrés c/GCBA s/ acción declarativa de Inconstitucionalidad", 27/12/2007; ver en este Cap. X, pto. 3.9.

donde él fuera asesor.¹⁵⁵⁴ Coincidimos con él en este punto, aunque muchas veces la justicia de CABA no lo considera así. Sin embargo, en la Ciudad el acceso a la justicia en materia de derechos colectivos no es puesto en duda.

En este sentido, la preocupación del máximo tribunal nacional en relación con los procesos colectivos visibilizada no solo en su jurisprudencia¹⁵⁵⁵ sino también en sus acordadas en la materia,¹⁵⁵⁶ permeó también a nivel local con la creación del Registro Público de Procesos Colectivos radicados ante los tribunales de CABA, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Registro de Amparos Colectivos del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de CABA, en Acuerdo Plenario N° 5/2005 de la Cámara del 2005, luego modificado por su Acuerdo Plenario N° 4/2016 del 7 de junio de 2016.¹⁵⁵⁷

A esta legitimación amplísima del amparo colectivo hay que sumar la valiosa herramienta de la Acción de Declaración de Inconstitucionalidad (ADI) poco utilizada y muy recortada por la legislación y la jurisprudencia del propio TSJ,¹⁵⁵⁸ que es también una acción popular.

Como veremos a lo largo de esta sección, las resistencias del Poder Judicial a aplicar las innovaciones de la Constitución de 1996 y los mandatos novedosos de la Ley General del Ambiente son frecuentes.

X.3.2. El “embudo” en el Poder Judicial: dificultades y fallas en el acceso a la justicia

En la investigación sobre el acceso a la justicia de la CABA,¹⁵⁵⁹ en una encuesta a los/as propios operadores/as de la justicia de marzo de 2007, solo el 24,6% cree que la ciudadanía tiene una opinión positiva de ellos/as. En el

1554. “Es necesario reglamentar el amparo colectivo”, en *Ijudicial*, 25/11/2014. Disponible en: <http://ijudicial.gob.ar/2014/es-necesario-reglamentar-el-amparo-colectivo/> [fecha de consulta: 25/01/2022].

1555. Ver el Cap. VII sobre el rol y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

1556. Ver especialmente en el Cap. VII, pto. 2 sobre las acordadas de la Corte en materia ambiental, de participación y de procesos colectivos.

1557. Para la Cámara CAyT de CABA se entiende por proceso colectivo “todo aquel en que se debatan derechos o intereses colectivos, aquellos en los que la legitimación activa se funde en lo dispuesto en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como los que tengan por objeto bienes colectivos y los que promuevan la tutela de intereses individuales homogéneos, cualquiera que fuese la vía procesal escogida”. Ver los reglamentos en la *web* del Consejo de la Magistratura CABA. Disponible en: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/institucional/registro-de-procesos-colectivos/reglamentos> [fecha de consulta: 28/02/2022].

1558. Caplán, Ariel, “Una visión crítica de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad (ADI) y la construcción de un nuevo esquema conceptual referencial y operativo (ECRO) para profundizarla”. Disponible en: http://www.adaciudad.com.ar/sitio/pdfs/documentos/material_interes/ADI-Caplan.pdf [fecha de consulta: 28/02/2022].

1559. Consejo de la Magistratura de la CABA. Disponible en: <https://jusbairesabierto.gob.ar/estadisticas/investigacion-sobre-el-acceso-a-la-justicia-en-la-caba/> [fecha de consulta: 28/02/2022].

fuero PCyF el 83,60% y en el fuero CAyT el 78,60% cree que suplen falencias y/u omisiones de la Administración a través de la judicialización de derechos sociales. El 83% cree que se deben hacer campañas institucionales por parte del propio Poder Judicial y el GCBA para mejorar el acceso a la justicia. El 78,93% manifiesta no tener interacción con ONG.

La percepción de los/as ciudadanos/as y las ONG entrevistadas en relación al Poder Judicial de CABA, al que recurren como última instancia y agotadas las vías y reclamos ante autoridades del Ejecutivo, la Legislatura y comunales, habiéndose movilizado y participado en todas las instancias posibles para proteger el ambiente, el patrimonio o el paisaje, es en general crítica.

Los/as vecinos/as participativos/as llegan defraudados/as por la “democracia representativa”, cuestionando haber sido “usados” para mostrar que funciona la participación cuando en realidad no es así y encuentran en muchos casos escollos en el ámbito judicial que no les parecen razonables.

Los/as abogados/as litigantes son mayoritariamente críticos, pero algunos remarcaron que la justicia de la CABA, dadas las más avanzadas herramientas procesales con que cuenta, es más amigable que otras jurisdicciones. Los/as abogados/as litigantes señalan que, en general, los/as jueces/zas de primera instancia son más “garantistas” (por los ejemplos que dan se refieren a “activistas”) y “progresistas” en relación con el uso de las nuevas herramientas constitucionales y de defensa de intereses colectivos. Especialmente se refieren a los juzgados designados originariamente (“los 12 primeros” y “los tres que se nombraron después” –Juzgados del 13 al 15–), pero “los nueve últimos están más divididos entre jueces progresistas y formalistas”. En la segunda instancia del CAyT creen que las Salas I y II son, en general, “más progresistas” y señalan a la Sala III como “restrictiva”.¹⁵⁶⁰ Todos/as los/as que opinaron sobre este tema coinciden en señalar al camarista Esteban Centanaro como el más “formalista y restrictivo” pero también obtuvieron menciones en relación a votos “restrictivos” los camaristas Fernando Juan Lima, Hugo Zuleta y Gabriela Seijas.¹⁵⁶¹

1560. Andrés Gil Domínguez da como un ejemplo extremo cuando la Sala III CAT, en el fallo de 29/12/2015 (Centanaro y Zuleta) en el caso del planteo de inconstitucionalidad de la reglamentación del aborto no punible después del veto a la ley CABA, niega la legitimidad activa salvo en el caso de que se trate de una mujer violada o plantean que solo puede irse vía ADI al TSJ. Los camaristas rechazaron la argumentación de los amparistas y el magistrado de grado que postulaban que la demanda constituía “un supuesto de defensa de intereses colectivos referido a derechos individuales homogéneos y que –en tales supuestos– la legitimación es amplia y prescinde de la noción de daño particular”. Disponible en: <http://ijudicial.gob.ar/2016/los-cuestionamientos-al-protocolo-de-aborto-no-punible-deben-plantearse-ante-el-tsaj/> [fecha de consulta: 25/01/2022].

1561. Como puede apreciarse la condición de “formalista-restrictivo” o “progresista-activista” no guarda necesariamente relación con la fuerza política que impulsó la designación de los diferentes jueces/zas. (Andrés Gil Domínguez en la entrevista del 05/02/2018). Agrego yo que esa clasificación tampoco siempre guarda relación con la protección del ambiente y el patrimonio. Esto es: los/as

Igualmente, las licencias en distintos momentos para ocupar otros cargos de los camaristas Carlos Balbín, Horacio Corti, Inés Weinberg, Fernando Juan Lima y el fallecimiento de Mabel Daniele produjeron subrogancias que no permiten seguir de manera lineal la jurisprudencia de cada Sala.

Las críticas al TSJ son generalizadas y contundentes: usa estructuras argumentales “hiperrestrictivas”. El modelo o paradigma local es más amplio y progresista que el de la “causa o conflicto” establecido en la Constitución Nacional y sin embargo en la CABA el TSJ toma ese estándar de manera más restrictiva que la propia CSJN. “Mataron la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad” –dice Andrés Gil Domínguez–. “La declaran inadmisibile con cualquier pretexto”.¹⁵⁶²

Hay quienes hablaron de la Justicia como “una ruleta”, o como “un embudo” instancia tras instancia. Muchos/as entrevistados/as plantearon la “complicidad” del Poder Judicial “en la depredación de las tierras públicas y en los negocios inmobiliarios, al apañar lo que hacen el Poder Ejecutivo y la Legislatura”. Plantearon el “dime en qué juzgado cae y te diré que sale”, y describieron “barreras”, excusas y pretextos judiciales como “mantras” recurrentes, como en el caso de los rechazos de legitimación, el pretexto de que “el amparo no es la vía más idónea”, la “doctrina de la causa o caso”, la “falta de claridad” o rechazos por “escasa o inadecuada” fundamentación en los altruistas procesos colectivos, o que “la cuestión devino abstracta”. Los/as vecinos/as de a pie son más contundentes al afirmar que en muchos casos sienten “cada amparo, una frustración”.¹⁵⁶³

También preguntamos a los/as jueces/zas sobre la calidad de las presentaciones judiciales efectuadas por los/abogados/as litigantes en esta materia. Entre quienes opinaron, la doctora Alejandra Petrella planteó que en la CABA hay una Constitución y una gran legislación local en materia ambiental que junto con la LGA como ley de presupuestos mínimos, otorgan un plexo normativo que por sí solo le permite a cualquier profesional interesado/a en el tema plantear una acabada defensa del derecho ambiental. Además, en materia de patrimonio urbano hizo un reconocimiento al importante rol que han tenido las asociaciones de vecinos/as como actores. Para el Dr. Roberto Gallardo, en general el nivel en las presentaciones específicas relacionadas con ambiente y patrimonio suelen ser buenas. Sostuvo que los errores suelen ser formales y pocos y que algunos/as colegas y él los subsanan de oficio, pero que otros/as esperan que la parte

que en general protegen mejor en sus fallos ambiente y patrimonio son los “activistas” - “progresistas”, pero puede haber jueces/zas “progresistas” que no apliquen en toda su extensión los principios y herramientas del derecho ambiental.

1562. Entrevista del 05/02/2018.

1563. Entrevista a Carlos Wilkinson, *op. cit.*, al referirse a que el juez en la causa de la Plaza Clemente no habilitara la feria o no diera la cautelar, o al amparo en el caso del Playón de Colegiales o a las distintas circunstancias que vivieron en las causas donde cuestionaban las UAC y el programa *BA Elige*.

active y caso contrario no actúan. Afirmó que, en general las ONG presentan demandas mejor elaboradas. Observó que el Estado, como demandado, suele negar todo, aún lo innegable y que tiene una postura en general de asociarse con los que violan las normas ambientales y patrimoniales y que casi nunca se presenta a favor de los/as vecinos/as que plantean un caso de protección.

En el análisis de la jurisprudencia, además de nuestras hipótesis iniciales, también intentaremos corroborar o despejar si son fundadas estas percepciones.

Como se indicó en el punto 5 del Capítulo II sobre Metodología analizamos en esta sección 3 del Capítulo X:

- todas las sentencias del Tribunal Superior de la Ciudad en materia ambiental en el periodo 1998-2017.¹⁵⁶⁴
- todas las sentencias de primera y segunda instancias de tribunales de CABA recaídas en procesos colectivos registrados como tales ambientalmente relevantes¹⁵⁶⁵ desde que existe el Registro en CABA (2005- 2017) o de tribunales de otra jurisdicción cuando pertenecen a causas de dicho registro.
- todas las sentencias en materia de ambiente o protección de patrimonio en tribunales de CABA a la que refieran los/as referentes entrevistados/as, la bibliografía consultada o diferentes tipos de búsqueda en base a palabras claves¹⁵⁶⁶ o actores presumiblemente litigantes¹⁵⁶⁷ entre

1564. Se revisaron uno por uno todos los sumarios de la totalidad de 9693 registros del buscador de sentencias de TSJ hasta el 31/12/2017 y en caso de duda el fallo para seleccionar todos los relativos a ambiente, patrimonio o participación con efectos o incidencia en los primeros. Luego se analizaron en profundidad los 45 seleccionados. Disponible en: <http://jurisprudencia.tsjbaires.gob.ar/jurisprudencia/> [fecha de consulta: 28/02/2022].

1565. Se revisaron una por una las 539 causas del Registro de Amparos Colectivos, actualmente denominado de Procesos Colectivos, del fuero CAyT desde 2005 hasta el 31/12/2017, para seleccionar las ambientalmente relevantes (246) y luego se buscaron todos los fallos publicados de cada una de ellas (294). Disponible en: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/institucional/registro-de-procesos-colectivos/registros> [fecha de consulta: 25/01/2022].

1566. Palabras claves de búsqueda: ambiente, aire, ecología, ecosistema, conservación, medio ambiente, vegetación, naturaleza, cambio climático, reciclaje/reciclado, agua, río, riachuelo, laguna, lago, suelo, tierra/tierras, flora, fauna, desastre natural, deforestación, relieve, contaminación, contaminación auditiva, contaminación del aire, contaminación del agua, contaminación de suelos, antenna, radiaciones, espacio verde, espacio público, árbol, árboles, plaza, parque, inundación/inundaciones, basura, obra, autopista, villa, salud, vivienda, AUSA, energía, basura electrónica/residuos electrónicos, separación en origen, ley general del ambiente, presupuestos mínimos, residuo/residuos, animal/animales, precaución, precautorio, prevención, equidad intergeneracional, reserva ecológica, desinfectación, patrimonio, valor patrimonial, monumento histórico, protección, inmueble, impacto ambiental, zonificación, catalogación, descatalogación, UP, UF, RSU.

1567. Defensoría del Pueblo, defensor del pueblo, defensora del pueblo, Auditoría de la Ciudad, Ministerio Público de la Defensa, defensor, por los apellidos de quienes ocuparon estos cargos, con los nombres de las ONG más conocidas que han llevado adelante litigios y los nombres de sus más reconocidos integrantes litigantes.

1998 (desde el comienzo del funcionamiento de la justicia de la Ciudad) y 2017, (esto abarca procesos presentados como colectivos o no).¹⁵⁶⁸

X.3.2.1. “Dime en qué Juzgado o Sala cae y te diré qué sale”¹⁵⁶⁹

Si bien la mayoría de los/as abogados/as de las organizaciones no gubernamentales o vecinos/as afirman que hay directa correlación entre en qué juzgado cae una causa y los resultados¹⁵⁷⁰ –con alguna excepción que valora siempre y en general la jurisprudencia de la CABA porque la compara con otras jurisdicciones del país al llevar litigios ambientales en otras provincias–,¹⁵⁷¹ de la lectura y análisis del conjunto de casos del Registro de Procesos Colectivos de la CABA y de todos los ambientales o con implicancias ambientales encontrados –anteriores o posteriores aunque no registrados como colectivos– no se puede afirmar que si cae en un juzgado determinado necesariamente no se dé una cautelar o se falle en contra.¹⁵⁷²

En lo que refiere a las diferencias entre el Poder Judicial de la Ciudad con el de Nación para este tipo de amparos, la codirectora de ACIJ afirma que el fuero CAYT de la Ciudad, desde su inicio, fue bastante progresista. Comparte que institucionalmente muchas veces debaten si la mejor estrategia es demandar en simultáneo –cuando cabe la posibilidad– al Gobierno de la Ciudad y al Gobierno nacional o no, dado que el fuero Contencioso Administrativo Federal no es tan amigable con los “derechos de los pobres”.¹⁵⁷³

1568. Asimismo, las comparamos y o evaluamos en su relación con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que fue analizada en el Cap. VII.

1569. La Nómina de jueces y juezas de 1^{ra} y 2^{da} Instancia de la Ciudad (1998- 2018) integra el Anexo 5 de la tesis original, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

1570. Andrés Gil Domínguez señala: “el 90% de las sentencias de la jueza Lidia Lago son favorables al GCBA, salvo en materia habitacional”, descartando obviamente todos los juicios fiscales. Entrevista a Andrés Gil Domínguez del 05/02/2018, *op. cit.*

1571. Entrevista a Andrés Nápoli, abogado ambientalista, director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, del 20/12/2017.

1572. Sería importante hacer un análisis riguroso de todos los fallos revisando a favor y en contra del GCBA, similar a la investigación que hizo Bercholz a nivel nacional para evaluar la independencia de la CSJN en *La independencia de la Corte Suprema a través del control de constitucionalidad respecto a los otros poderes del Estado (1935-1998)*, prólogo del Dr. Germán Bidart Campos, Buenos Aires, Ediar, 2004. En materia ambiental, hay que hacer un estudio doble, dado que depende quién sea amparista, si son vecinos/as altruistas o una corporación o empresa con intereses en juego, los fallos protectores pueden ser en contra o a favor del Estado. En esta línea elaboramos las estadísticas de nuestra investigación en relación con los fallos de los procesos colectivos registrados entre 2005 y 2017 en el pto. 4 de esta sección 3.

1573. De Monte, Agostina; Galicer, Yamila, “La Judicialización de demandas en villas de la Ciudad. Análisis de los procesos socio-políticos de los conflictos. Informe de investigación de la judicialización de demandas en la Villa 31”, *op. cit.*, pp. 33-34.

Hay consenso en la sensibilidad del fuero en muchos de los derechos sociales, en general, pero no necesariamente en materia ambiental o urbanística. Falta registro y análisis de estos temas desde una perspectiva de derechos humanos y ecologista.

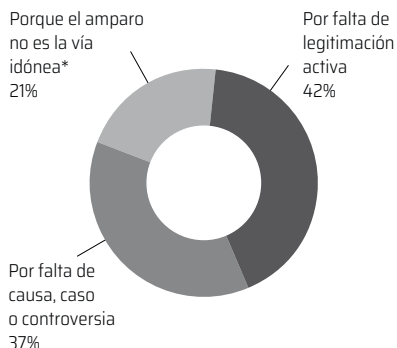
De nuestro análisis de fallos y causas podemos afirmar que los/as jueces/zas en primera instancia que tienen más y mejores fallos a favor del ambiente y el patrimonio (computando cautelares y precautelares y considerando además si tuvieron o no rechazos *in limine* y/o fallos que consideramos negativos) son Guillermo Scheibler, Andrea Danas, Roberto Gallardo, Elena Liberatori, Patricia López Vergara y Alejandra Petrella. Víctor Trionfetti ha tenido algunos muy buenos fallos en temas complejos. Hay jueces/zas habitualmente más activistas que otros/as en primera instancia –de manera sobresaliente cuanti y cualitativamente, Elena Liberatori, Roberto Gallardo, Guillermo Scheibler y Patricia López Vergara–. En general, en primera instancia son mejores los fallos en materia de cautelares que los fallos de fondo. En segunda instancia, aunque es más difícil analizar porque muchas veces son votos compartidos –donde suponemos que se concilian o neutralizan argumentos o posiciones– y hay menos oportunidad para el activismo, se destacan algunos votos de Mabel Daniele y la permanente solidez de los argumentos de Carlos Balbín. Los camaristas con más votos fundados favorables al ambiente y el patrimonio son Carlos Balbín, Mariana Díaz, Fabiana Schafrik y seguidos por Hugo Zuleta y Gabriela Seijas. El Dr. Centanaro tiene muchos fallos a favor en materia de cautelares pero no así en fallos de fondo, y sus votos son los más criticables en los temas más conflictivos –siendo el camarista que más votos tiene en su rotación por las tres salas–.

Los fallos anteriores al 2010 son más incisivos y activistas. En general con posterioridad al 2010 los fallos, aun los muy fundados, se vuelven más cautelosos o “livianos” –en palabras de algunos entrevistados– en el último tiempo.

Sobre 177 causas ambientalmente relevantes de procesos colectivos registrados como tales entre 2005 y 2017 (294 fallos analizados de 246 causas que terminan agrupadas por conexidad), en 19 hubo rechazos *in limine* en primera instancia y los pocos que llegaron a la Cámara fueron mayoritariamente confirmados.¹⁵⁷⁴

1574. Fuente: sitio web CABA, *op. cit.* Elaboración propia.

Rechazos *in limine* en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)

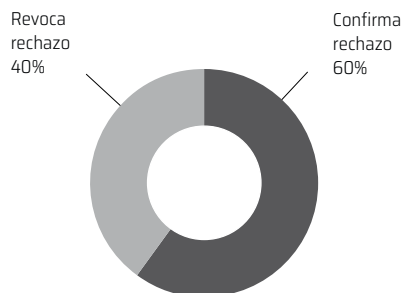


Total: 19 causas

*Hay seis sentencias interlocutorias donde se reconducen amparos a la vía ordinaria

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar>)
Elaboración propia.

Fallos de 2º instancia sobre rechazos *in limine* en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 5

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar>)
Elaboración propia.

X.3.2.2. La “falta de legitimación” como barrera

En la jurisprudencia de la Ciudad son muchos los casos que hablan de la amplia legitimación de materia ambiental, garantizada por la Constitución local. Así, por ejemplo, en los primeros tiempos en “García Elorrio, Javier c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁵⁷⁵ en el que el actor dedujo una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad con el objeto de obtener un pronunciamiento jurisdiccional que preserve los procedimientos que han de observarse para la formulación del Plan Urbano Ambiental y, en particular, la participación interdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias, conforme a las disposiciones del artículo 29 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la Ley N° 71 –de creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental, BOCBA N° 564, del 04/11/98–, dijo la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad:

En cuanto a la calidad sustancial del actor, en cuya virtud asumió la condición procesal de parte actora en estos autos, la misma naturaleza –relacionada con la

1575. Fallo del 05/10/2001, magistrados: Inés M. Weinberg de Roca y Carlos F. Balbín, fuente: SAII.

protección del ambiente—permite apreciar que no se ha invocado un derecho subjetivo sino un derecho de incidencia colectiva, en los términos de los artículos 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional y 14, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Cabe concluir que el actor—con domicilio real en esta ciudad—se encuentra legitimado a fin de promover el presente amparo.

El juez Guillermo Scheibler en la más reciente causa sobre arbolado¹⁵⁷⁶ sintetiza la jurisprudencia en la materia incluida la del TSJ y la concordancia entre las disposiciones constitucionales y la LGA:

En CABA alcanza con invocar, en el marco de una acción de amparo, su condición de habitante de la Ciudad. El artículo 14 de la CCABA en su párrafo segundo, dispone que cualquier habitante de la Ciudad puede interponer acción de amparo “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, el usuario o del consumidor”. Al respecto, el Tribunal Superior de Justicia, ha señalado que “el art. 14 de la CCBA posibilita legitimaciones de personas no afectadas singularmente por el obrar arbitrario o con ilegalidad manifiesta que lo cuestionen por vía de amparo en supuestos en que se invoque la vulneración de un derecho de incidencia colectiva (en autos “Dr. Ricardo Monner Sanz c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA] s/recurso de inconstitucionalidad concedido” y acumulado, Expte. 4809/06, resueltos el 6 de octubre de 2006, considerando 3 del voto de la mayoría). [...] Se ha decidido que, en el amparo, si la lesión es de un derecho de incidencia social o colectiva, no importa que quien lo alegue sea o no titular de un interés personal; por el contrario, resulta suficiente la afectación de un derecho colectivo consagrado por la Constitución y que, quien acciona, revista el carácter de habitante de la Ciudad (Cámara CAyT, Sala 2, autos Barila, Santiago c/GCBA s/amparo, del 5 de febrero de 2007; también autos Ibarra, Aníbal y otros c/ GCBA s/amparo, Expte. EXP 31.131/O resueltos el 31 de marzo de 2009). [...] el constituyente ha establecido que, tratándose de derechos o intereses colectivos, todo habitante se halla en situación de resultar beneficiado o perjudicado por el pronunciamiento judicial por cuanto la conducta estatal impugnada lo afecta de forma suficientemente directa en función de la especial índole de los intereses en conflicto y, por tanto, es parte legitimada (Sala 1 de la Cámara del Fuero, resolución del 8 de julio de 2010 en autos Lubertino, María José y otros c/ GCBA s/otros procesos incidentales; Expte. 34.409/1). [...] Además, en la misma inteligencia, corresponde recordar que el artículo 30, *in fine*, de la ley 25.675, prevé que “toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo”. [...] De este modo, y ante un caso en que se alega la afectación del derecho a un ambiente sano en términos colectivos, el régimen jurídico vigente en la Ciudad identifica al grupo o colectivo involucrado con la totalidad de su población.

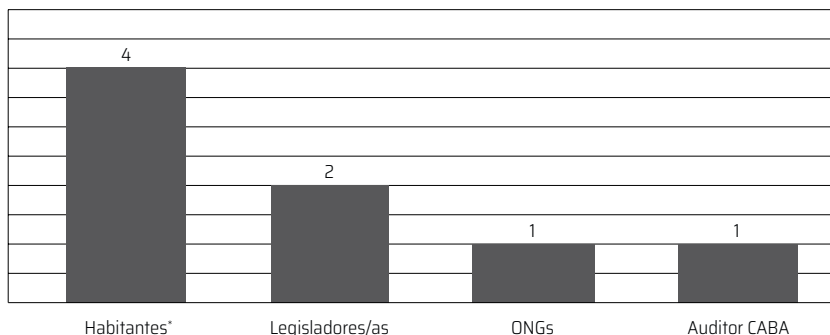
1576. Juzgado N° 13, Sec. 26, “Heras, Claudia c/ GCBA s/ Amparo ambiental”, Expte. N° A4570-2017/O, 14/07/2017.

Podemos afirmar que no es cierto, en general, que la “falta de legitimación” funcione en CABA como barrera en los procesos judiciales, aunque sí el GCBA y el Ministerio Público Fiscal utilizan constantemente como maniobra dilatoria el planteo de esta excepción, tanto en primera como en segunda instancia, o incluso la plantean hasta llegar al TSJ.

Si se analizan todos los procesos colectivos registrados entre 2005 (desde que existe el Registro) y 2017,¹⁵⁷⁷ en los 294 fallos publicados (de 1ª y 2ª instancia) hubo 246 procesos colectivos ambientalmente relevantes, de los cuales 9 fallos de 1ª instancia rechazaron la legitimación a particulares, comuneros y/o legisladores/as (que además lo planteaban como habitantes) –dos de cada uno de los jueces Marcelo López Alfonsín y Martín Converset y uno de cada uno/a de los/as Dres. Andrea Danas, Hugo Zuleta, Osvaldo Otheguy, Francisco Ferrer y Darío Reynoso–, lo cual es siempre injustificado, aunque el número de fallos sea bajo. De esos, llegan dos a la Sala II, uno es confirmado (Dra. Daniele y Dres. Centanaro y Lima) y el otro revocado (Dra. Schafrik y Dres. Centanaro y Zuleta).¹⁵⁷⁸

Legitimación activa rechazada en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)

Total: 8



* En un caso se rechaza la legitimación como habitante y comunero del actor

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

1577. Registro de Procesos Colectivos, Cámara de Apelaciones CAyT CABA, *op. cit.*

1578. Ver la causa “Distrito Arcos”, ya explicada en este Cap. X, en el pto. 2.7.2.; “Federación de Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires (FECOBA) y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A68795-2013/O, iniciado el 21/10/2013 y remitido al Juzgado N° 10, Sec. 20 por conexidad. Se dicta sentencia (juez Ammirato) rechazando la legitimación en defensa del ambiente de los actores FECOBA y del ciudadano Lourenzo lo cual resulta llamativo.

La mayoría de los fallos reconocen la legitimación amplia a todo habitante cuando están en juego intereses colectivos o incluso hablan de que se trata de una acción popular,¹⁵⁷⁹ como también lo hace la doctrina.

Sin embargo, el TSJ tiene un criterio más restrictivo en la materia, “hiperrestrictivo” en este como en otros temas, como lo ilustra por ejemplo el voto del Dr. Luis F. Lozano en la causa “Teso” sobre protección del adoquinado en el Casco Histórico de San Telmo,¹⁵⁸⁰ donde finalmente, sobre la base de este argumento, se revoca la cautelar:

La legitimación para la protección del patrimonio cultural prevista con gran amplitud en el art. 14 de la CCBA es para articular acciones en bien de derechos o intereses colectivos reconocidos por normas locales cuyo objeto sea proteger ese patrimonio. No cabe extender esa legitimación por fuera de lo que el Constituyente contempló, puesto que ello serviría para colocar a un juez a efectuar un control de otros poderes en exceso de lo que la CCBA previó. En ese orden de ideas, el art. 14 de la CCBA no acuerda un derecho colectivo a impugnar actos administrativos, lo que es colectivo es el derecho a obrar en defensa (“protección”) del ambiente o, en el caso, del patrimonio cultural e histórico...¹⁵⁸¹

No se entiende cómo proteger el patrimonio en ese caso sin impugnar el acto administrativo.

También es restrictivo el TSJ en cuanto a la legitimación de legisladores/as e integrantes de juntas comunales que no sean su presidente para defender competencias de las comunas. Así, por ejemplo, en causas relevantes en materia ambiental rechazan la legitimación con el pretexto de que los actores son legisladores y rechazan la revisión del *principio de legalidad* por parte de cualquier ciudadano/a, desconociendo principios básicos de la *democracia participativa* en el ámbito judicial en la causa “Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales en Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”:¹⁵⁸²

... la condición de ciudadano es un atributo cuya invocación no basta para demostrar la existencia de un derecho directo, inmediato, concreto o sustancial que permita reconocer legitimación para exigir ante los estrados judiciales la

1579. Sala I, CCAyT, “Lubertino, María José y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 34409/1, 08/07/2010; “Frondizi, Marcelo H. y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, 28/12/2012 de la misma Sala.

1580. TSJ Expte. N° 10501/13 “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Teso, Oscar Emilio y otros c/ GCBA y otros s/ otros procesos incidentales”.

1581. Fallo de TSJ de 11/09/2014, voto del Dr. Luis F. Lozano, consid. 2.3.

1582. TSJ CABA, fallo del 30/03/2011 en el Expte. N° 7632/10 “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales en Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”. Se discutía la licitación pública N° 04-AUSA-2010.

genérica regularidad de la marcha de los órganos que ejercen el poder público (Fallos: 306:1125; 307:2384; 322:528 y 324:2048), sobre todo cuando los actores se han limitado a sostener que estaba en juego el principio de legalidad y el interés público comprometido por la envergadura económica de las obras necesitadas del financiamiento impugnado. Ello así, porque un pleito de esta especie tendría a un mismo sujeto, el pueblo, esquizofrénicamente sentado en sillas opuestas y representado por dos mandatarios, el gobierno y el enérgico ciudadano (que en la hipótesis no ejerce un derecho subjetivo sino el que asiste a todo el pueblo). La herramienta con la que cuentan los ciudadanos para expresar su condena frente a una gestión de gobierno contraria al principio de legalidad no es otra que la de concurrir a las urnas en ocasión de los comicios. Esa vía y no la judicial le aseguran a cada ciudadano igual y voluntario ejercicio del derecho. [...] Por su parte, si la pretensión buscó resguardar derechos de incidencia sobre un colectivo destacado por algún atributo más específico, era imprescindible identificar alguno que, como los incluidos en el art. 14 de la CCBA, lo fuera; porque ni el erario público ni la legalidad ostentan tal carácter. La protección de competencias atribuidas al legislador, [...] tampoco brindaría sustento a la legitimación [...] Los diputados, por aplicación de los mismos principios que vienen recogidos en las reglas del mandato, no pueden actuar por fuera del objeto y modos previstos en su designación, que consiste en votar en la Legislatura, y no contempla la atribución de litigar en juicio en resguardo de derechos cuya protección el ordenamiento confiere a título individual a un sujeto distinto, según fue explicado en el punto anterior, a la persona estatal contratante. La representación de ese estado está exclusivamente atribuida a la Administración, bajo cualquiera de las formas jurídicas que ella puede adoptar [...] (voto del Dr. Lozano).

También el voto de la Dra. Inés Weinberg al que adhieren los Dres. Lozano, Conde y Casás en la causa de las UAC rechazando la legitimación a los integrantes de las juntas comunales:

La intromisión o menoscabo que los actores aducen, no podría ser respecto de sus derechos –individuales o colectivos–, sino en todo caso, sobre el derecho de las Comunas, que serían eventualmente las habilitadas a intervenir en una causa como la que nos ocupa, máxime teniendo en cuenta que ya cuentan con autoridades electas y conforme el artículo 2 de la Ley 1777, poseen personería jurídica propia. Los actores no han dado razones en su pretensión que justifique apartarse de esta conclusión. La naturaleza participativa de la forma de gobierno que la puesta en marcha de las Comunas supone, no permite subrogarse en las facultades de estas ni ejercer en nombre o a favor de ellas acciones judiciales –aun cuando se resida en la Comuna y se ejerzan derechos políticos en ella–, pues de ser así, el gobierno de las mismas correría el riesgo de verse desnaturalizado como tal...¹⁵⁸³

1583. "Cabandié Juan y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido y su acumulado", Expte. N° 10875/14; "GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad

Asimismo, también hay jurisprudencia restrictiva en primera y segunda instancia que niega legitimación para defender intereses colectivos a legisladores/as,¹⁵⁸⁴ a integrantes de Juntas comunales sino es su presidente/a¹⁵⁸⁵ y a los Consejos consultivos comunales.¹⁵⁸⁶ En primer lugar, hay que decir que cualquiera de ellos/as debería ser aceptado en su legitimación como “habitante” en la medida en que no podría estar en peor situación que otros/as para reclamar o no podría ser discriminado por ocupar un cargo que precisamente le da mayor información y conocimiento de datos a los que otros/as habitantes no acceden normalmente. En segundo lugar, muchas veces están cuestionando actos del propio Poder que integran afirmando la violación a los principios de legalidad, razonabilidad o “ambientalidad” de los mismos, disponiendo de elementos valiosos de cómo se conformaron esas decisiones.¹⁵⁸⁷

denegado en: Cabandié Juan y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 10804/14, 31/03/2015. Ver Cap. XI, pto. 4.3.3.

1584. Juz. N° 7 CAyT, Sec. 14, “Sánchez Andía Rocío y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 37297/0, Converse Martín: “... en el artículo 14, 2° párrafo de la Constitución local se confiere a cualquier habitante –en general– y a las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos –en particular– legitimación suficiente para iniciar una acción de amparo con el fin de proteger derechos o intereses colectivos tendientes a la preservación urbanística, como así también que todos los actores –incluso los legisladores que podrían no serlo– son vecinos de la ciudad [...], corresponde desestimar la defensa de falta de legitimación activa incoada contra los aquí actores habitantes de la ciudad y, consecuentemente, la de ausencia de caso judicial con tal fundamento. Ahora bien, distinta es la solución respecto a la legitimación alegada por los Sres. Rocío Sánchez Andía, Eduardo Epszteyn, Juan Cabandié y Adrián Camps, en su calidad de diputados de la Ciudad de Buenos Aires, quienes si bien –tal como fue expuesto– revisten legitimación procesal en su carácter de habitantes, carecen de ella en su calidad de legisladores. Al respecto, reiteradamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que ‘... el ejercicio de la mencionada representación encuentra su quicio constitucional en el ámbito del Poder Legislativo para cuya integración en una de sus cámaras fue electo y en el terreno de las atribuciones dadas a ese poder y sus componentes por la Constitución Nacional y los reglamentos del Congreso (Fallos: 333:1023)’”.

1585. Juz. N° 5 CAyT, “Rodríguez Camila Febe y Otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. 2237/2017-O, iniciado el 27/04/2017. Solicita la suspensión del Programa “BA Elige”, 10/05/2017: “En suma, las Comunas, en tanto entidades de gestión política y administrativa descentralizada, tienen personería jurídica propia y deben ser representadas legalmente por su presidente sin que ninguno de los restantes comuneros pueda arrogarse para sí tal potestad [...] Establecido que los actores carecen de legitimación para demandar en nombre de la comuna que integran, como bien señaló el Dr. Urresti, ‘tampoco logran demostrar que el programa ‘BA Elige’ pueda afectarlos en su condición de miembros aislados de las Juntas Comunales que integran [...] ninguno de los actores logra acreditar su calidad de parte en la relación jurídica sustancial en juego, presupuesto necesario para la existencia de un ‘caso’, ‘causa’ o ‘controversia’ que concretamente se pretende afectado para habilitar la instancia judicial’ (v. fs. 89)”. Ver en Cap. XI, pto. 5.1.

1586. Juzgado CAyT N° 12, Expte. N° 36321/2017-o “Fundación Ciudad y Otros c/ GCBA s/ Amparo”, “... se ordene la interrupción o el cese del programa ‘BA Elige’”, 10/11/2017, apelado, al acuerdo en Sala II. Ver en Cap. XI, pto. 5.1.

1587. En este sentido, favorable a aceptar la legitimación de los/as legisladores/as en defensa de los intereses colectivos: Juzgado N° 13, Sec. 25, “Lubertino María José y O. c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCBA)” Expte. N° 34409/0, 31/08/2010 –Túneles 9 de Julio– “... el carácter de habitantes de la Ciudad

Además, en relación con la Legislatura o las Juntas Comunales, al ser Cuerpos Colegiados, y al actuar como tales, las decisiones en causas judiciales deberían ser tomadas colectivamente, no debiéndose aceptar exclusivamente la legitimación o accionar individual a quien circunstancialmente ocupa su presidencia sin respaldo del conjunto.

Es grave negar a los/as ciudadanos/as en general la legitimación para defender la descentralización o las competencias de las comunas,¹⁵⁸⁸ reconociendo solo y exclusivamente al presidente de las mismas, dado que el derecho es de los/as ciudadanos/as (fue su conquista) y no de sus representantes, y más aún cuando todos/as los/as presidentes de las comunas pertenecen al mismo partido que el Gobierno central.

En relación específicamente con los consejos consultivos comunales –instituidos por el art. 131 CCABA y reconocidos por la Ley N° 1777, Título IV–,

de los actores [...] es cualidad suficiente para tener por configurado el requisito en examen cuando la controversia judicial trata sobre derechos o intereses colectivos (cfr. art. 14, segundo párrafo, CCBA) [...] Así, este protagonismo compartido revestiría entidad suficiente para admitir cada vez que un legislador, o varios, entienden que se está sustrayendo al órgano representativo al que pertenecen el ejercicio de una competencia que le incumbe como órgano colegiado y complejo, ese y esos legisladores disponen de legitimación para acudir a la justicia para reivindicar la posibilidad de participar en la decisión impedida u obstruida por el Poder Ejecutivo [...] La pertenencia grupal o común a un órgano colegiado no puede perjudicar ni eclipsar la ‘cuotaparte’ o porción subjetiva del derecho de decidir que asiste a cada integrante a título individual (cfme. Bidart Campos, *op. loc. cit.*) (Sala II, por mayoría, en autos ‘Busacca, Ricardo contra GCBA sobre Amparo [art. 14 CCABA]’, Expte.: EXP 7710/O del 17 de noviembre de 2003) [...] (obra citada: Bidart Campos, Germán. ‘La legitimación procesal activa de los legisladores’. LL 1997-F, 564)”. En sentido favorable a aceptar la legitimación de los/as integrantes de las juntas comunales: Juzgado CAyT N° 23, Sec. 46, “Vayo, Miguel Enrique y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. A7770-2014/O, 18/07/2014 –Competencias Comunas–: “... en ningún caso podría negárseles tal legitimación cuando invocan su carácter de integrantes de Juntas Comunales. Tal como se ha adelantado, la propia Constitución ha establecido los órganos de gobierno de las comunas y su integración a través del voto popular (conf. artículo 130 de la CCABA). En consecuencia, son portadores de un interés directo en la preservación de las atribuciones que tienen la responsabilidad de cumplir. En este orden de ideas, no podría asignárseles una legitimación menor a la que posee un simple habitante cuando ha sido el propio pueblo de la Ciudad quien les ha confiado la misión de integrar los órganos de gobierno de las comunas (conf. artículos 1, 14 y 130 de la Constitución de la Ciudad)...”.

1588. Esto ocurre por ejemplo en la causa en la que se exige la participación ciudadana con motivo del Nuevo Código de Planeamiento Urbano: Cámara CAyT, Sala I, Expte. N° A24068-2016/O, “Baldivieso Jonatan Emanuel y O. c/ GCBA s/ Amparo”, iniciado el 05/10/2016, (Dra. Díaz, Dr. Lima y Dra. Schafrik –con disidencia parcial–), se hace lugar parcialmente a la “... falta de legitimación activa y de causa judicial con respecto a la pretensión orientada a garantizar las competencias de las comunas [...] En efecto, los actores no han explicado, y menos acreditado, cómo se concretaría el interés jurídicamente tutelado que les permitiría instar una acción en defensa de las atribuciones de las comunas para participar en el proceso de reforma normativa en cuestión, cuando, en rigor, esa cuestión posee carácter institucional, en tanto tiende a resguardar el ejercicio de competencias y no de derechos. A ese respecto, entonces, los agravios del Ministerio Público Fiscal y del GCBA progresan y conducen a no reconocer legitimación a los actores para esgrimir la pretensión orientada a que se garanticen las competencias de las Comunas y de sus respectivos Consejos Consultivos”. Ver: Cap. XI, pto. 4.3.4.

es grave su desconocimiento como sujeto de representación colectiva y su negación de legitimación activa dado que puede resultar imprescindible para ejercer muchas de las funciones que le son propias, máxime tratándose de la defensa de intereses colectivos.

El TSJ le ha negado legitimación a la Asesoría Tutelar en el fallo del 19 de diciembre de 2013 en la causa “Asesoría Tutelar CAyT N° 2” al decir que no se había acreditado la falta de representación legal de los/as niños/as afectados/as y que la pretensión tenga “suficiente concreción e inmediatez” (ver voto del Dr. Lozano, consid. 6).¹⁵⁸⁹

Además, el TSJ señala que aunque haya amplitud en la legitimación activa en causas colectivas, dicha regulación en modo alguno exime de la necesidad de que los pretensores acrediten la existencia de un caso, causa o controversia en el marco de los “parámetros constitucionales y normativos que determinan su especial y particular forma de configuración”. Así lo dice, entre otros fallos, en autos “De Wandeaer, Jean otros c/ GCBA”,¹⁵⁹⁰ fallo del 13 de agosto del 2014, voto de la jueza Conde, considerando 4.3, párrafo 3 y en “Irrera, Carlos Antonio y otros c/ GCBA y otros”,¹⁵⁹¹ fallo del 6 de julio de 2016, voto de la Dra. Weinberg, considerando 3. En este último fallo, además, dice en su voto el Dr. Lozano:

... la legitimación es tema que se toma con cierta liviandad en el presente en que se omite considerar que cada ampliación del universo de sujetos legitimados implica una disminución del poder que tenían los integrantes del universo de legitimados más reducido. Por ejemplo, si la ley acuerda legitimación al adjudicatario de una obra pública, y solo a este, para cuestionar una exigencia de la Administración relativa a una garantía de cumplimiento que puede considerarse indebida, expandir esa legitimación con base en que la obra repercute en el ambiente, constituye un modo de confiscarle la acción y, en verdad, el derecho a ese adjudicatario, puesto que todo derecho supone el de ejercerlo o abstenerse de ejercerlo...

En esta misma línea encontramos un fallo restrictivo de la Cámara CAyT, Sala II, en “Maccione, Carolina Antonia c/ GCBA y otros s/ Impugnación de actos administrativos”¹⁵⁹² del 19 de junio de 2017. Por contraposición es favorable a una legitimación amplia el fallo de la Sala III en autos “García, Mauricio Her-

1589. TSJ, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Asesoría Tutelar CAyT N° 2 c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Exp. N° 9264.

1590. TSJ CABA, “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: De Wandeaer, Jean y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”, Expte. N° 9797/13.

1591. TSJ CABA, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado, en Irrera, Carlos Antonio y otros c/ GCBA s/ Medida cautelar, en Irrera, Carlos Antonio y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”, Expte. N° 12012/15.

1592. Expte. N° 17682-2016/O.

nán c/ Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo” del 31 de agosto del 2015, que incluso habilita cuestionar el funcionamiento de la Legislatura:

Todo ciudadano está habilitado para promover acción de amparo tendiente a que la legislatura implemente de manera efectiva los derechos que prevé su reglamento interno, atento a que la omisión en esa materia priva de operatividad a normas que regulan el derecho a la participación pública en un Estado organizado como “democracia participativa”.

X.3.2.3. La doctrina de la “causa” o “caso”

El concepto de “causa” o “caso” en el TSJ puede verse en “Cabiche, Roberto s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado”, en el fallo del 9 de febrero del 2005;¹⁵⁹³ en “Asociación Argentina de Agencias de Publicidad”, fallo de 21 de marzo del 2007¹⁵⁹⁴ y en “Asociación de Supermercados Unidos (ASU)”, en el fallo del 17 de diciembre del 2008,¹⁵⁹⁵ aunque los dos primeros no son amparos colectivos, sino que buscan la impugnación de actos administrativos.

Casi toda la jurisprudencia del CAyT tiene en cuenta, sigue el criterio y hasta reitera la cita del TSJ donde refiere a la amplia acogida de las causas colectivas:

En este sentido, el TSJ ha advertido que más allá de que tanto la Constitución Nacional como la porteña utilizan el término “causa” para delimitar la función de sus respectivos poderes judiciales, lo cierto es que la Ciudad, como cualquier provincia, puede escoger un criterio más amplio que la Nación para delimitar el universo de asuntos susceptibles de ser resueltos por sus jueces. No, en cambio, uno más estrecho (voto del Dr. Luis F. Lozano, en autos “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en “Asociación Argentina de Agencias de Publicidad c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos”, Expte. N° 4889/06, del 12 de junio de 2007) [...] De allí que no quepa aplicar, sin un análisis detallado de las características del caso, la tradicional jurisprudencia de la CSJN por la cual se ha resuelto que el de ciudadano es un concepto de notable generalidad, y que su comprobación no basta en la mayoría de los casos para demostrar la existencia de un interés “especial” o “directo”, “inmediato”, “concreto” o “sustancial” que permita tener por configurado el “caso contencioso” [...] Como se expuso, en el ámbito de la Ciudad el constituyente y el legislador han optado –en determinados supuestos como el que se presenta en el sub lite– por un diseño más amplio del “caso judicial”.¹⁵⁹⁶

1593. Voto del Dr. Luis Lozano, consid. 2, al que adhirió el Dr. José Casás, consid. 1.

1594. Expte. N° 4889/06, “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asociación Argentina de Agencias de Publicidad c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos”, voto del Dr. Luis Lozano.

1595. TSJ CABA Expte. N° 6023, “Asociación de Supermercados Unidos (ASU) s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asociación de Supermercados Unidos c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, voto del Dr. Luis Lozano, consid. 3, párr. 2.

1596. “Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, 13/02/2013.

Según la jurisprudencia del TSJ, la configuración del “caso” en procesos colectivos dependería de identificar el bien tutelado probando “su menoscabo o cuando este resulte inminente” –al margen de la posición que el demandante ostente en relación con el bien colectivo tutelado–. Pero además requiere que nadie pueda invocar una situación jurídica mejor para demandar porque no existe titularidad individual del derecho y nadie puede disponer de él en forma privativa o excluyente.¹⁵⁹⁷ Asimismo, sostiene el TSJ:

Cuando la legitimación colectiva y la particular coinciden en cabeza de quien insta la intervención judicial, la existencia del caso queda demostrada con la afectación personal. En cambio, cuando el accionante solo encuentra legitimación en virtud de la ampliación dispuesta por las normas constitucionales (locales y nacionales) antes señaladas, la acreditación del caso o controversia requiere un mayor esfuerzo por parte de quien busca obtener un pronunciamiento judicial. [...] Es cierto que en muchos supuestos la existencia de la afectación alegada es pública y notoria, lo que releva al actor de realizar mayores esfuerzos probatorios, como sucede, por ejemplo, con buena parte de los daños ambientales. Empero, de ello no puede deducirse que no sea necesario acreditar la existencia de una controversia, esto es la real conculcación del derecho cuya protección se requiere.¹⁵⁹⁸

Esto es: paradójicamente, en la causa altruista se pone en cabeza del ciudadano/a un mayor esfuerzo probatorio, contrariando completamente la lógica de este tipo de litigios estructurales. Nótese el uso de las palabras “solo” y “ampliación” que ponen en un injustificado rango de *capitis diminutio* a la acción colectiva para nuestro máximo tribunal local. Es una regla. No es la excepción. Es una nueva regla general: la de la legitimación amplísima y el TSJ no debería limitarla pretorianamente.

Sin embargo, en abierta contradicción con el postulado de la supuesta amplitud, el TSJ como acabamos de verlo en la causa “Epszteyn”¹⁵⁹⁹ rechaza de plano que el “principio de legalidad” o “el interés público comprometido por la envergadura económica de las obras” configuren intereses colectivos (“ni el erario público ni la legalidad ostentan tal carácter”) y por lo tanto dice que no hay “caso o causa”. Y la justicia ofrece como única salida, la electoral –en una pers-

1597. Ver, entre otros: TSJ CABA, “Asociación de Supermercados Unidos (ASU)”, *op. cit.*, voto del Dr. Lozano y “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en GCBA s/ Queja por apelación denegada en Frondizi Marcelo Hernando y Otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 10931, 16/12/2015, voto de la jueza Conde.

1598. TSJ CABA “Barila Santiago c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” y su acumulado Expte. N° 6542/09, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado, en Barila Santiago c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, voto del Dr. Luis Lozano, consid. 4.

1599. TSJ CABA, en el Expte. N° 7632/10 “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado, en Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales en Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, 30/03/2011.

pectiva absolutamente violatoria de la democracia participativa–, “blindando” al Poder Ejecutivo en su ilegal accionar delegado a través de AUSA.

También en la causa “Gentili”:¹⁶⁰⁰

... es posible advertir que la pretensión esgrimida en el escrito de inicio –dirigida a hacer cesar una supuesta omisión del Poder Ejecutivo en presentar a la Legislatura un plan de transferencia a las Comunas– tampoco permite entender configurado un “caso”, “causa” o “controversia judicial” susceptible de ser ventilado ante el Poder Judicial. [...] Ello así, pues no se ha explicado ni acreditado fundadamente cómo se concretaría el interés jurídicamente tutelado de los actores que les permitiría plantear un “caso” a decisión de los tribunales cuando, en rigor, la cuestión alegada en autos posee carácter manifiestamente institucional. [...] En lo que a esta cuestión se refiere, cabe resaltar una vez más que el artículo 106 de la CCABA establece como requisito ineludible para la actuación de los diversos tribunales del Poder Judicial la existencia de una causa al señalar que: “Corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas...”. [...] Por consiguiente resulta plenamente aplicable la inveterada doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, desde el tradicional precedente de Fallos: 156:318, ha definido a esas causas como los asuntos en que se pretende de modo efectivo la determinación del derecho debatido entre partes adversas que debe estar fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (Fallos: 326:3007 y sentencia recaída en la causa “Enrique Thomas c. E.N.A.”, Fallos: 333:1023, pronunciamiento del 15 de junio de 2010). [...] En este mismo orden de ideas, nuestro Tribunal cimero, en la sentencia dictada con fecha 3 de agosto de 2010 en la causa “Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ Estado Nacional-ley 26.124 (DECI 495/06) s/ amparo ley 16.986” (Fallos: 333:1212), ha expresado que “la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no ha modificado la exigencia de tal requisito ya que los nuevos sujetos legitimados también deben acreditar que su reclamo tiene ‘suficiente concreción e inmediatez’ y no se trata de un mero pedido en el que se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de normas o actos de otros poderes”. Para concluir, resultan interesantes las reflexiones vertidas por el señor fiscal general en su dictamen; en particular aquellas que sostienen que el menoscabo o perjuicio que aducen los actores “no sería respecto de sus derechos (sean estos individuales o colectivos) sino, en todo caso, del de las Comunas. [...] Entiendo, por lo demás, que los actores no han dado sustento alguno, al aludir a los derechos que invocaron, que justifique apartarse de esa conclusión. [...] la naturaleza participativa de la forma de gobierno que la puesta en marcha de las Comunas supone, no permite subrogarse en las facultades de estas, ni ejercer en nombre o a favor de ellas acciones

1600. TSJ CABA, Expte. N° 9986/13, “Gentili, Rafael Amadeo y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido” y su acumulado Expte. N° 9897/13 “GCBA s/ Recurso de queja por recurso de inconstitucionalidad denegado, en Gentili, Rafael Amadeo y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, 16/07/2014.

judiciales, aun cuando se resida en la Comuna y se ejerzan derechos políticos en ella, pues de ser así, el gobierno de las mismas, descentralizado y participativo, pero gobierno al fin, correría el riesgo de verse desnaturalizado como tal” (voto del Dr. José O. Casás).

El fallo del TSJ en la causa “Selzer”¹⁶⁰¹ –si bien el debate judicial se centró en cuestiones vinculadas con el derecho a la salud, en el trasfondo se discutía el cierre del hospital y su traslado para la venta del predio– es bien ejemplificativo de su posición:

Este proceso no apunta a resolver un “caso”, “causa” o “controversia” –requisito ineludible para la actuación de los diversos tribunales del Poder Judicial, conforme el art. 106 CCABA–, sino más bien a subsanar todas las deficiencias (de insumos, equipamiento, infraestructura y personal) que, según el criterio de los actores y la jueza interviniente, presenta el hospital Lagleyze, cuestión que desborda los límites de la competencia judicial (del voto de la jueza Ana María Conde). Los actores no acreditan que exista un derecho concretamente afectado por la falta de las obras, insumos, equipos médicos y personal que pretenden conseguir. Por otro lado, tampoco indica cuál es la normativa que le impone al GCBA la obligación expresa o implícita de satisfacer todos los requerimientos efectuados. Para su procedencia, el amparo exige la existencia de una conducta (activa u omisiva) manifiestamente arbitraria o ilegal, y en este caso concreto (en el que se invocan “omisiones” del Estado local) este recaudo implicaría que el GCBA no cumpla determinadas obligaciones que le impone el ordenamiento jurídico vigente, ya sea en forma expresa o implícita. Pero los actores no precisan ninguna norma que le imponga al GCBA el deber de equipar al hospital Lagleyze con el personal, infraestructura, equipamiento médico e insumos que ellos pretenden. En consecuencia, si ni siquiera se argumentó seriamente que exista un derecho vulnerado ni una obligación incumplida por el Estado, puede concluirse que no se configura un caso concreto que justifique la intervención jurisdiccional” (del voto de la jueza Ana María Conde). [...] Al no existir un “caso”, “causa” o “controversia”, la actuación judicial efectuada en la causa implicó una invasión en la esfera de competencias reservadas al Poder Ejecutivo, en cuanto cabeza de la Administración Pública (del voto de la jueza Ana María Conde).

A mayor abundamiento, en la misma causa dice el Dr. Lozano:

Con arreglo a lo dispuesto en el art. 106 de la CCBA, los jueces operan sobre causas, esto es, controversias acerca de la existencia y alcance de derechos subjetivos o de incidencia colectiva, y no sobre toda clase de conflicto o disputa, por significativa que fuere y aunque encontrare alguna respuesta jurídica; extremo cuya concurrencia incumbe a los jueces verificar, aun de oficio. [...] Las innumerables

1601. TSJ CABA, “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Selser, Jorge Guillermo c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales, en Selser, Jorge Guillermo c/ GCBA s/ Amparo”, 26/12/2013.

deficiencias señaladas por los actores a la prestación de salud en el Hospital Oftalmológico “Dr. Pedro Lagleyze” y recibidas por los jueces de trámite a lo largo del proceso, no constituye una causa, en la medida en que tales pretensiones no buscan poner fin a una o varias omisiones concretas sino más bien, lograr que el juez decida de qué modo y en qué condiciones corresponde que se preste el servicio de salud en ese hospital.

También el Dr. José O. Casás dice en esta causa:

La presente acción de amparo no presenta en forma adecuada un “caso” o “causa” que corresponda resolver a los tribunales de justicia, debido a que de la amplitud de las pretensiones formuladas en el sub examine se deriva la evidente imposibilidad de canalizarla a través de un proceso judicial pues, si se hiciera lugar a lo requerido, la sentencia a dictar debería traducirse en una reformulación de políticas públicas; puntualmente aquellas referidas a la gestión del Hospital Oftalmológico Pedro Lagleyze.

En el mismo fallo aparece el pretexto de la división de poderes para forzar el de falta de caso:

Los jueces deben limitarse a resolver controversias concretas, en las que resulten afectados derechos individuales o de incidencia colectiva, y no suplantar a las autoridades del GCBA en la adopción de decisiones netamente administrativas, lo cual implica un accionar omnipotente lesivo del principio de división de poderes. (Voto de la jueza Ana María Conde).

Evitar que las decisiones de los jueces alteren el principio de división de poderes supone que las medidas que ellos pueden decretar no discurren exclusivamente en el ámbito de lo que son medidas privativas de los órganos políticos, aun en los supuestos en que deben controlarlos. De ahí que sus soluciones deban corporizar en el caso concreto los “estándares susceptibles de ser descubiertos y administrados por los jueces” a que se refiere el precedente *Baker v. Carr* (369 U.S. 186, 217), cuya doctrina fue recogida por la CSJN a partir del fallo “Zaratiegui Horacio” (Fallos: 311:2580). Si en lugar de descubiertos y administrados, esos estándares fueran fijados por los jueces, estos magistrados vendrían a violar la división de poderes y, en última instancia, el principio de la soberanía del pueblo del art. 33 de la CN al que remite el art. 10 de la CCBA. [...] En nuestro sistema, el juez, tiene el deber de ser fiel al programa legislativo y el orden jurídico presente no tolera, por razones de política muy claras, que el juez se emancipe de las soluciones de la ley y se lance con su programa legislativo propio. (Voto del juez Luis Francisco Lozano).

También se suele negar la existencia de caso argumentando que no hay afectación concreta. Por ejemplo, en la causa “Asesoría Tutelar CAyT N° 2”, en el fallo del 19 de diciembre de 2013, al decir:

Si la pretensión no distingue situaciones particulares, sino que se reclama globalmente que se garantice el derecho a la salud, no hay causa, sino que se cuestiona la

gestión de gobierno al elegir las estrategias y prioridades en la materia y ello debe ser solucionado en los comicios.¹⁶⁰²

El TSJ sienta la jurisprudencia de que para respetar “la división de poderes y la soberanía del pueblo” alegando los artículos 33 y 10 CCABA, los/las jueces/zas deben expedirse en el marco de causas o controversias, instadas por aquel a quien el ordenamiento le confiere poder para accionar. Esta línea argumental aparece con matices y diferente intensidad en los fallos “Asociación de Supermercados Unidos (ASU)”,¹⁶⁰³ “Barila”,¹⁶⁰⁴ “Frondizi”¹⁶⁰⁵ y “Asesoría Tutelar CAYT N° 2”.¹⁶⁰⁶

En la causa “Asesoría Tutelar N° 2 ATCAYT 212/12 s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”¹⁶⁰⁷ distinguen algunas pretensiones respecto de las cuales existiría “causa o controversia” (aquellas que tenían por objeto reparar “defectos de infraestructura y seguridad violatorios de la normativa vigente, y que ponen en riesgo la seguridad e integridad física de los pacientes y/o impiden que el servicio hospitalario cuente con las condiciones imprescindibles para su normal desarrollo”) y señalan la ausencia de ese requisito en aquellas pretensiones orientadas “al mejoramiento del servicio, que implican la valoración de cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia, y donde no se advierte la existencia de un derecho constitucional concretamente vulnerado ni un específico deber jurídico incumplido” ya que “implican una intromisión en facultades reservadas a la Administración Pública, motivo por el cual deberán solicitarse por la vía administrativa”.

En la misma línea en este fallo, el voto de Lozano inicia señalando que

En este voto desarrollo las razones que justifican afirmar que no existe caso ni actor legitimado respecto del pedido de dotar al hospital de aparatología médica, de personal y de la realización de obras no vinculadas con la seguridad; mientras que si los hay en relación al derecho a que se subsanen las deficiencias de infraestructura y seguridad. Cabe aclarar que aquí se aplica la idea general de que la legitimación necesaria para tener derecho a que la acción sea tramitada no supone mostrar que se lo tiene a que la acción prospere.

1602. Voto del Dr. Luis Lozano, consid. 3. Aquí se discutía ante la epidemia invernal de bronquiolitis por la falta de camas y unidades de terapia intensiva en varios hospitales.

1603. Voto del Dr. Luis Lozano, consid. 3.

1604. Expte. N° 6603, “Barila” y su acumulado Expte. N° 6542/09, voto del Dr. Luis Lozano, consid. 8.

1605. Voto de la Dra. Ana María Conde, consid. 2.2, del Dr. José Casás, consid. 6 y de la Dr. Alicia Ruiz, consid. 11.

1606. Fallo del 19/12/2013, voto del Dr. Lozano, consid. 5.

1607. TSJ CABA, “Asesoría Tutelar N° 2 ATCAYT 212/12 s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 12412/15, 18/10/2017, donde se discutía la situación del Hospital Municipal de Oncología Marie Curie.

Cuando se analizan la totalidad de fallos en procesos registrados como colectivos (desde la creación del Registro 2005 hasta diciembre de 2017) de los 19 rechazos *in limine* de primera instancia varios son los que aluden entre otros argumentos pretextos a la “falta de causa”.

Hay ejemplos de rechazo *in limine* por falta de “causa”, entre otros: en “Dalbón, Gregorio Jorge c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁶⁰⁸ donde se debatía la antigüedad de los transportes escolares, en “Navatta, Jimena Laura y O. c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁶⁰⁹ donde se cuestionaba la constitucionalidad del procedimiento legislativo por la falta de participación ciudadana, en “Fundación Interamericana del Corazón Argentina c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁶¹⁰ por el cumplimiento efectivo de la ley de control de tabaco y en “Longhitano, Graciela c/ GCBA y O. c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁶¹¹ por la obra del Paseo del Bajo en la Comuna 1. En todas estas causas hay trascendentes implicancias ambientales que no fueron consideradas, fuera invocado expresamente el tema ambiental o no. Es aún más grave cuando habiéndose planteado los peligros y daños ambientales se las desestima por falta de “causa”.

En la primera causa, se rechaza por entender que el actor no prueba ser “usuario” o “representante de usuario”, sin comprender la “seguridad vial” —máxime de los/as niños/as— y el ambiente como un bien colectivo o común que pueden y deben ser defendidos por cualquier ciudadano/a con la amplitud que establece la Constitución de la CABA. Más allá de la extraña petición de un daño punitivo al Gobierno —entendemos injustificado el rechazo en este caso y que desvirtúa el carácter altruista de esta acción colectiva—, la demanda debió atenderse con un proceso colectivo. Debió adecuarse el procedimiento asumiendo una dinámica de proceso colectivo para resguardar afectaciones de otras personas implicadas —usuarios/as o empresas—. Aun cuando no fue alegado el derecho al ambiente —que podría haberse considerado en la demanda— el juez debió haber introducido el tema en su control de ambientalidad de la norma en discusión, adoptando la solución judicial más favorable al ambiente, considerando incluso la norma federal como una norma de presupuesto mínimo en materia ambiental y además en función del principio de no regresión. Otra opción es que el juez hubiera reconducido la demanda a una ADI, si entendía que no había afectación más allá de la inconstitucionalidad genérica de la norma en cuestión.

En la segunda causa, las actoras exigían la realización de la audiencia pública contemplada en el artículo 63 CCABA o, en su defecto, se declarará la nulidad del tratamiento en sesión del cuerpo legislativo del proyecto de ley.

1608. Juzgado CAyT N° 15, Sec. N° 30, Expte. N° 40393/O, iniciado el 15/02/2011.

1609. Juzgado CAyT N° 17, Sec. N° 33, Expte. N° A77400-2013/O, fallo 02/12/2013.

1610. Juzgado CAyT N° 12, Sec. N° 23, Expte. N° 80742/O, iniciado el 05/12/2013.

1611. Juzgado CAyT N° 9, Sec. N° 17, Expte. N° A36629-2016/O, iniciado el 14/11/2016.

Indicaban que el proyecto contemplaba normas de planeamiento urbano, emplazamientos comerciales y de modificación del uso y dominio de bienes públicos y que, consecuentemente, resultaba obligatoria, de forma previa al tratamiento legislativo, dicha audiencia. Argumentaban que la audiencia pública contemplada en el artículo 90 CCABA no subsume ni reemplaza a la audiencia pública prevista en el artículo 63 y que la convocatoria obligatoria de estas audiencias constituye un derecho de cada uno de los/as habitantes de la ciudad a participar en las decisiones que afectan los bienes comunes, en cuestiones de interés público y a ejercer la democracia participativa. En ese contexto solicitaban como medida cautelar que con carácter urgente se ordenara a la Legislatura de la Ciudad suspender el tratamiento en sesión del Cuerpo Legislativo del proyecto de Ley N° 3257-D-2012 y sus despachos de Comisión (Despacho N° 425-2013) hasta que se convoque y realice la audiencia pública contemplada en el artículo 63 CCABA o, en su defecto, se declare la nulidad del tratamiento en sesión del cuerpo legislativo del referido proyecto de ley y sus despachos de Comisión, así como la aprobación como ley de cualquiera de sus despachos por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 63 de la CCABA. El fallo del juez Según rechazó *in limine* citando jurisprudencia del siglo pasado de la Corte Suprema de la Nación y de la Corte de Estados Unidos, apelando al pretexto de la “división de poderes” y que aún no era ley, ignorando los principios del derecho ambiental y la democracia participativa en la Ciudad de Buenos Aires en una causa de gravedad institucional en materia de “extractivismo urbano”, en la cual, en una de las zonas de la Ciudad más afectadas ambientalmente (Comuna 8, parte de la cuenca Riachuelo), ya se estaban comenzando obras para negocios inmobiliarios sin convocar ni siquiera una audiencia en esa Comuna.

En la tercera causa, una prestigiosa ONG aporta todos los elementos posibles a su alcance para demostrar el incumplimiento y exigir el cumplimiento de una ley en protección de la salud y el ambiente. La jueza debió asumir en forma activista esta causa como un proceso colectivo ambiental. ¿Qué más elementos se podían pedir a una ONG que aportara? Si la CSJN hubiera actuado así en la causa “Mendoza”, la habría rechazado *in limine*. Debió llamarse a una audiencia y pedir explicación al PE y en todo caso en reacomodar en función de la “carga dinámica de la prueba” el peso de acreditar qué están haciendo para cumplir la ley. Hay resistencias y dificultades por parte del Poder Judicial a actuar ante las omisiones de los otros poderes. La omisión estatal también configura una lesión a los derechos humanos y en este caso en particular configura una omisión inconstitucional e ilegal y viola el principio de prevención en materia ambiental.

En la cuarta causa, una particular se enfrenta a AUSA y el GCBA por las obras del Paseo del Bajo. La jueza dice en su rechazo *in limine*:

... solo se limita a efectuar conjeturas respecto de posibles afectaciones que la obra en cuestión podría ocasionar, mas sus aseveraciones no hayan asidero en consideraciones técnicas o documentación suficiente. Agréguese que la prueba adjuntada tampoco coadyuva a tal fin, en tanto se trata de copias simples de planos de dificultosa lectura e interpretación y una nota periodística. A ello cabe añadir que no ha ofrecido prueba informativa que permita contar con elementos suficientes para justificar la intervención de la justicia.

Si bien es cierto que no hay una explicación pormenorizada de la afectación ambiental, la jueza no actúa en el modo activista que la protección del derecho al ambiente requiere ante un caso de tamaña gravedad y donde la desigualdad entre las partes es brutal. La jueza actuó con la lógica propia del derecho privado. Debíó requerir que se subsane, llamar a una audiencia y pedir las pruebas a quien tiene la posibilidad y responsabilidad pública de transparentar la toma de decisiones y la gestión.

Un ejemplo en segunda instancia en el que la Sala I¹⁶¹² argumenta la falta de causa se da en el caso en el que se discutían los mecanismos de participación ciudadana de cara a la sanción del nuevo Código Urbanístico, donde la jueza Liberatori había concedido una cautelar. Después de un circunstanciado análisis de la normativa constitucional en CABA en torno a la obligación de garantizar la participación ciudadana y comunal en estos casos, habiendo aceptado el GCBA que aún no había iniciado el mecanismo de participación en las comunas, lamentablemente la mayoría del Tribunal vuelve a la cita –citando la doctrina restrictiva del TSJ– de que exigir al GCBA que se cumpla con las competencias comunales

... excede el ámbito de la acción judicial que un ciudadano puede ejercer (cmfe. TSJ, “Gentilli, Rafael Amadeo y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 9897/13, del 16/07/14; “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Brunel, Raúl Marcelo y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”, del 17/12/14, y “Cúneo, Ricardo Luis y otros c/ GCBA s/ incidente de apelación”, del 15/02/17).

Ignora así que las comunas son una conquista de la ciudadanía y más en este caso cuando lo que estaba en juego era el derecho a la información y a la participación ciudadana de los/as habitantes de ellas. Además la Sala reconvierte y acota la cautelar dictada en primera instancia cuestionando el alcance activista de la medida dispuesta por la jueza, –no solicitada por la actora– en cuanto ordena:

... asegurar la participación, en particular, de “los representantes electos en los Barrios Vulnerados (villas) en cumplimiento de la ley 148” soslaya que ello no fue

1612. Votos de la Dra. Díaz y el Dr. Lima. En disidencia parcial la Dra. Schafrik.

solicitado por los demandantes y omite explicitar por qué el derecho a participar en carácter de ciudadanos resultaría insuficiente a los fines comprometidos.

La Dra. Schafrik a pesar de comprender que el debate principal es la participación ciudadana y dar otros fundamentos concluye acompañando el rechazo por falta de causa.

Verdaderamente muchos de los rechazos *in limine* en este tipo de amparos colectivos son manifiestamente contrarios a la lógica procesal del revolucionario Derecho Ambiental. Los/as jueces/zas tienen muchas herramientas a disposición y no las usan, y se desligan de causas complejas con pretextos formales que en estos casos deben ser dejados de lado.

Tal vez el caso más interesante donde se visualiza la “pulseada” entre dos concepciones en la materia, una formalista restrictiva y otra, más activista en materia ambiental, se da en la causa Moran Mestre.¹⁶¹³ En este caso, la Dra. Alejandra Petrella, jueza de grado, rechazó *in limine* el amparo presentado por una vecina contra el Metrobus en la 9 de Julio, en cambio la Sala I (con voto mayoritario de Balbín y Mabel Daniele, revoca dicha sentencia y lo admite; con disidencia de Mariana Díaz). En su sentencia del 22 de octubre de 2012 dijo la Dra. Petrella:

Tal como sostienen los Dres. Morello y Vallefin, el amparo no es una acción que sirva, sin más para dar solución a toda clase de conflictos, no resultando el cauce adecuado si: 1) el derecho constitucional no se presenta como líquido y cierto, 2) si la agresión o amenaza no son manifiestamente arbitrarias o ilegítimas (“El Amparo en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, ED 18/12/96). Supuestos que no se dan en relación al sindicado acto ilegítimo. La arbitrariedad o ilegalidad manifiesta a que se alude en el texto constitucional transcrito en el considerando precedente requiere que la lesión de los derechos o garantías reconocidos resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos, ni de amplio debate o prueba (confr. CSJN, Fallos: 306:1253, 307:747; Cámara del Fuero, Sala I, *in re*: “Perrone, María Cristina c/ GCBA –Secretaría de Educación– s/ amparo (art. 14 CCABA)”, del 29/12/00). [...] En el amparo la ilegalidad del acto lesivo debe evidenciarse en forma notoria, siendo insuficiente alegar una conducta estatal cuestionable sosteniendo que se afecta o restringe algún derecho constitucional. Es menester, además, que el acto se encuentre desprovisto de todo sustento normativo que le permita tener efectos válidos, vale decir que el acto o conducta en forma ostensible, inequívoca, indubitante, no concuerde con la norma que prescribe lo debido (conf. CN Cont. Adm. Fed. Sala V “Aumann” del 13/11/95 y Sala II “Grimoldi” del 19/1000, entre otras).

1613. “Moran Mestre, Patricia Gabriela c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 45868/0.

Si bien cita extensa jurisprudencia y doctrina por la cual el rechazo *in limine* de la acción de amparo solo procede de modo excepcional,¹⁶¹⁴ sostiene que

... la actora no invoca la existencia cierta de un daño. En efecto, incluso de la documentación acompañada surge que el proyecto será sometido a debate. [...] De tal suerte, nada parecería indicar que la actora no pueda canalizar sus preocupaciones y/u objeciones por ese conducto. En ese mismo orden de ideas, debe destacarse que la actora se ha limitado a hacer objeciones genéricas que apuntan más a la decisión político-administrativa de que exista un “metrobus” por la Av. 9 de Julio [...]. En su sentencia del 7 de mayo de 2013, la Sala I al revocar el fallo, en el voto de Carlos Balbín y Mabel Daniele sostiene como jurisprudencia de sala el criterio general inverso en cuanto a la evaluación de admisibilidad del amparo: “Esta Sala ha sostenido de manera reiterada y uniforme que el amparo resulta idóneo siempre que, conforme a la prudente ponderación de las circunstancias del caso, la acción u omisión cuestionada reúna *prima facie* los caracteres de ilegitimidad y/o arbitrariedad manifiesta y, asimismo, ocasione –en forma actual o inminente– una lesión, restricción, alteración o amenaza de derechos o garantías constitucionales o legales, y destacó, asimismo, que una interpretación diferente importaría limitar indebidamente el carácter operativo de la garantía constitucional. Asimismo, este Tribunal ha señalado anteriormente que el examen de admisibilidad de la acción consiste en la verificación previa de los recaudos pertinentes, sin que resulte menester para ello juzgar sobre la procedencia sustancial de la pretensión y, a su vez, permite desestimarla ante la constatación de defectos ostensibles (esta Sala, *in re* ‘Vera, Miguel A. c/ G.C.B.A. s/ Amparo’, Expte. N° 51/00). A su vez, este examen de admisibilidad debe efectuarse a la luz de los presupuestos exigidos por las normas aplicables que condicionan la procedencia, en particular, de la vía procesal escogida. En tal orden de ideas esta Cámara puntualizó, sin embargo, que el rechazo de la acción de amparo sin sustanciación debe reservarse para casos de manifiesta inadmisibilidad y ha de recibir interpretación restrictiva, en virtud de la consagración constitucional de la garantía de obtener una rápida respuesta judicial a los casos de probable

1614. Jurisprudencia citada en este fallo en contra de lo que finalmente resuelve: Cam. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, “De Medio Hermanos Sociedad Colectiva c/ Enabief s/ Amparo ley 16.986”, causa N° 37973/99, 03/12/99, de manera que el control de admisibilidad debe efectuarse con mucha cautela y prudencia (Bidart Campos, en *Régimen Legal y Jurisprudencia del Amparo*, Buenos Aires, Ediar, p. 404; Cam. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, “De la Rúa, Fernando c/ E.N. (Poder Ejecutivo Nacional) s/ Amparo ley 16.986”, causa N° 41730/95 18/10/95). En este sentido, la Excma. Cámara del fuero, Sala II, ha resuelto que “el rechazo de la acción de amparo sin sustanciación debe reservarse para casos de manifiesta inadmisibilidad, ya que a la luz de la normativa vigente, la Constitución Nacional en sus artículos 43 y 75, inc. 22, y la Constitución de la Ciudad –arts. 10 y 14– se ha abierto una instancia nueva en la interpretación sobre la viabilidad del instituto, en la que la facultad de rechazar la acción *in limine* debe entenderse en sentido restrictivo en virtud de la consagración constitucional y supranacional de la garantía de obtener una rápida respuesta judicial a los caso de palpable ilegalidad (causas N° 20 “Diyon S.A c/ GCBA s/ Amparo (art.14 CCABA)”, 16/11/00 y N° 9950; “Fundación Ciudad c/ GCBA s/ Amparo, 12/12/00”, entre muchas otras)”.

ilegalidad (Sala II, *in re* 'Fundación Ciudad c/ G.C.B.A. s/ Amparo'; id., 'Rebollo de Solaberrieta, Elsa c/G.C.B.A. s/Amparo', entre otros)".¹⁶¹⁵

Además, en un muy bien fundado voto, citando normas constitucionales nacionales y locales, la LGA y doctrina y jurisprudencia ambiental explican porque en materia ambiental el amparo es la vía idónea y porque deben flexibilizarse determinados requisitos procedimentales en función de los principios ambientales:

Ante todo, no debe perderse de vista que en el presente amparo se debate esencialmente el derecho constitucional a un ambiente sano. [...] son los principios señalados (prevención y precaución) los que obligan a flexibilizar el concepto de daño protegido por la garantía constitucional del amparo, cuando estamos frente a situaciones que involucran al ambiente. Ello, en primer lugar, porque en esta materia, la noción de daño –al comprender no solo la lesión sino también el riesgo– es diferente del concepto clásico. En efecto, en cuestiones ambientales, el daño es indirecto, impersonal, a menudo incierto o conjetural, difuso, de difícil comprobación, muchas veces anónimo, vinculado a situaciones de causalidad plural y con efectos supra individuales. Estas cualidades lo distinguen del daño común que es cierto, concreto, directo, personal, diferenciado y resarcible. Dichas características implican, para el operador jurídico, “un desafío enorme de redefinición, aggiornamento de los conceptos clásicos del derecho de daños porque el instrumental jurídico tradicional ‘disfunciona’ frente a la problemática del daño ambiental” (cf. Cafferatta, Néstor, “La responsabilidad por daño ambiental”). En segundo término, por la propia naturaleza del daño ambiental que, como tal es de carácter colectivo y, por ende, asume la entidad –por su incidencia– de un daño social y, consecuentemente, tiene parte de daño público (cf. Morello, Augusto M. y Sbdar, Claudia B., “Teoría y realidad de la tutela jurídica del ambiente”, LA LEY 2007-F-821) [...] el resguardo del ambiente necesariamente debe contar con un instrumento jurídico urgente, efectivo y eficaz que lo proteja. Es en dicho marco que cobra relevancia el amparo como herramienta preventiva para evitar una posible lesión al ambiente que, por constituir un bien colectivo, su protección beneficia a la comunidad en su conjunto. Y más precisamente, el amparo colectivo [...] que

1615. Voto de los Dres. Carlos Balbín y Mabel Daniele. Y agregan: “En efecto, para que proceda el rechazo *in limine* del amparo, la inadmisibilidad de la acción intentada debe ser manifiesta, esto es, surgir claramente del contexto, sin posibilidad de duda alguna en cuanto a su improcedencia. Toda vez que la acción de amparo constituye una garantía otorgada a los particulares para tutelar de manera rápida y eficaz sus derechos, su admisibilidad debe ser apreciada con criterio amplio, más aún luego de su incorporación al art. 14, CCABA, que en su cuarto párrafo establece que ‘el procedimiento está desprovisto de formalidades procesales que afecten su operatividad [...] circunstancia que pone en evidencia una clara intención del legislador constituyente de crear un remedio amplio, expedito y rápido, privilegiando la procedencia de la acción sobre su rechazo liminar’ (esta Sala, *in re* “Gerpe, Adriana Beatriz c/ GCBA - Secretaría de Educación s/ Amparo”, Expte. N° 49/00, entre otros). Más aún, el art. 5 de la Ley N° 2145 establece expresamente que ‘El/la Juez/a puede rechazar la acción por auto fundado, sin necesidad de sustanciación alguna, cuando resulte manifiesto que ésta no cumple con los requisitos de admisibilidad de la acción’.”

“se divide en preventivo (amenaza o inminente lesión, restricción o alteración) y reparador (lesión, restricción o alteración concreta)” (Sagüés, María Sofía, “La democratización del amparo: Participación ciudadana en materia ambiental. Implicancias en los procesos constitucionales”, LL 2005-E, 417, con cita de Gil Domínguez, Andrés en “Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires, Régimen Procesal, Derecho Procesal Constitucional”, p. 35, Ed. La Ley, 2001). Así lo señaló la CSJN, en la causa “Mendoza”, donde destacó que el principio de prevención (junto con el de recomposición) obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces (sentencia del 08/07/2008) [...] la Corte sostuvo que “[p]ara la admisibilidad del amparo no es necesario que el daño se haya concretado, sino que –como resulta del mismo texto del art. 43 de la Constitución Nacional– basta que aquél sea inminente” (CSJN, “Politi, Rolando A. A. c/ GCBA, sentencia del 27/05/1999). [...] Lo expuesto, lleva a afirmar la importancia de flexibilizar –en la materia que nos ocupa– aspectos propios de la garantía constitucional del amparo, en particular los requisitos estatuidos en el art. 2 de la ley 2145 y permite aseverar que el amparo –por sus características esenciales– constituye un proceso judicial idóneo en supuestos como el de autos.¹⁶¹⁶

En su disidencia, la doctora Mariana Díaz confirma lo resuelto en primera instancia. Para ello retoma argumentos de Petrella de que se realizará una audiencia pública y allí la amparista podrá plantear sus inquietudes, recurre al argumento de que “resulta necesario evaluar el estado de la situación litigiosa vigente al momento de emitirse esta sentencia” –donde varias objeciones efectuadas por la amparista habrían sido subsanadas: la falta de plan para el manejo arbóreo, la falta de dictamen de la DGIUR por tratarse de un APH o la falta de audiencia– y se basa en que no hubo impugnaciones de los actos administrativos de convocatoria a licitación de la obra y adjudicación, las resoluciones de APRA y DGIUR o la convocatoria a audiencia –cuya validez debería ser analizada, lo cual según esta jueza no puede hacerse de oficio–.

Como se puede apreciar, la división de opiniones de los jueces/zas en materia de la existencia de “causa” o “controversia” es como si hablaran dos idiomas diferentes. No todos/as han internalizado aún los revolucionarios cambios producidos por el Derecho Ambiental y su propio deber.

X.3.2.4. Los rechazos por “escasa o inadecuada” fundamentación

Es extremadamente frecuente, y especialmente en el caso de las ADI, que el TSJ sostenga en forma reiterada que es requisito esencial del trámite preliminar de admisibilidad que quien la inicie precise “con claridad” cuáles son las normas de carácter general sobre las que solicita el control de constitucionalidad y cuales los preceptos y principios constitucionales con los que aquellas

1616. Voto de los Dres. Balbín y Daniele.

colisionan. Asimismo, se exige explicación “de manera clara y pormenorizada” de las razones en las que se sustenta la tacha de inconstitucionalidad.¹⁶¹⁷ El TSJ ha rechazado muchas acciones fundado en la “incompletitud de la demanda”.¹⁶¹⁸

Un ejemplo de rechazo *in limine* por falta de claridad en “Lubertino, Mónica Alicia c/ GCBA y O. s/ Amparo”,¹⁶¹⁹ donde se debatía la inconstitucionalidad Decretos N° 1892/GCABA/06 y N° 189/GCABA/2007 y la resolución del Ministerio de Ambiente N° 507/GCABA/06, relativos a la licitación de la contenerización. Si bien es cierto que en la demanda no hay una explicación pormenorizada de la afectación ambiental, el juez no actúa en el modo activista que la protección del Derecho al Ambiente requiere. Pudo requerir que se subsane o convocar a una audiencia a los efectos de escuchar los argumentos y poder interrogar a ambas partes en base al cruce de información, en un tema en el que es posible que la parte actora no disponga de toda la información de antemano (en este caso incluso habían habido pedidos de informes de la Legislatura respondidos en forma incompleta). Además, debería haberse hecho jugar el principio de la carga dinámica de la prueba, exigiéndole precisiones al Poder Ejecutivo.

X.3.3. El mandato ambiental de activismo judicial

Más allá de la razonable exigencia de claridad, coherencia y formulación lógica en la demanda, muchas veces estos “mantras rituales” de la judicatura en relación con procesos colectivos y especialmente en materia ambiental entran en pugna con el mandato del activismo judicial.

En el caso de la protección del ambiente, el mandato de activismo judicial surge de la propia Constitución Nacional, que al erigir este derecho en derecho-deber de preservarlo, obliga a todos/as los/as ciudadanos/as y esto, obviamente, en especial para los/as funcionarios/as y jueces/zas (art. 41 CN). En el mismo sentido dispone la Constitución de la CABA en su artículo 26.

El mandato del activismo judicial en la Ley General del Ambiente, se ve reforzado por los mandatos de los principios ambientales como normas operativas y de presupuestos mínimos, especialmente el de prevención, el precautorio, el de progresividad, el de responsabilidad y el de equidad intergeneracional. Y en particular por el artículo 32 de la LGA:

1617. TSJ de la CABA, “Farkas, Roberto c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, 18/02/1999.

1618. TSJ de la CABA, “Gabas, Alberto Aníbal c/ GCBA (Legislatura de la Ciudad de Bs As) s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, 16/06/2004, SAO 3077/04; “Macbar SRL c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, 13/10/2004, SAO 2577/03; “Liebinstein, Perla Aída y otros c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 19/11/2003, SAO 2533/03.

1619. Juzgado CAyT N° 10, Sec. 20, Expte. N° 24320/O, iniciado el 16/03/2007.

El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes.¹⁶²⁰

El nuevo Código Civil y Comercial también abona el activismo judicial especialmente en el artículo 1735, donde habla de la “carga dinámica de la prueba”.

En el mismo sentido, los artículos 29 y 30 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA (Ley N° 189) consagran facultades ordenatorias, instructoras y sanciones conminatorias, el artículo 5 de la Ley de Procedimientos ante el TSJ (Ley N° 402) para subsanar errores formales y el artículo 6 de la Ley de Amparo de CABA que permite reconducir la acción.

Además, más allá de la reconocida jurisprudencia en materia ambiental de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que hemos analizado extensamente,¹⁶²¹ en varios de cuyos casos ya aparecieron referencias, cabe citar algunos antecedentes insoslayables en relación con el activismo judicial. Así, por ejemplo, en la causa “ASSUPA c/ YPF y otros s/ daño ambiental”:

En asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de su propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, que en esos casos se presenta una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador, y que un examen cerradamente literal de las normas rituales previstas para el clásico proceso adversarial de índole intersubjetivo sería frustratorio de los intereses superiores en juego.¹⁶²²

En “Asociación Multisectorial del Sur en defensa del Desarrollo Sustentable c/ Comisión Nacional de Energía Atómica”:

Los jueces tienen amplias facultades en cuanto a la protección del ambiente y pueden ordenar el curso del proceso, e incluso darle trámite ordinario a un amparo (causa: “Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ YPF SA y otros”, Fallos: 327:2967) o bien dividir las pretensiones a fin de lograr una efectiva y rápida satisfacción en materia de prevención (“Mendoza”, Fallos: 329:2316).¹⁶²³

1620. Si bien la frase final fue observada, hay casos donde la jurisprudencia lo ha aplicado.

1621. Ver Cap. VII.

1622. CSJN, Fallos: 331:1910, 29/08/2006.

1623. CSJN, Fallos: 333:748, voto del doctor Ricardo Lorenzetti, 26/05/2010.

Refiriéndose a la Ley General del Ambiente también es reiterada la jurisprudencia de la CSJN que dice:

La referida ley ha instaurado un régimen jurídico integrado por disposiciones sustanciales y procesales –destinadas a regir las contiendas en las que se discute la responsabilidad por daño ambiental–, y ha consagrado principios ordenatorios y procesales aplicables al caso, y que deben ser estrictamente cumplidos, resguardando y concretando así la vigencia del principio de legalidad que impone a ciudadanos y autoridades la total sujeción de sus actos a las previsiones contenidas en la ley.¹⁶²⁴

En la causa “Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses SA y otros s/ Amparo la Corte habla de la búsqueda de soluciones procesales expeditas”:

Que en este sentido cabe recordar que los jueces deben buscar soluciones procesales que utilicen las vías más expeditivas, a fin de evitar la frustración de derechos fundamentales (doctrina de Fallos: 327:2127 y 2413; 332:1394, entre otros).¹⁶²⁵

En el fallo del 19 de febrero del 2015, en la causa “Mendoza”,¹⁶²⁶ la Corte hace eje en la interpretación amplia de las reglas procesales, en contra del excesivo rigorismo formal, el rechazo de la excepción de defecto legal en materia ambiental, la especificidad de los principios ambientales, el ambiente como bien indivisible y su custodia como un todo, la no aplicabilidad de los principios del derecho patrimonial en causas de interés colectivo y pone de relieve la diferente situación en la que se encuentran los responsables de la contaminación y sus víctimas en orden a probar dichos daños, convirtiéndose en un ejemplo de activismo judicial:

En asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental las reglas procesales deben ser particularmente interpretadas con un criterio amplio que ponga el acento en el carácter meramente instrumental de medio a fin, revalorizando las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del “juez espectador”.

De ello se deriva que la aplicación mecánica o literal del Código de rito para imputar defecto legal a una demanda cuya pretensión responde a presupuestos sustanciales diversos de aquellos que se tuvieron en mira al dictar la normativa procedimental, peca de excesivo rigorismo formal, que se opone en forma manifiesta al artículo 41 de la Constitución Nacional y a la ley 25.675 General del Ambiente.

1624. CSJN, “Asociación Ecológica Social de Pesca, Caza y Náutica c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daños y perjuicios”, 12/08/2008; “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado nacional s/ Amparo”, 13/12/2011; CSJN, “Ministerio Público Fiscal de la Nación c/ Río Negro, provincia de y otros s/ Amparo (daño ambiental)”, 07/05/2013; “Schröder, Juan y otros c/ Buenos Aires, provincia de y otros”, 01/08/2013.

1625. CSJN, 42/2013 (49-K), 02/12/2014.

1626. CSJN, “Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado nacional y otros”, 19/02/2015.

Que, por el contrario, la eventual admisión de la defensa de defecto legal importaría alterar esencialmente el espíritu de la demanda que se sustenta en las normas del Artículo 41 de la Constitución Nacional y en la Ley 25675 General del Ambiente. Ello es así, pues no hay estado de indefensión si la cosa demandada ha sido denunciada con precisión con lo que no surgen dudas respecto del alcance de la pretensión de la actora y de las posibilidades de los demandados de plantear las defensas que estimen pertinentes.

En este punto, la cosa demandada ha sido denunciada con precisión en el caso, hasta tal punto que son los mismos demandados los que destacan reiteradamente un acabado conocimiento de la localización de los daños que son imputados en la presente causa.

En este aspecto, cabe mencionar también que la requerida precisión en cuanto a los eventuales casos de contaminación y la determinación de las personas respectivas se aparta, precisamente, del principio rector establecido en esta materia ya que se atiende a la custodia del ambiente como un todo y no una parte de cada uno de los daños localizados dentro del ámbito exclusivo de las propiedades de los demandados. [...] Que en el contexto de estas actuaciones, cada demandado (Estado, industrias o empresas de servicio) conoce perfectamente cuál es la actividad que lleva a cabo, [...] y también necesariamente debe saber, en concreto, cuáles de esas conductas podrían resultar contaminantes o se le endilgan normalmente a la actividad que ellas mismas desarrollan, lo que resulta suficiente argumento o bastante razón, para que no pueda atribuirse a la demanda una imprecisión, de una gravedad tal, como para justificar el progreso de la excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda...

Que, por su lado, los principios de prevención, precautorio, de progresividad, de responsabilidad y de solidaridad –según lo dispone el artículo 4 de la mencionada norma (LGA)– imponen que no deban ser mecánicamente trasladadas, ni con consideraciones meramente superficiales, los principios y reglas propios del derecho patrimonial individual para el examen y subsunción de este tipo de pretensiones que alcanzan al medio ambiente como bien indivisible.

En “Martínez, Sergio Raúl el Agua Rica LLC Sucursal Argentina y su propietaria Yamana Gold INC. y otros s/ Acción de amparo” la Corte vuelve a hablar de la interpretación amplia de las reglas procesales y del EIA como una instancia de análisis reflexivo:

En tal contexto, no puede desconocerse que, en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de su propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, que en esos casos se presenta una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador (Fallos: 329:3493).

Que, asimismo, es importante señalar que, en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro (Fallos: 329:2316). En ese sentido, la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades no significa una decisión prohibitiva del emprendimiento en cuestión, sino antes bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana.¹⁶²⁷

Existe también profusa jurisprudencia de tribunales de otras jurisdicciones que dan cuenta de la necesidad del activismo judicial y de una aplicación robusta de los principios ambientales, y son prueba de ello, imperando siempre el criterio más favorable a la prevención y precaución y el más estricto en el análisis de la responsabilidad del generador del daño o potencial daño.¹⁶²⁸ Mencionamos solo algunos ejemplos pioneros.

La Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, se pronunció en la conocida causa “Almada c/ Copetro” de la siguiente manera:

... asignamos a la prevención en este terreno una importancia superior a la que tiene otorgada en otros ámbitos, ya que la agresión al medio ambiente se manifiesta en hechos que provocan, por su mera consumación, un deterioro cierto. La tutela del ambiente justifica soluciones expeditas, interpretar ampliamente las atribuciones judiciales en esta materia no debe entenderse como una indebida limitación de libertades individuales, pues no hay libertad para dañar al ambiente ajeno, la importancia de la defensa del medio ambiente justifica cierto grado de trasgresión de normativas que no se han adaptado a la realidad.¹⁶²⁹

También dijo en otro señero fallo la Cámara Federal de La Plata, votado por el doctor Schifffrin ya en 1988:

Será menester dejar de lado el concepto iusprivatista individualista del daño resarcible dejando paso a una “tendencia nueva pública, colectiva de tipo preventiva y represiva”, donde se busque no tanto la reparación personal del lesionado, sino la paralización de los efectos dañosos. Uno de los medios para resolver la cuestión está en la dilatación de la legitimación de las personas afectadas para consagrar una expansividad horizontal, con fundamento en la protección de intereses legítimos o humanos que envuelven a una colmena de perjudicados.¹⁶³⁰

1627. CSJ 1314/2012 (48-M) ICS1 “Recurso de Hecho”, 02/03/2016.

1628. Un detallado análisis de mucha de esa jurisprudencia se encuentra en Duverges, Dolores María, “La Justicia y los presupuestos Mínimos de Protección Ambiental”, en Di Paola, María Eugenia (coord.), *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II*, Buenos Aires, FARN, 2006.

1629. LL 1999-C-1129.

1630. Cámara Federal de La Plata, Sala III, “Giménez Domingo y otra c/ Estado nacional, Ejército Argentino”, 08/08/1988.

Y otra de las Salas de este mismo tribunal lo reiteran aludiendo al específico activismo judicial en materia ambiental, más recientemente, ya sancionada la reforma constitucional y la LGA:

Es imperativo transformar las concepciones judiciales, brindar tutela a los fenómenos de la vida colectiva, dignos de la más enérgica y anticipada protección. Frente a ello el derecho ambiental requiere de la participación activa de la judicatura. Será menester dejar de lado el concepto Iusprivatista individualista del daño resarcible dejando paso a una tendencia nueva pública colectiva de tipo preventiva.¹⁶³¹

En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, desde 1998 se establece que

Cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas las instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos.¹⁶³²

En la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Brasil:

El principio *in dubio pro* naturaleza, en su acepción procesal, encuentra sus orígenes remotos en el tradicional principio *in dubio pro damnato* (ante la duda, en favor de la víctima). Nadie cuestiona que, como derecho fundamental de las presentes y futuras generaciones, el medio ambiente ecológicamente equilibrado reclama una tutela judicial eficaz y eficiente, sin contentarse con iniciativas retóricas, cosméticas, teatrales o de fantasía. Consecuentemente, el Derecho Procesal Civil debe ser compatibilizado con esa prioridad, dado su carácter instrumental, mas no por eso menos poderoso y decisivo en la concreción de la intención del legislador, una genuina y objetiva facilitación del acceso a la justicia para los litigios ambientales.¹⁶³³

En este mismo sentido de aplicación activista de los principios ambientales hay jurisprudencia federal nacional. Así por ejemplo en la causa “Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes c/ ENRE y EDESUR s/ cese de obra y traslado de Subestación Transformadora”,¹⁶³⁴ que recoge la idea de armonización de las normas urbanas con las protectoras del ambiente,

1631. Cámara Federal de La Plata, Sala II, “Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica ‘18 de Octubre’ v. Aguas Argentinas SA y otros”, 08/07/2003.

1632. Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, TJCE, Asunto C-180/96, “Reino Unido v. Comisión”, 05/05/1998, pto. 99.

1633. Recurso Especial N° 883.656 - RS (2006/0145139-9) “Alberto Pasqualini REFAP S/A c/ Ministerio Público do Estado do Rio Grande Do Sul”, 09/03/2010, voto de Antonio Benjamín.

1634. Cfed. La Plata, Sala II, 08/07/2003, publicado en *El Dial*: “La exposición a campos electromagnéticos aún a niveles inferiores a los permitidos legalmente, no es óbice para eximir de responsabilidad a la empresa prestataria del servicio eléctrico por los daños en la salud que puedan sufrir, en este caso, los habitantes de Ezpeleta, ni tampoco para deslindar la responsabilidad del ENRE por el poder de policía ejercido defectuosamente. [...] Tal como lo autoriza el Art. 4, apartado tercero, de la ley 25.675, la falta de certeza científica no puede utilizarse como razón para

resguarda la integralidad de la legislación ambiental, subraya la priorización que debe darse a la prevención-precaución en materia ambiental antes que a la recomposición o reparación y explicita la necesidad de participación ciudadana.

Otra causa federal interesante del mismo tribunal que recoge de manera activista los principios del Derecho ambiental, especialmente el de responsabilidad, es “Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre c/ Aguas Argentinas SA, ETOSS y otros s/ Amparo”¹⁶³⁵ ante el ascenso del nivel de napas friáticas en el Municipio de Quilmes como consecuencia de la toma de agua de Aguas Argentinas SA en el Río de la Plata, donde se hace lugar a la cautelar solicitada pero se la modifica parcialmente ordenando a las demandadas informes quincenales y extendiendo la resolución en virtud del artículo 33 LGA a los otros municipios del conurbano y al Estado nacional como concedente.

En relación a una aplicación activista del principio ambiental de progresividad, pueden verse los fallos:

- “Conde, Alberto c/ Aguas Bonaerenses SA”:¹⁶³⁶

El principio de progresividad exige un involucramiento incremental que –si bien responde a una idea de temporalidad– lo es en una dirección unívoca, ya que –en virtud de este principio– cuando se toma la decisión de avanzar gradualmente en una mejor calidad de vida, no debe retrocederse.

- “ACUMAR s/ Limpieza de márgenes del río Matanza-Riachuelo”:¹⁶³⁷

Tal principio tiene como objeto evitar la supresión de acciones de hecho y/o de derecho, o la reducción de sus exigencias a la luz de intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental; ya que en algunas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a producir como consecuencia daños ambientales irreversibles o de difícil reparación, o por qué no, simplemente constituirse como una obstaculización al progreso real de planes ambientales en ejecución.

- Y también la excelente sentencia del 29 de marzo de 2012 del Tribunal Supremo Español, Sala de lo Contencioso:¹⁶³⁸

postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente cuando haya peligro de un daño grave o irreversible”.

1635. Cfed. La Plata, Sala II, 11/06/2015. Disponible en: https://classactionsargentina.files.wordpress.com/2015/06/2015-06-11-cfedlp_asociacic3b3n-18-octubre-napas-conurbano_confirma-con-alcance-modificado.pdf [fecha de consulta: 28/01/2022].

1636. Cám. Cont. Adm. San Nicolás, 30/10/2008, sobre derecho al agua y contaminación por arsénico.

1637. Juz. Fed. Quilmes, Expte N° 17/09, de los autos principales N° 01/09, “Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros s/ ejecución de sentencia”, 13/07/2012.

1638. Recurso N° 3425/2009, ponente: Rafael Fernández Valverde, en el caso se discute una rezonificación en el Ayuntamiento de Alhaurín El Grande, en Andalucía. Disponible en: <https://supremo.vlex.es/vid/365374062> [fecha de consulta: 28/01/2022].

El principio de no regresión implicaría la imposibilidad de regresar de –o, de no poder alterar– una clasificación urbanística –como podría ser la de las zonas verdes– directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades del planificador urbanístico, de un suelo urbano frágil y escaso. [...] El cambio de la calificación de unos terrenos para poder edificar sobre lo que era una zona verde, aunque se mantenga el uso público de la misma porque la construcción sea una biblioteca, solo puede hacerse exponiendo las razones por las que ningún otro emplazamiento, que no liquide una zona verde, es posible. [...] Téngase en cuenta que la protección de las zonas verdes, fundamentalmente cuando se encuentran en el centro de las ciudades, como es el caso, nace de la función que cumplen para hacer habitable y respirable la calle, para incrementar las posibilidades del entorno y para aumentar la calidad de vida de sus ciudadanos.

X.3.4. Análisis de los procesos colectivos en materia ambiental y patrimonial desde la existencia del Registro de Procesos Colectivos (2005-2017)

Si bien para los análisis de casos y contenidos hemos considerado todos los fallos encontrados entre 1996 y 2017, sean del fuero o jurisdicción que fueran, mientras los hechos ambientalmente relevantes sucedieran en CABA, para realizar estadísticas metodológicamente consistentes consideramos pertinente focalizarnos en los casos con procesos colectivos registrados como tales en el ámbito de la Justicia de la Ciudad. Si bien esto tiene como elemento negativo que solo abarca el periodo 2005 (cuando se creó el Registro) a 2017 y, además, no se nos escapa que hay otros casos no presentados como tales incluso con posterioridad, entendemos que ofrece como ventaja un universo de análisis objetivamente reconocido y que servirá para posteriores comparaciones.

En todo lo que fue posible y nos pareció pertinente hemos seguido el criterio del “Estudio estadístico sobre los casos colectivos litigados en la Argentina” efectuado por Maurino, Nino y Sigal.¹⁶³⁹ Si bien su investigación es de nivel nacional, sobre procesos colectivos en general y entre 1987 y 2004, y por lo tanto no permite una comparación rigurosa entre ambas, al menos la utilización de algunas de sus categorías en lo que fuera posible y relevante permite leer algunas tendencias en el funcionamiento de las acciones y procesos colectivos, quiénes demandan, el alcance con el que estas instituciones se vienen desarrollando, la recepción que la Justicia hace de ellas y su eficacia.

Así en nuestra investigación, de los 539 procesos colectivos registrados en el fuero Contencioso Administrativo de la Justicia local desde la creación del Registro en 2005 hasta diciembre de 2017 inclusive, después de un exhaustivo análisis causa por causa, concluimos que hay 246 procesos colectivos ambientales o ambientalmente relevantes (esto es: que aunque no se hayan presentado

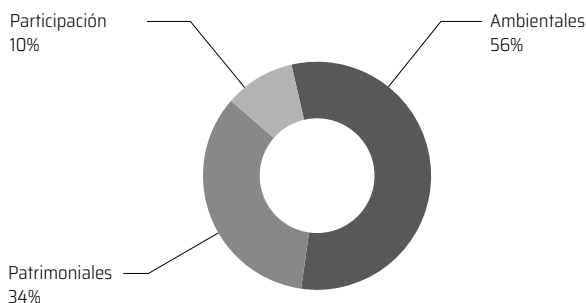
1639. Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, pp. 85-105.

como amparo ambiental, tienen impacto o incidencia en la materia, incluyendo obviamente los casos de protección de patrimonio y casos donde estando en debate alguna forma de participación ciudadana, la forma como esta se resuelva también incidirá en la definición de temas ambientales).¹⁶⁴⁰

De esas 246 causas encontramos 294 fallos¹⁶⁴¹ de primera y segunda instancia y 177 que merecen análisis, dado que muchas terminan en caducidad de instancia o se agrupan por conexidad.¹⁶⁴² Esas 177 causas bajo análisis, 176 fueron iniciadas vía amparo y solo una como cautelar autónoma. Es decir que, aunque exista diversidad de acciones disponibles, como hemos analizado en los capítulos IV, punto 2.1 y en el IX, punto 2, se opta casi sin excepción por la tradicional vía del amparo.

De esas 177 causas un 56% son ambientales propiamente dichas, un 34% refieren a casos de protección del patrimonio y un 10% se vinculan con alguna afectación a la participación con efecto o consecuencias en materia ambiental.

Procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 177

Fuente: Consejo de la Magistratura

(<http://consejo.jusbaires.gob.ar/institucional/registro-de-procesos-colectivos/registros>)

Elaboración propia.

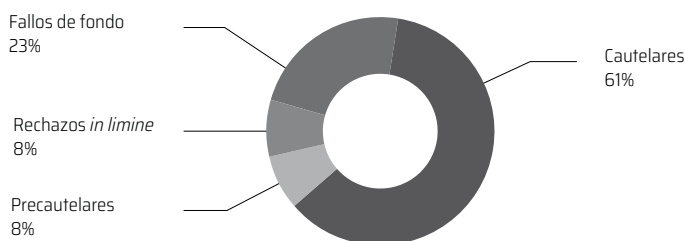
1640. Fuente: sitio *web* del Consejo de la Magistratura. Registro de Procesos colectivos de la Cám. de Apel. CAyT, CABA, *op. cit.* Elaboración propia.

1641. Todos publicados en línea en la *web* del Consejo de la Magistratura Disponible en: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/> [fecha de consulta: 28/01/2022]. Cuando no se aclara es porque están en esta *web*.

1642. Si hay causas registradas que se acumulan en otra que no lo está si las hemos computado. El ejemplo típico es la acumulación por conexidad de más de 8 amparos por la protección del inmueble de Montevideo 1244/50 que terminan en la causa “Pusso, Santiago”, aunque esta no había sido registrada como proceso colectivo.

De los 294 fallos de primera y segunda instancia resulta que 23 versan sobre rechazos *in limine* (19 de 1ª instancia y 4 de 2ª instancia, de los cuales solo uno revoca la falta de legitimación), 24 sobre precautelares, 178 sobre cautelares. Hay solo 69 fallos de fondo (49 de 1ª instancia y 20 de 2ª instancia).¹⁶⁴³

Decisiones publicadas de 1º y 2º instancia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)

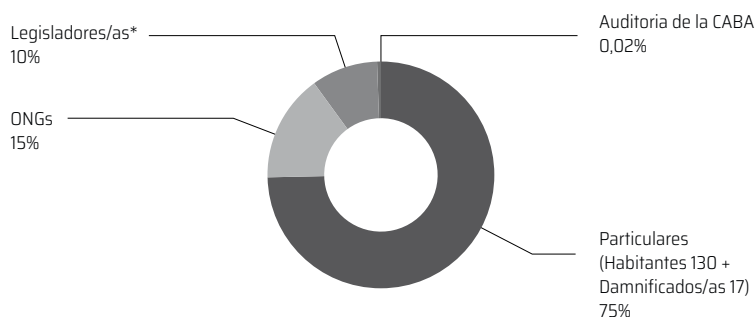


Total: 294

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

En cuanto a la legitimación activa de los procesos colectivos registrados como tales en la materia, en el 75% son de particulares, 15% de ONG, 10% de legisladores/as en su doble condición y 0,02% de la Auditoría de la CABA. Ninguna causa fue iniciada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

Legitimación activa en procesos colectivos relevantes en materia ambiental (2005 - 2017)



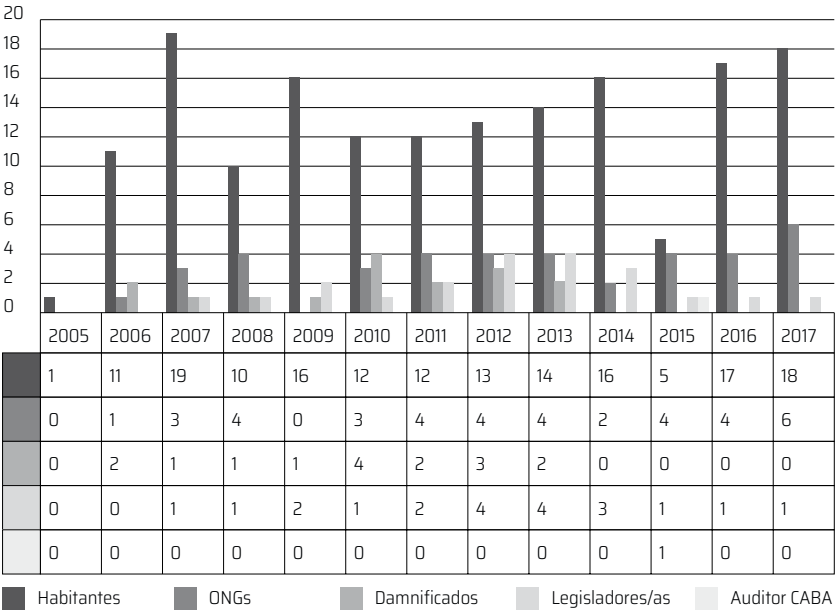
*Legisladores/as presentan doble legitimación con

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

1643. El detalle completo de los fallos se encuentra en los Anexos 6 a 9 de la tesis original, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

Evolución de la legitimación activa en procesos colectivos registradas relevantes en materia ambiental (2005 - 2017)

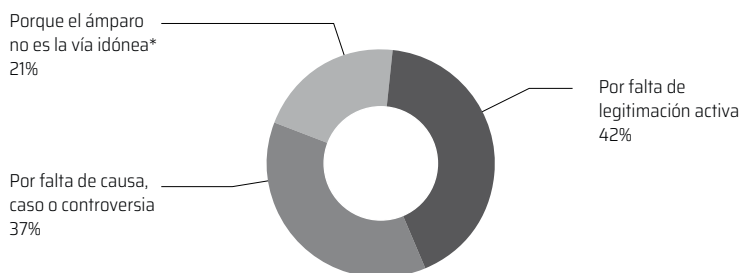
Total: 241 Causas



Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

En relación con la legitimación pasiva, en casi el 100% de las causas está demandado el Gobierno de la Ciudad, aun cuando pueda haber alguna otra empresa u organismos del Estado u otra empresa privada o particular code-mandado. Hay solo una causa contra la Legislatura.

Hay un 8% de rechazos *in limine*: el 42% por falta de legitimación activa: –increíblemente, siendo una legitimación amplísima–, el 37% “por falta de causa o caso” y el 21% “porque el amparo no es la vía idónea”. Solo en seis casos se reconducen los amparos a la vía ordinaria.

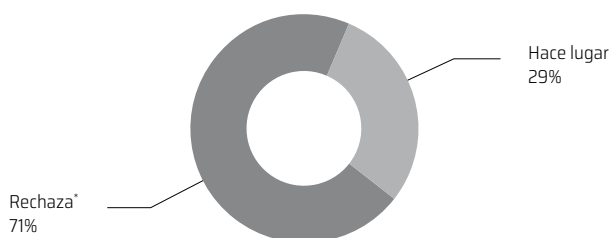
Rechazos *in limine* en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005 - 2017)**Total: 19 causas**

*Hay seis sentencias interlocutorias donde se reconducen amparos a la vía ordinaria

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.iusbaire.gob.ar/>). Elaboración propia.

En cuanto a la efectividad de las acciones colectivas en esta materia, analizamos el porcentaje de éxito en la obtención de sentencias definitivas favorables y en la obtención de cautelares. Obviamente los gráficos no miden el mismo universo, sino que en un caso se analizan los resultados de los fallos de fondo y en el otro las decisiones sobre cautelares.

La efectividad en sentencias definitivas de fondo en procesos colectivos en materia ambiental en CABA es bajísima. Solo se hace lugar a las demandas en un 29% de los casos (aunque no se sabe nada de los casos donde se desiste de la obra proyecto o hay acuerdos extrajudiciales).

Sentencias de fondo firmes en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)**Total: 68**

*14 de esos corresponden a rechazos *in limine*

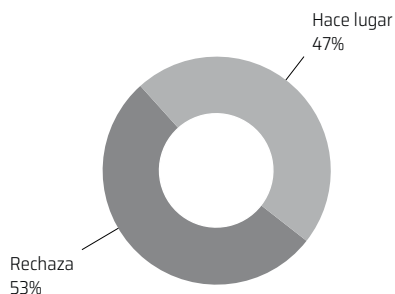
Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.iusbaire.gob.ar/>). Elaboración propia.

Si se lo compara con el análisis de las acciones colectivas a nivel nacional del período anterior (1994-2004) la eficacia en CABA de los procesos en

materia ambiental es mucho menor. Según Gustavo Maurino y otros, en esos casos la efectividad de los fallos de fondo era del 57%.¹⁶⁴⁴ Si se lo compara exclusivamente con el éxito de los amparos también la eficacia es menor, dado que en esa investigación era solo del 46%,¹⁶⁴⁵ a pesar de todo el andamiaje de protección ambiental en CABA y de los estándares amplios y generosos de la protección de derechos de incidencia colectiva en la CABA.

En primera instancia, el 47% de las sentencias son favorables (sobre el total de casos que llegan a sentencia). De las sentencias de segunda instancia el 55% resultan favorables (sobre un total de 20 que llegaron a esa instancia). En 3 de cada 4 casos la segunda instancia confirma las sentencias de primera instancia y cuando revoca la mitad de las veces lo hace a favor y la mitad en contra del amparo.

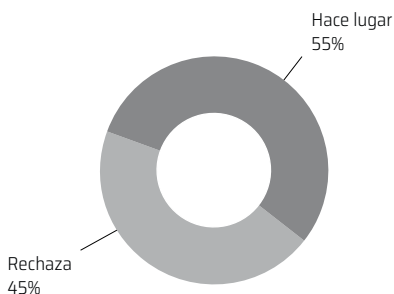
Efectividad de fallos de fondo en 1º instancia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 49

Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

Efectividad de fallos de fondo en 2º instancia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 20

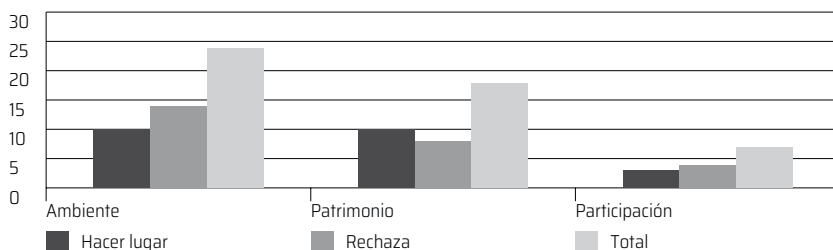
Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

1644. En la investigación de Maurino, Nino y Sigal, “La efectividad de las acciones colectivas (1994-2004)” a nivel nacional era de 57% de sentencias de fondo favorables”. Ver: Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *op. cit.*, cuadro O en p. 98. Son varias las hipótesis para explicar esas diferencias, pero deberían corroborarse y profundizarse con otras variables e investigaciones. Una razón puede ser que otro tipo de causas colectivas sean tratadas más favorablemente que las ambientales, así por ejemplo las que involucran casos de discriminación, derechos sociales y derechos de usuarios/as y consumidores/as. O también que al principio de haya habido más apertura a la acogida de los amparos colectivos recién sancionada la Constitución Nacional y esto se haya ido resistiendo de manera creciente. O ambas a la vez. No creemos que la jurisdicción nacional sea más permeable a las acciones colectivas *per se*, no solo porque la legitimación es más restrictiva sino también por los testimonios de los litigantes en la materia.

1645. *Ibíd.*, p. 102.

Fallos de fondo en 1ª instancia por materia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005 - 2017)

Total: 49

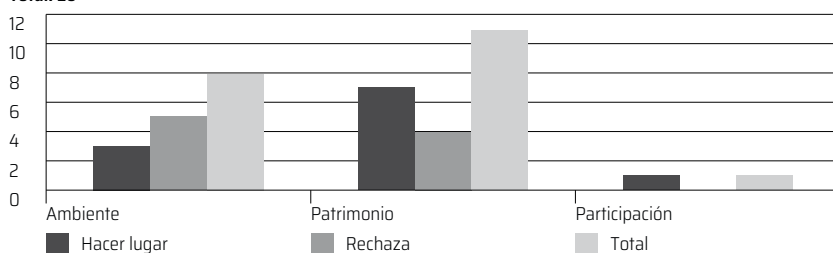


Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)

Elaboración propia.

Fallos de fondo en 2ª instancia por materia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005 - 2017)

Total: 20



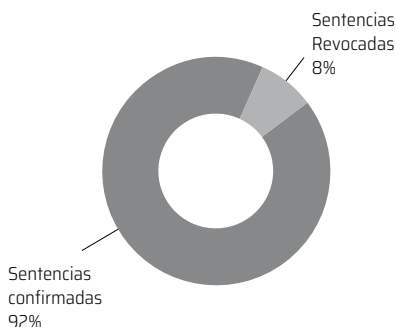
Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)

Elaboración propia.

Respecto del TSJ, de los pocos fallos que llegan a él (12 de este grupo de procesos registrados como tales 2005-2017),¹⁶⁴⁶ confirma la segunda instancia en el 92% de los casos, resultando que solo se termina haciendo lugar en esa instancia al 29% de los amparos.

¹⁶⁴⁶. Ver en el Anexo 10 de la tesis original, entre los fallos del TSJ ambientalmente relevantes, aquellos fallos marcados con asterisco (*). Disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

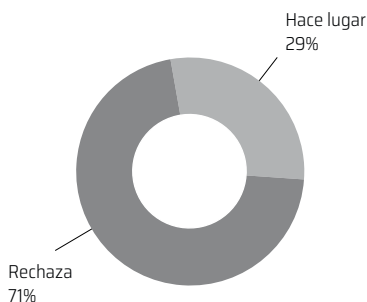
Fallos de fondo del TSJ en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 12

Fuente: Tribunal Superior de Justicia de CABA (<http://jurisprudencia.tsjbaires.gob.ar/jurisprudencia/>). Elaboración propia.

Contenido de los fallos de fondo confirmados por el TSJ en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)

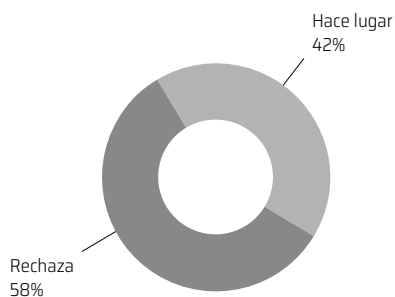


Total: 11

Fuente: Tribunal Superior de Justicia de CABA (<http://jurisprudencia.tsjbaires.gob.ar/jurisprudencia/>). Elaboración propia.

En general hay más receptividad a los casos de protección patrimonial que a los ambientales: en primera instancia más de la mitad de las causas ambientales y casi la mitad de las patrimoniales planteadas se fallan en contra. En segunda instancia, de las que llegan, se revierte en algo levemente las vinculadas a patrimonio.

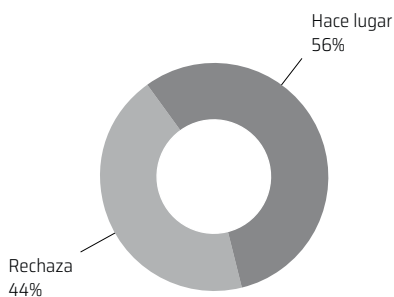
Fallos de fondo en 1º instancia sobre ambiente en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 24

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>) Elaboración propia.

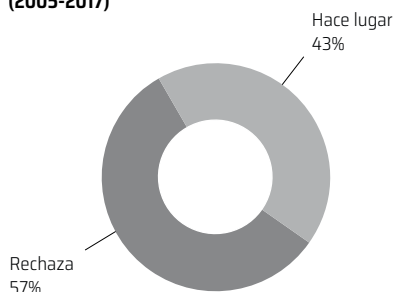
Fallos de fondo en 1º instancia sobre patrimonio en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 18

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>) Elaboración propia.

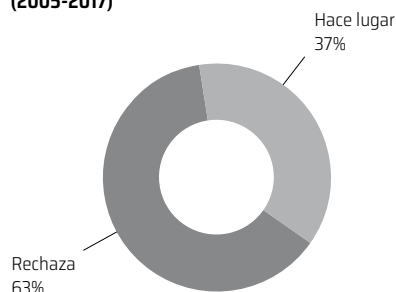
Fallos de fondo en 1º instancia sobre participación en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 7

Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

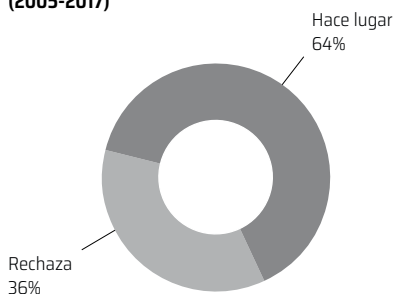
Fallos de fondo en 2º instancia sobre ambiente en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 8

Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

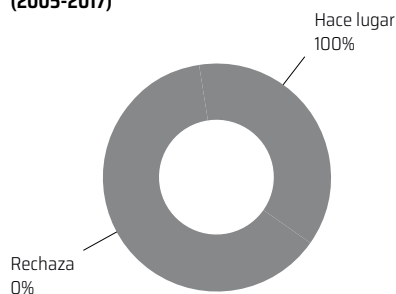
Fallos de fondo en 2º instancia sobre patrimonio en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 11

Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

Fallos de fondo en 2º instancia sobre participación en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



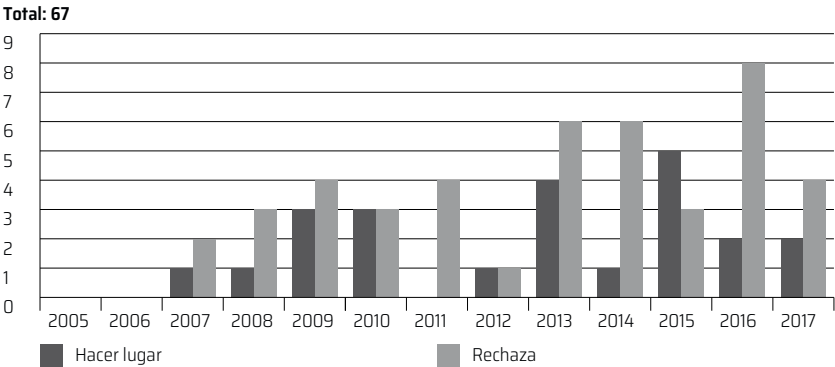
Total: 1

Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

Si se observa la evolución en el tiempo, vemos que el año con más rechazos en primera instancia fue el 2016 –incluyendo los rechazos *in limine*–. En Cámara se revirtieron muchos de los rechazos de primera instancia de los

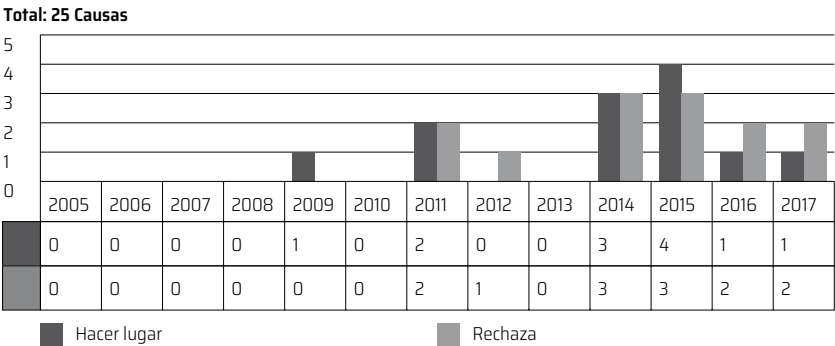
años 2013 y 2014 pero no así con los del 2016. Igual, en el total hay más rechazos que sentencias favorables.

Fallos de fondo en 1º instancia por materia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005 - 2017)



Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

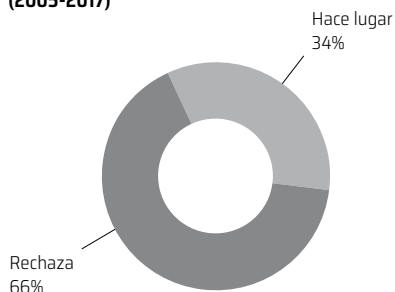
Evolución de los fallos de fondo en 2º instancia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005 - 2017)



Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

Efectividad según el actor: si se evalúa la efectividad de los amparos, en aquellos que llegan a sentencias de fondo según el actor de las demandas, nos encontramos que aquellos iniciados por particulares tienen 34% de éxito, los de las ONG triunfan en un 46% y en el caso de los/as legisladores/as en un 50% de los casos.

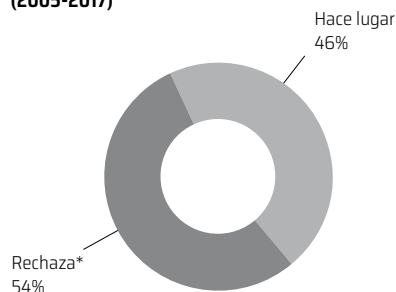
Efectividad de fallos de fondo en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental iniciados por particulares (2005-2017)



Total: 61

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

Efectividad de fallos de fondo en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental iniciados por ONGs (2005-2017)

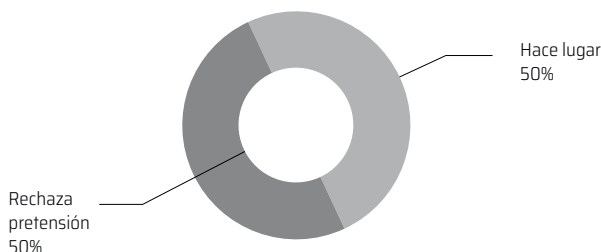


Total: 13

*Hay dos rechazos *in limine*

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

Efectividad de fallos de fondo en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental iniciados por legisladores/as (2005-2017)



Total: 8

En 2 casos se les rechazó la legitimación

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

Si se compara con la efectividad según demandante de los fallos de fondo en procesos colectivos a nivel nacional en el periodo 1994-2004 de la investigación de Maurino y otros:¹⁶⁴⁷ es inferior en el caso de particulares (solo 34%

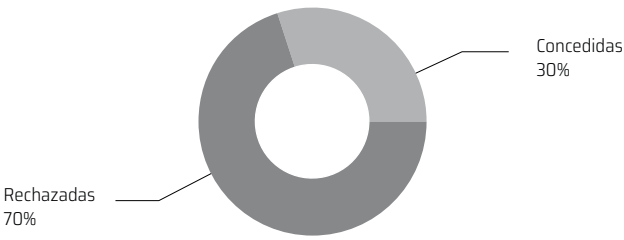
1647. Ver Cuadros V, W y X en Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, op. cit., pp. 101-102.

de éxito en CABA en temas ambientalmente relevantes –2005/2017– vs. 52% procesos colectivos en general en todo el país –1994/2004–), similar en el caso de ONG (46% vs. 48%) y superior cuando se trata de legisladores/as (que en nuestro estudio alcanza al 50%).

Cautelares: La efectividad en la admisión de medidas cautelares en CABA es muy baja. Solo se otorgan en promedio en el 30% de los casos en la resolución final.

La evolución de los fallos cautelares en el periodo 2005-2017 da cuenta del avance de los proyectos depredadores del ambiente y el patrimonio en la Ciudad, alcanzando en el 2017 el pico más alto, precedido por el 2013.

Protección cautelar en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)

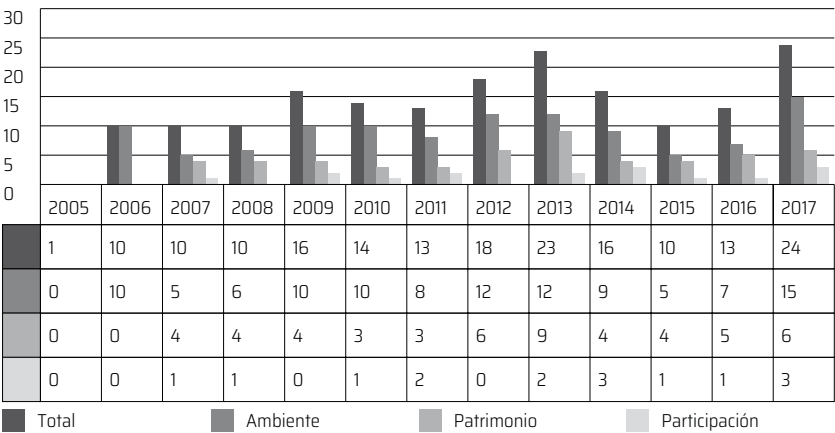


Total: 128 causas

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

Fallos sobre medidas cautelares en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental según año y materia en 1º y 2º instancia (2005 - 2017)

Total: 178

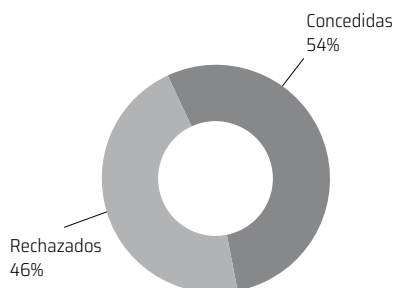


Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

Aunque en primera instancia la efectividad es del 54%, en el caso de las cautelares apeladas solo un 29% resultan concedidas o confirmadas en segunda instancia y en el TSJ solo un 17% de las que llegan a esa instancia.

Estos datos contrastan con el 80% de efectividad en la admisión de cautelares en la investigación de Maurino, Nino y Sigal en los procesos colectivos 1994-2004 en general en todo el país.¹⁶⁴⁸ Otras investigaciones serían necesarias para ver si también en el ámbito nacional ha habido también un retraimiento de las cautelares –lo cual es nuestra hipótesis y la percepción de los/as entrevistados/as litigantes–, después de aquella etapa inicial y dada la legislación posterior aún más restrictiva. O tal vez, también, en aquella investigación otros temas como derechos económicos, sociales y culturales, civiles y políticos o derechos de usuarios/as y consumidores eleven el número de cautelares favorables.

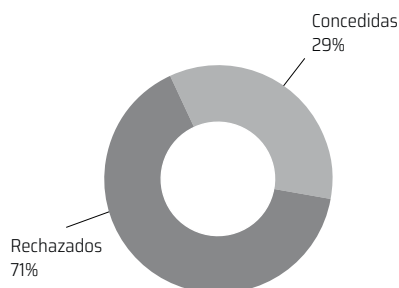
Fallos sobre medidas cautelares en 1º instancia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 133

Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

Fallos sobre medidas cautelares en 2º instancia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)

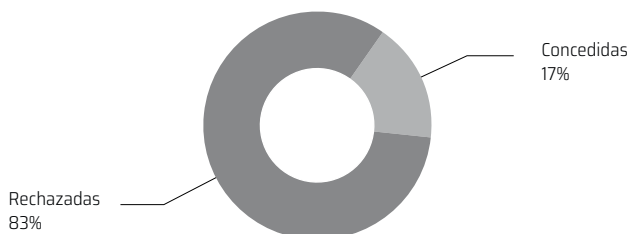


Total: 45

Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

1648. *Ibidem*, p. 98, ver cuadro P. Con el único potencial atenuante de que es probable que las revistas jurídicas que analizaron no hayan publicado todos los fallos de simples rechazos, como señalan los autores en su nota al pie 6, de p. 105.

Fallos sobre medidas cautelares del TSJ en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)

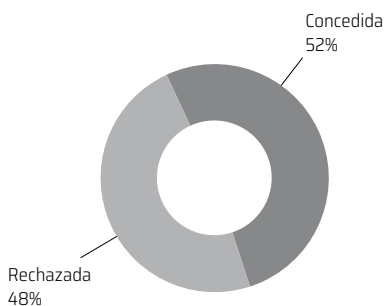


Total: 6

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

Además, si analizamos de manera desagregada veremos que en el caso de las cautelares ambientales en sentido estricto en los procesos colectivos registrados en primera instancia se conceden en el 52% de los casos, en cambio en segunda instancia el otorgamiento de cautelares se reduce al 24% de los casos que son apelados.

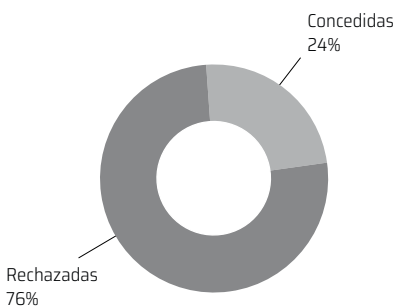
Fallos de medidas cautelares sobre ambiente en 1º instancia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 81

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

Fallos de medidas cautelares sobre ambiente en 2º instancia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)

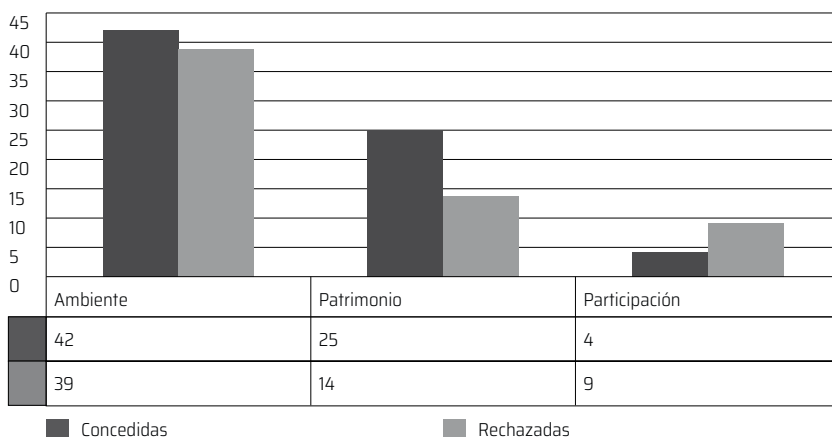


Total: 29

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

Fallos de 1º instancia sobre medidas cautelares en procesos colectivos registrados según tema (2005 - 2017)

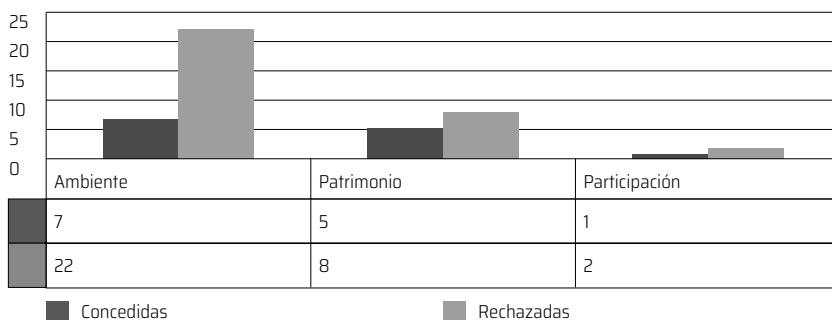
Total: 133



Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

Fallos de 2º instancia sobre medidas cautelares en procesos colectivos registrados según tema (2005 - 2017)

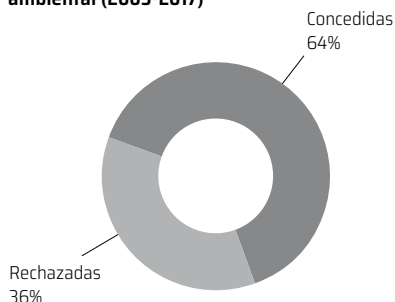
Total: 133



Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

En materia de protección del patrimonio, en primera instancia el 64% de las cautelares son concedidas, pero en segunda instancia descienden a solo 38% de las que son apeladas. La reticencia a la concesión de cautelares cuando se trata de proteger la participación ciudadana aumenta: en primera instancia solo se conceden en 31% de las cautelares solicitadas y de las que llegan a segunda instancia.

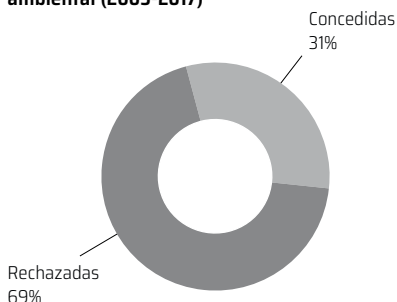
Fallos de medidas cautelares sobre patrimonio en 1º instancia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



Total: 39

Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

Fallos de medidas cautelares sobre patrimonio en 2º instancia en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005-2017)



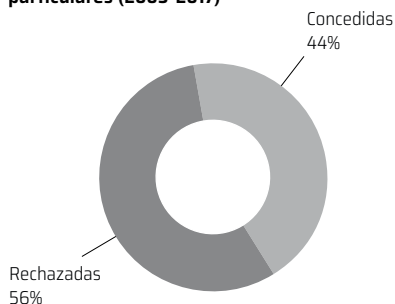
Total: 13

Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

En cuanto a la efectividad de las cautelares en los procesos colectivos registrados según el actor, si las pide un/a legislador/a (aunque también es un habitante) son rechazadas en el 82% de los casos y si las pide un particular se rechazan en el 56%. La eficacia es mayor si las pide una ONG: se conceden en el 58% de los casos.

Lo cierto es que la baja efectividad de las medidas cautelares puede llegar a poner en riesgo la eficacia de las sentencias.

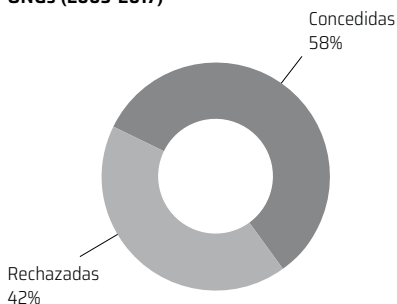
Efectividad de medidas cautelares en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental solicitadas por particulares (2005-2017)



Total: 146

Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

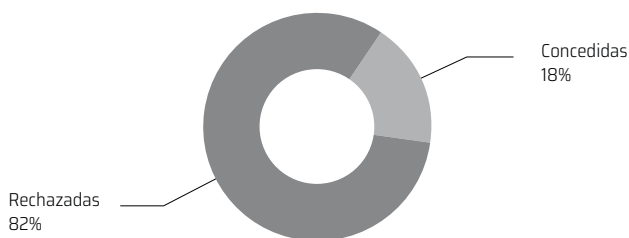
Efectividad de medidas cautelares en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental solicitadas por ONGs (2005-2017)



Total: 19

Fuente: Consejo de la Magistratura
(<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>)
Elaboración propia.

Efectividad de medidas cautelares en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental solicitadas por legisladores/as (2005-2017)

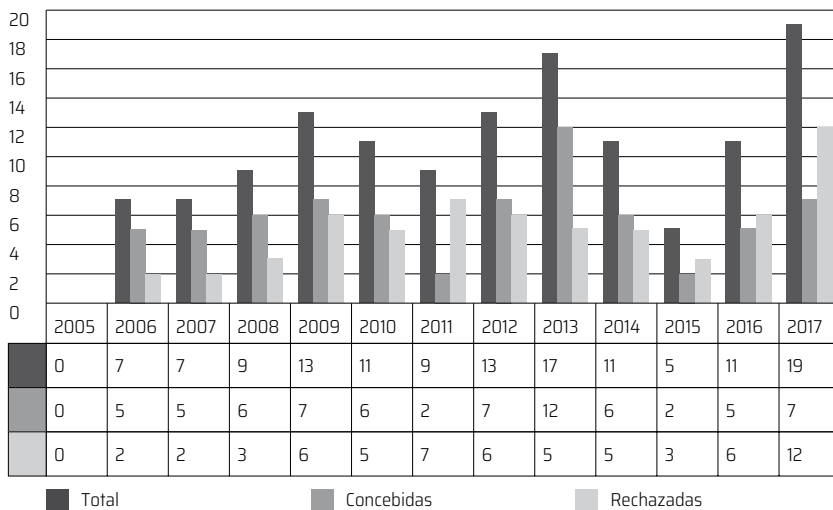


Total: 17

Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

Fallos de 1º instancia sobre medidas cautelares en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005 - 2017)

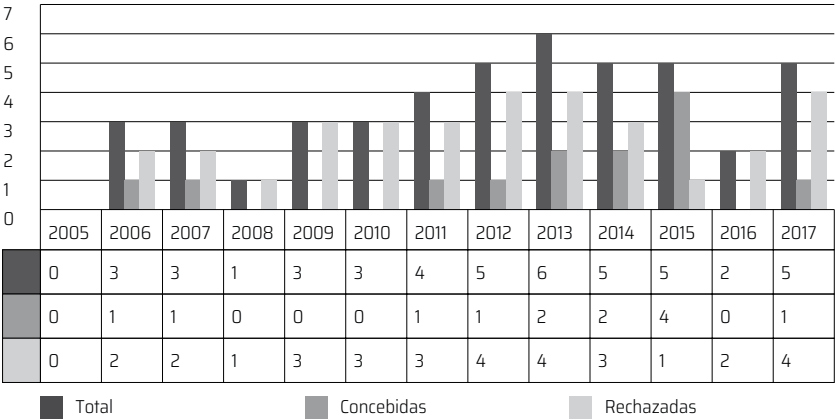
Total: 133



Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

Fallos de 2º instancia sobre medidas cautelares en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005 - 2017)

Total: 45



Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/>). Elaboración propia.

Citamos a modo de ejemplo de jurisprudencia negativa en materia de cautelares, entre los fallos anteriores al registro de procesos ambientales, el fallo en “Brailovsky, Antonio Elio c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁶⁴⁹ con endebles y errados fundamentos si se considera a la luz de los principios ambientales, a cuya especie reconoce pertenecer:

Atento tratarse en la especie de una cuestión de índole ambiental que involucra intereses colectivos y que inclusive podrían resultar contrapuestos, la adopción de medidas cautelares requiere por parte del juzgador la apreciación de los derechos e intereses del resto de los titulares, en razón de que aún no han tomado intervención en el proceso.

Como en muchos otros casos, algún juez entrevistado e indagado en la temática sostuvo que “no todo es ambiental”, develando la reticencia a la aplicación del control de ambientalidad y los principios en la materia aún en la etapa cautelar, siendo que obviamente lo ambiental es una perspectiva transversal a todos los temas como lo indica la Ley General del Ambiente y máxime cuando se trata de decisiones urbanísticas, que hacen a la esencia del ambiente en una Ciudad.

En este caso en particular, en el año 2001, después de graves inundaciones, se procedió a llamar a licitación pública para construir lagunas reguladoras

1649. Cám. Apel. CAyT CABA, Sala I, Expte. N° 4210, 31/01/2002, magistrados: Inés M. Weinberg de Roca y Esteban Centanaro, fuente: SAJJ.

de caudales en el subsuelo de cuatro estadios deportivos. En primera instancia, la jueza dictó una medida cautelar por la que suspendió el procedimiento licitatorio en curso, fundándose en que de los actos que instrumentaban el llamado, no surgía que se hubiera cumplido con la Ley N° 123; en particular, su artículo 13 incisos k, n, y p y que tampoco se había justificado por qué una obra de tamaño envergadura sería de “bajo impacto”.¹⁶⁵⁰

Al apelar, el GCBA dijo que los actores no estaban legitimados, que se invadía la zona de reserva administrativa, que las obras no eran de relevante infraestructura, que los trabajos no resultaban de gran complejidad y que la mayoría de las tareas se desarrollarían de manera subterránea. Además manifestó que, “de acuerdo a los cuadros técnicos del GCBA, las obras motivo de la presente licitación son consideradas de bajo impacto ambiental” y que en la licitación se estableció que

A fin de dar cumplimiento a la legislación vigente la contratista deberá realizar las evaluaciones ambientales en cada una de las obras que conforman el grupo a su cargo, dando cumplimiento a lo que se indica en este artículo y a su vez tendrá particularmente en cuenta...

Omitió citar expresamente la Ley N° 123.

Mabel Daniele al comentar el fallo señala la llamativa y fuerte contradicción de afirmar que son obras de bajo impacto y de que, sin embargo, en los pliegos conste una exigencia para el adjudicatario de realizar evaluaciones ambientales¹⁶⁵¹ tanto en los escritos del GCBA como en los dichos de los funcionarios en la audiencia citada por la Sala de feria de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario.¹⁶⁵²

1650. Juzgado CAyT N° 12, Sec. 24, Expte. N° 4210, “Brailovsky, Antonio Elio y otros c/ GCBA s/ Amparo”.

1651. Daniele, Nélica Mabel, *Procedimiento de evaluación de impacto ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 1ª ed., 2015, p. 161. La Dra. Daniele dice que el fallo es de Balbín y Centanaro (Expte. N° 4210, en autos “Brailovsky, Antonio Elio y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Sala de feria (Balbín-Centanaro), sentencia del 31/01/2002.), lo cual difiere de lo que consigna SAIJ (solo transcribe el sumario y dice que los/as magistrados/as fueron Inés M. Weinberg de Roca y Esteban Centanaro Id SAIJ: FA02370031).

1652. En esa oportunidad, el secretario de Obras Públicas (ingeniero Abel Fatala) expresó que “el deber del contratista versa sobre los estudios de impacto ambiental transitorios necesarios en la “etapa constructiva” y que, por el otro, el estudio de impacto ambiental permanente del emprendimiento ya se encontraba satisfecho”. Pero, el subsecretario de Obras y Mantenimiento (ingeniero Ciribeni) agregó que la obra no estaba categorizada como de “relevante efecto”, en los términos de la ley. A su vez, el fiscal general adjunto, en su dictamen, mencionó que el Pliego de Bases y Condiciones Particulares no calificaba a las obras como de “bajo impacto ambiental”, en contra de lo aseverado por la actora. A pesar de lo cual, se advirtió que no solo lo afirmaban los amparistas, sino que en más de una oportunidad lo aseveraba la propia demandada que, en su defensa, citó el capítulo 2.25 de ese pliego que expresa que “de acuerdo a lo cuadros técnicos del GCBA, las obras motivo de la presente licitación son consideradas de bajo impacto ambiental”.

El Tribunal, durante la feria judicial de enero de 2002, llamó a una audiencia y dictó sentencia por la cual se revocó la medida cautelar que había suspendido la licitación. La Sala de feria expresó que más allá de que las obras fueran de alto o bajo impacto ambiental, lo cierto era que el artículo 5 de la Ley N° 123 establece que los proyectos o actividades deben someterse a la EIA de modo “previo a su ejecución o desarrollo”. También consideró que

... la parte ha señalado que los estudios de impacto ambiental permanente (*sic*) ya han sido cumplidos en lo que respecta a la obra concluida, mientras que el funcionario del área interviniente en la audiencia celebrada, Ing. Ciribeni, ha sido más explícito en cuanto a la existencia de múltiples estudios de esas características, emitidos tanto en dependencias públicas como instituciones privadas [...], cuestión que aún no ha sido resuelta en las presentes actuaciones.¹⁶⁵³

A pesar de lo dicho, nunca se impulsó luego el procedimiento y no hubo nunca decisión de fondo al respecto.

Lamentable fallo que revoca la cautelar, a pesar de las contradicciones, y que fundamentalmente en lo que hace a la EIA confunde los múltiples y dispersos estudios de instituciones públicas y privadas, con la exigencia de EIA de la Ley N° 123, que lo que busca es que un proyecto sea evaluado de manera integral en sus dos etapas, la constructiva y la de funcionamiento. Y además ni siquiera se refieren a que ni siquiera esos estudios parciales fueron sometidos a audiencia pública.

Coincidimos con Mabel Daniele en que las dudas que genera el caso son enormes, no solo por la celeridad de los tiempos –que obligó a una sentencia en época de feria contrapuesta con la inactividad posterior– sino porque no puede entenderse cómo, si ya había un EIA (aunque fuere solo el de funcionamiento), cuál era la razón por la que tanto se insistía en que no eran obras de alto impacto.¹⁶⁵⁴

Otra situación frecuente es otorgar una cautelar más restringida que la solicitada. Así, en el caso “Dodero, Marta y otros c/ GCBA s/ otros procesos incidentales”,¹⁶⁵⁵

La técnica de participación ciudadana en el Plan Urbano Ambiental regulada en el artículo 29 de la Constitución de la Ciudad está encaminada a que los representantes de diversos grupos relevantes de la comunidad presten servicios en una comisión que asesora sobre el Proyecto de dicho Plan. (confr. esta Sala *in re* “Antonio Elio Brailovsky c/ GCBA (Legislatura Ciudad de Bs. As.) s/ Medida Cau-

1653. Sala de feria, Expte. N° 4210, “Brailovsky, Antonio Elio y otros c/ GCBA s/ Amparo”, 31/01/2002.

1654. Daniele, Néida Mabel, *Procedimiento de evaluación de impacto ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, op. cit., p. 162.

1655. Cám. CAyT, Sala II, Expte. N° EXP13039/1, voto en disidencia del Dr. Esteban Centanaro, sentencia N° 48, 22/03/2005.

telar” 19/10/01). Según la Ley N° 71, esa Comisión Asesora tiene una participación activa y permanente ya que, interviene en la elaboración, revisión, actualización y seguimiento del Plan y de sus instrumentos vinculados.¹⁶⁵⁶ En el caso, si el juez de primera instancia, en uso de la facultad conferida por el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo y Tributario, dictó una medida más acotada que la solicitada y ordenó poner en conocimiento de la Legislatura la existencia del litigio en torno al cuestionamiento del procedimiento previo del proyecto de Plan Urbano Ambiental sometido a su consideración por falta de intervención de la Comisión Asesora Permanente, dicha medida no impide el trámite normal del proyecto ante la Legislatura ni se advierte, a priori, qué perjuicios podría ello acarrear. Por otra parte, esta circunstancia no implica pronunciarse en esta etapa preliminar sobre la existencia o no de los vicios alegados, cuestión que habrá de dilucidarse en el fondo de la cuestión. Tampoco conduce a manifestarse sobre cuál es el grado óptimo de participación que en cada caso debe darse a los sujetos intervinientes.¹⁶⁵⁷

Del análisis exhaustivo de las medidas cautelares publicadas tramitadas en los procesos colectivos registrados entre 2005 y 2017 en el fuero CAyT¹⁶⁵⁸ resulta que 24 jueces/zas en primera instancia intervinieron en cautelares en causas ambientalmente relevantes. Casi todos/as los/as jueces/zas –21 sobre 24– concedieron alguna cautelar.¹⁶⁵⁹

El Dr. Guillermo Scheibler intervino en 17 cautelares en causas registradas ambientalmente relevantes, 12 de ellas en temas ambientales, 4 en temas patrimoniales y una en materia de participación. Concedió 13 y rechazó 4. Pero 3 de las cautelares rechazadas se dan en causas acumuladas, en las cuales otorga cautelar en otra de ellas (concedió 2 cautelares en relación al TC 2000 y rechazó 1, concedió 3 cautelares en relación a los bienes muebles y el patrimonio inmaterial del Teatro Colón y rechazó 1, y en materia de protección del arbolado rechazó una cartera pero concedió la otra), con lo cual, y más allá de las diferentes razones que esgrime, los bienes ambientales y patrimoniales quedan resguardados en todas las causas. Son muy buenos sus fallos sobre las cautelares otorgadas en las causas de la pretendida obra de los túneles bajo la 9 de

1656. Fuente: Consejo de la Magistratura CABA.

1657. Fuente: Defensoría del Pueblo.

1658. Ver listado en detalle en el Anexo 7 de la tesis original, cuadro de fallos de 1ª y 2ª instancia CAyT sobre cautelares en procesos colectivos ambientales registrados como tales (2005-2017). Fuente: sitio web del Consejo de la Magistratura de la CABA. Elaboración propia, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>. En el texto mencionamos los casos describiendo su objeto para una mejor comprensión y solo con indicación de actor de la causa en aquellos casos que hay varias por el mismo tema. Agregamos con cita al pie algunos fallos destacados, sin perjuicio de que otros serán analizados en profundidad en otros acápite y de que todos tienen su cita correspondiente en el cuadro anexo.

1659. Preferimos hacer un análisis por juez/a y no por juzgado porque a veces están subrogados o pasan por un mismo juzgado varios jueces/zas.

Julio en la causa “Lubertino, María José”,¹⁶⁶⁰ la de la protección de los bienes del Teatro Colón en la causa “Parpagnoli”,¹⁶⁶¹ la que detiene el avance de la obra de la Estación de subte H en Plaza Alvear (mal llamada Plaza Francia),¹⁶⁶² las muy positivas medidas cautelares en el caso del Metrobus de la 9 de Julio,¹⁶⁶³ la que suspende el festival Creamfields al lado de la Reserva Ecológica Costanera Sur en la causa “Guiñazú”¹⁶⁶⁴ y la cautelar del arbolado urbano en la causa “Heras”.¹⁶⁶⁵ Sin embargo, rechazó una cautelar en la causa por obras en Manuela Pedraza y Crisólogo Larralde, en Núñez, donde se reclamaba participación ciudadana.

El juez Hugo Zuleta intervino en 17 pedidos de cautelares, 14 en materia ambiental en sentido estricto y 3 en caso de protección de patrimonio, de los cuales rechazó 8. Encontramos sumamente positivos y valorables sus fallos al ratificar la cautelar concedida por el juez de turno en el caso de detener el avance de la obra de la Estación de subte H en Plaza Alvear (mal llamada “Plaza Francia”),¹⁶⁶⁶ al proteger los vapuleados terrenos de Casa Amarilla en la causa “Quinto”¹⁶⁶⁷ y conceder la cautelar para la protección del Convento de Santa Catalina,¹⁶⁶⁸ la del relevamiento pendiente en cumplimiento de la Ley N° 2548, la que impide la ampliación irregular del Colegio San Antonio de Villa Devoto, los dos casos de antenas, la de la protección de la Plaza Marshall Meyer y la del caso de residuos sólidos. Sin embargo, desde nuestra perspectiva ambiental hay 7 casos en los cuales de haberse aplicado los principios ambientales las cautelares debieron resolverse afirmativamente: el caso de los asbestos del Hospital Udaondo, el caso de la inundación por causa del Shopping Dot, un caso de una demolición irregular, un caso de autorización irregular de cons-

1660. Expte. N° 34409/O, “Lubertino. María José y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”.

1661. Expte. N° 36151/O, “Parpagnoli, Máximo y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”.

1662. “Asociación Civil Basta de Demoler y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”. Expte. N° 43780/O, en febrero de 2012 (como Juzgado de turno).

1663. En febrero y marzo de 2013 al subrogar el Juzgado N° 14, medidas que fueron dejadas son efecto al asumir el Dr. Fastman. Ver: “Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° A254/O, 05/03/2013.

1664. “Guiñazú, Cristina Estela y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”, revocada por Cám. CAyT, Sala I, 26/02/2014, “Guiñazú, Cristina Estela y otros c/ GCBA y otros s/ Incidente a apelación”, Expte. N° A70054-2013/I.

1665. “Heras, Claudia c/ GCBA y otros s/ Amparo ambiental”, luego confirmada por Cam. CAyT, Sala I, “Heras, Claudia c/ GCBA y otros s/ Apelación amparo ambiental”, Expte. N° INC 4570/2017-1, CUIJ N° INC J-01-00014715-6/2017-1, act. N° 10816824/2017, 09/11/2017.

1666. “Asociación Civil Basta de Demoler y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 43780/O, 09/03/2012. Ratifica la cautelar del Dr. Scheibler, juez de turno en febrero de 2012.

1667. “Quinto Natalia Gimena y otros c/ Corporación Buenos Aires Sur SE s/ Amparo”, Expte. N° A4-2016/O, 15/06/2017. El Dr. Scheibler estaba subrogando el Juzgado 24, pues Darío Reynoso estaba de licencia como representante de los jueces en el Consejo de la Magistratura.

1668. “Asociación Civil Basta de Demoler y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 44463 /O.

trucción violatorio de la alturas en Caballito, el caso de los tendidos aéreos de redes de TV, el caso del sector A del Parque Roca y el caso del rescate del Club Comunicaciones. Es decir, solo puede entenderse justificado el rechazo de la cautelar por el cambio de circulación en la avenida Santa Fe.

La Dra. Andrea Danas tramitó en este periodo 11 pedidos de cautelares (8 de ellas con contenido ambiental y 3 de ellas con contenido patrimonial). Encontramos sumamente positivos y valorables los 8 fallos de procesos registrados como colectivos donde concede cautelares: 4 en protección del Hospital Borda (espacio verde y matrimonialmente protegido), 1 en protección de la Casa Suiza, 1 en protección del Instituto Antártico Argentino y otra para detener obras de construcción ilegales con un cuestionable uso de FOT. Son muy valiosas y hacen una interpretación constitucional y legal ambientalmente oportuna e imprescindible las cautelares de la causa “Domínguez”,¹⁶⁶⁹ donde suspende la subasta del inmueble histórica y patrimonialmente valioso del Instituto Antártico Argentino (Cerrito 1244/46/48) dispuesta por la AABE –a pesar de estar cuestionada su competencia–, y especialmente las cautelares concedidas en la causa “Asociación Amigos Alto Palermo”,¹⁶⁷⁰ por las cuestionables torres y estacionamientos de la calle Berutti, y en la causa “Glatzman”,¹⁶⁷¹ en donde se enfrenta una construcción con uso ilegal de FOT y gravísimo impacto ambiental (Dorrego 2106 / Amenábar 34), en ambos casos sustentadas en interpretaciones exóticas de la DGIUR. Sin embargo, la Dra. Danas rechazó tres pedidos de cautelar, de los cuales entendemos que pudo resolverse diferente aplicando los principios ambientales en los casos de la protección del espacio público Paseo Marcela Iglesias (parte de la UP Parque Tres de febrero, espacio verde y con protección patrimonial) y en la puesta en valor de la Plaza Dorrego.

El Dr. Osvaldo Otheguy interviene en el trámite de 10 cautelares (6 sobre ambiente, 6 sobre patrimonio y 1 sobre participación), de las cuales concede 6 y rechaza 4. Resultan positivos sus fallos donde concede protección cautelar a los adoquines de la calle Defensa, dos casos de protección del Pasaje Portugal, protección de diversos inmuebles, en el caso de violación del CPU en la avenida Cerviño y en el caso del asentamiento en AU7 en Soldati ante el colapso de los servicios. Son negativos y, aplicando los principios del derecho ambiental, podrían haberse resuelto de forma distinta los rechazos en las causas de los locales

1669. Juzgado CAyT N° 19, Sec. N° 37, “Domínguez, Héctor Alfredo c/ GCBA y otros s/ Amparo”, Expte. N° 757203/2016-o, diciembre de 2016. En esta causa la jueza Danas apunta la nulidad del Decreto del PEN que permite la venta de tierras públicas sin pasar por el Congreso de la Nación. Volveremos sobre este fallo en el pto. X.3.11.

1670. “Asociación Amigos Alto Palermo c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 41544/o, julio de 2011.

1671. Juzgado CAyT N° 9, Sec. N° 18, “Glatzman, Hernán Carlos y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° A11941-2014/o, noviembre de 2014.

comerciales en Floresta en violación a la zonificación, de la puesta en valor de la Plaza República de Paraguay, de la participación requerida en la causa del ex Albergue Warnes, y es discutible el rechazo de la cautelar del Metrobus Norte.

La Dra. Elena Liberatori interviene en 10 solicitudes de cautelares publicadas (7 en causas ambientales, 2 de participación y 1 de patrimonio). Son muy positivos y valorables sus dos fallos concediendo las cautelares en los casos donde se discute la participación ciudadana y la intervención de las comunas, dado que no es muy frecuente el activismo judicial de otros de sus colegas en estas temáticas: en el caso del acceso de avenida Balbín y la violación a la Ley N° 1777 y en el caso de la violación de los mecanismos de participación en la modificación del CPU. También son fallos muy buenos aquellos donde concede las cautelares contra la privatización del Parque Ribera Sur, en el caso del bar en el Parque Patricios y en la causa de avenida Libertador 3858. Sin embargo, si se hubieran aplicado los principios ambientales de la LGA deberían haberse concedido las cautelares rechazadas en 2 casos por la construcción del precinto de la Comuna 12 en el Parque Sarmiento, en protección del empedrado de Plaza Dorrego y en la contratación de del Servicio de Higiene Urbana, segmento de Húmedos.

En el caso del juez Pablo Mántaras, de las 7 cautelares que pasan por ante él: 3 concede, 2 rechaza y 2 concede parcialmente. Nos parecen positivas las 2 cautelares otorgadas en los casos de asbestos en el Barrio Illia y la cautelar del zoológico. Sus otorgamientos parciales se dan en un caso de adoquines en Palermo y en la puesta en valor de las Plazas Sebastián Borro y Alberdi. Sin duda, aplicando los principios ambientales el rechazo de la cautelar en la obra de Martín de Ginza y Federico Lorca podría haberse evitado. Pero resulta altamente negativo y de gravedad institucional el rechazo de la cautelar en la puesta en valor de la Plaza de Mayo, desconociendo los más elementales principios ambientales y de la protección del patrimonio en el caso de un Monumento Histórico Nacional que es el “paisaje” nacional por excelencia y alta significación como patrimonio inmaterial.

De las 7 cautelares que tramita el juez Francisco Ferrer en este periodo de procesos registrados, rechaza 4, concede 2 y una parcialmente. Son buenos fallos el de su concesión de la cautelar en el caso del sistema del estacionamiento medido, ambientalmente relevante por la privatización del espacio público, y la cautelar frente al régimen gerencial de comunas. Otra de las cautelares en materia de estacionamiento regulado vinculada con la doble lectura la concede parcialmente. Consideramos negativos los rechazos de cautelares en el caso que se cuestionaba la participación en la audiencia pública de APRA y en el caso de la terminal de ómnibus Dellepiane de Soldati, pero definitivamente grave el rechazo de la protección del patrimonio en el Casco Histórico de la Manzana de las Luces.

La Dra. Alejandra Petrella entendió en 5 pedidos de cautelares publicadas en proceso registrados como colectivos entre 2005-2017: concedió 3, una en materia de antenas, otra una causa por altura de obras donde además había problemas con el EIA y la audiencia pública y en el caso del Barrio Manuel Dorrego. En el caso de Coghlan la concede parcialmente. Pero entendemos que debió concederse la cautelar rechazada en la causa por el entorno de la Plaza San Martín.

La Dra. Patricia López Vergara en el periodo bajo estudio concedió favorablemente cautelares en un caso de antenas en el Club All Boys, otra en un caso de alturas de edificios en Caballito y en la causa por la peatonalización de la calle Mendoza. Es comprensible y razonable desde una perspectiva ambiental el rechazo a la cautelar que pretendía el amparo que se opone a la nueva normativa que prohíbe la circulación de vehículos en determinados horarios en el Área Central –si bien en ella se aduce que hay mayor contaminación por la concentración de vehículos por fuera de esos horarios y en las avenidas circundantes, no aparece el riesgo ambiental *prima facie* y, si bien hay otros elementos como críticas a cómo sacar permisos o pérdidas de fuentes de trabajo, etcétera, las posibles soluciones podrían trabajarse en una audiencia urgente más que con la cautelar solicitada–. Pero a nuestro entender se rechazó desacertadamente la cautelar en el caso de la pretendida instalación de una sede del Mercado Central en un espacio verde de Colegiales (en este caso, el principio de prevención debió actuar a favor de proteger el espacio verde; esto es, más allá de la decisión de instalar dicha sede, lo que podría hacerse también sin afectación de predios irrecuperables).

Del Dr. Roberto Gallardo encontramos 5 cautelares otorgadas en los procesos colectivos registrados como tales: 3 referidas a ambiente propiamente dicho, una sobre patrimonio y otra referida a patrimonio y paisaje. En el caso del bajo nivel de la avenida Balbín FF. CC. Mitre, rechazó una pero concedió dos, con lo cual se brinda la protección preventiva adecuada, y también se otorgaron las otras dos medidas requeridas en relación con el inmueble de la calle Montevideo 1244¹⁶⁷² y la del caso del inmueble de Washington 2066 que afectaba el paisaje en el barrio de Belgrano.

La Dra. Gabriela Seijas, como jueza de grado en este período, entendió en 4 cautelares de procesos colectivos registrados: es muy valorable la cautelar ante la inminencia de la construcción del precinto en la Comuna 12 en el Parque Sarmiento, en la causa “Sánchez Andía”.¹⁶⁷³ También es un muy buen fallo el que otorga la cautelar en protección de los adoquines de Villa Devoto. Obviamente es razonable el rechazo de la cautelar por el cambio de mano en la circulación

1672. “Pusso, Santiago c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”, 26/09/2007, Expte: N° 26089/1.

1673. “Sánchez Andía, Rocío c/ GCBA s/ Amparo”, acumulada a “Muñiz, Graciela y otros s/ Amparo”, 18/02/2010.

de la avenida Pueyrredón. Pero no compartimos los fundamentos de las cautelares rechazadas en relación a la falta de cumplimiento con la transferencia de las comunas, tema que tiene incidencia en la materia de fondo que analizamos.

La jueza Romina Tesone concede con eficacia las cautelares en el caso de la ocupación ilegal de la Plaza Casa Cuna y en la violación de la zonificación en Villa Luro, protegiendo adecuadamente el ambiente de manera preventiva. Pero lamentablemente no hace lo mismo en el caso del Boulevard Roosevelt. Tampoco hace lugar a la cautelar en el caso del requerimiento de envío del presupuesto a la Legislatura, estando el plazo vencido –lo que también tiene incidencia en los temas bajo estudio–.

El Dr. Víctor Trionfetti intervino en 3 pedidos de cautelares de los cuales solo otorgó la protección requerida en el caso de afectación al patrimonio en el Pasaje Granville. Rechazó la cautelar solicitada en materia ambiental propiamente dicha por la realización en el Parque de la Ciudad del Festival Rock in Río y también la cautelar solicitada en el caso de la limitación o violación de las competencias de las juntas comunales.

La Dra. Lidia Lago otorgó la muy valiosa cautelar en el caso del Cine Teatro Urquiza de Parque Patricios y también una cautelar en el caso del túnel de la avenida Congreso. Rechazó la cautelar en el caso de la modificación del cuadro tarifario de peajes –esta medida puede tener incidencia indirecta en materia ambiental, pero en todo caso, las razones por las cuales es cuestionable el no otorgamiento de la misma se vinculan a los derechos de usuarios/as y no a la prevención en materia ambiental–.

El Dr. Fastman concedió favorablemente la muy positiva cautelar en el caso de la protección del entorno del Palacio Roccatagliata,¹⁶⁷⁴ en protección del patrimonio y el paisaje. Lamentablemente no concede la protección cautelar en el caso de la venta del Edificio del Plata, y en el caso del Metrobus de la 9 de Julio¹⁶⁷⁵ revoca las cautelares dictadas por el Dr. Scheibler en prevención protectora del ambiente y el paisaje.

La Dra. Fabiana Schafrik –en primera instancia– concedió favorablemente la cautelar por los ruidos y vibraciones de recitales en el Club River Plate pero sin embargo, incomprensiblemente, rechazó una cautelar en protección de los terrenos del Hospital Borda, espacio verde y Patrimonio Nacional.

El Dr. Aurelio Ammirato resolvió favorablemente la cautelar en la causa del Distrito Arcos¹⁶⁷⁶ en septiembre del 2013 pero, lastimosamente desde una

1674. “Young, Dora y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”, Expte. N° A64913-2013, iniciado el 27/08/2013, fallo 23/09/2013.

1675. “Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° A254/o.

1676. “Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 46452/o y su acumulado “FECOA y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° A68795/o, fallos del 17/09/2013 y del 30/10/2013.

perspectiva del Estado de derecho, la levantó en octubre –aunque por suerte la Cámara revocó parcialmente este levantamiento–. También debió resolver dos cautelares, una de índole gremial planteada por el Consejo de Profesionales de Ingenios Químicos y sus incumbencias con relación al otorgamiento del certificado de aptitud ambiental, que fue rechazada, pero cuya resolución no implica riesgo ni daño al ambiente. Y otra que lastimosamente fue resuelta de manera desfavorable en la causa en la cual se cuestionaba el enrejamiento del Parque Centenario y donde había clara afectación del uso libre e irrestricto del espacio verde y público en medio de una masiva movilización vecinal en contrario.

La Dra. María Larrea en las dos cautelares que interviene resuelve favorablemente, protegiendo preventivamente la plaza de la Estación Coghlan y evitando que se continuara con una obra ilegal en el APH1.

La Dra. Cecilia Mólica Lourido interviene en dos cautelares frente a la puesta en vigencia de una nueva normativa de prohibición de bolsas no degradables y rechaza razonablemente a favor del ambiente las medidas peticionadas por dos grupos de empresarios afectados (Asociación de Empresas de Envases y PyMEs del Plástico), no cumpliendo con ninguno de los requisitos para ser otorgadas.

El único caso que se le plantea al juez Marcelo Segón resulta resuelto favorablemente en el caso de la incorporación de un inmueble a los listados de protección preventiva.

Son solo tres jueces y una jueza que no tienen ninguna concedida en materia ambiental: Marcelo López Alfonsín (que rechazó tres cautelares en diferentes causas y momentos por el shopping con estacionamiento en la Plaza Clemente, a nuestro criterio en contradicción con los principios de la LGA), y Juan Manuel Converset (que rechazó la protección del empedrado en el Pasaje San Ireneo, en contradicción con principios básicos de protección del patrimonio). Si bien estas son las únicas cautelares publicadas como tramitadas en estos juzgados en esta temática en los procesos registrados, la gravedad de su rechazo desde una perspectiva ambiental en esos casos las vuelve llamativas. Tampoco aparece ninguna cautelar concedida por la Dra. María Rosa Cilurzo, que rechazó dos cautelares en los casos de los pasos bajo a nivel de avenida Congreso FF. CC. Mitre y el de avenida Nazca FF. CC. San Martín, pero aquí no aparecía evidente el riesgo o afectación ambiental tratándose de obras en avenidas. Tampoco hay cautelares concedidas por el Dr. Darío Reynoso en los temas que nos ocupan en el periodo bajo estudio.

En la segunda instancia, de los casos de cautelares rechazadas en proceso colectivos registrados como colectivos desde que existe el Registro en la CABA hasta diciembre de 2017, encontramos publicados fallos en 14 causas que llegan en apelación a la Sala I, 21 a Sala II y 6 a la Sala III. Es muy difícil seguir la jurisprudencia de cada Sala porque a veces votan con muy diferentes

fundamentos y hay un casi permanente cambio de firmantes: muy pocas veces votan los/as tres camaristas y hay muchas subrogancias. De las 14 cautelares que se discuten en la Sala I, solo se aceptan 4, se rechazan 8 y se conceden parcialmente 2. Son fallos positivos y se mantienen las cautelares en el caso de las antenas en el Colegio San José (voto de los Dres. Corti y Balbín; Centanaro de licencia), en la protección patrimonial al Instituto Antártico Argentino –Montevideo 1244– (voto de los Dres. Balbín, Corti y Centanaro), en la suspensión de la demolición de Junín 1435 (voto de las Dras. Díaz y Schafrík; Dr. Lima de licencia) y en la muy valorada ratificación de la cautelar en materia de arbolado público en la causa “Heras” (voto de Díaz y Balbín; Dra. Schafrík de licencia). Aunque modifican parcialmente la cautelar ha sido valiosa y eficaz su ratificación parcial en el caso del Cine Teatro Urquiza de Parque Patricios (voto de las Dras. Schafrík y Díaz y del Dr. Balbín) y también es parcialmente favorable que se haya mantenido la cautelar en el caso de la Licitación de Costanera Norte (voto de las Dras. Schafrík y Díaz y del Dr. Balbín). Resulta correctamente fundada en su ratificación del rechazo en primera instancia el caso de cambio de circulación de las calles. También aparece justificado el rechazo en la obra del bajo nivel de avenida Congreso FF. CC. Mitre (voto de las Dras. Díaz y Schafrík y del Dr. Balbín). Pero desde nuestra perspectiva, la aplicación de los principios ambientales vigentes debió arrojar diferentes resultados en términos de la protección de los bienes comunes en varios casos donde se rechazaron las cautelares: el de los ruidos y vibraciones por los recitales en River Plate (voto de los Dres. Balbín y Centanaro; Dr. Corti de licencia), el de los túneles bajo la 9 de julio para hacer una autopista (voto de la Dra. Weinberg, y de los Dres. Balbín y Corti), el de las obras con uso irregular del FOT (voto de la Dra. Weinberg y de los Dres. Corti y Balbín), el de la protección de los inmuebles de la calle Juncal entre otros, el del estacionamiento medido y el de la protección de los adoquines de la calle Juramento.

En el caso de la Sala II, el panorama es aún peor. De 21 cautelares tramitadas solo registramos seis como fallos muy positivos: dos que mantienen la protección de los espacios verdes y el patrimonio como Monumento Histórico Nacional en las causas del Hospital Borda (uno del Dr. Centanaro y la Dra. Daniele con el Dr. Balbín de licencia y otro de los Dres. Centanaro y Lima), otro en protección del patrimonio del Teatro Colón (voto de los Dres. Centanaro, Russo y la Dra. Seijas), uno que detiene una obra que infringe el APH (voto de los Dres. Centanaro, Lima y la Dra. Daniele), uno muy importante y valorable, que fue mantener con alguna modificación parcial la cautelar en el caso del shopping Arcos (Dr. Centanaro y Dra. Daniele; Dr. Lima de licencia), y otro fallo que ratifica el rechazo de la cautelar en la causa de la promoción de las bolsas biodegradables. Algunos rechazos son atendibles, como los de las causas por el bajo nivel de la avenida Balbín (voto de los Dres. Centanaro y Balbín y de la Dra. Díaz) y el del cruce bajo nivel de la avenida Nazca del FF. CC. San Martín (Dres. Centanaro y

Balbín y Dra. Díaz). El resto de los fallos en general rechazan las cautelares o las revocan total o parcialmente, desprotegiendo los bienes que deberían tutelar en contradicción con los principios ambientales vigentes el ambiente, el patrimonio y el paisaje, y poniendo en riesgo la eficacia de sentencias posteriores favorables. Así, por ejemplo, creemos que debían mantenerse o concederse las cautelares en los casos de las antenas en Casa Amarilla (Dres. Russo y Balbín; Centanaro en disidencia), los dos casos de las alturas máximas en Caballito (Dr. Russo y Dra. Daniele), el Pasaje Portugal (Dra. Daniele y Drs. Centanaro y Russo), en la privatización del Parque Ribera Sur (Dres. Centanaro y Lima), en la Confitería Richmond (Dr. Centanaro y Dra. Daniele), en uno de los casos del Teatro Colón donde se rechazó (Dr. Centanaro y Dra. Daniele), en el caso del Pasaje Granville (Dr. Centanaro y Dra. Daniele) y en la causa por el Paseo Marcela Brenda Iglesias del Parque Tres de Febrero (Dra. Daniele y Dr. Lima; Dr. Centanaro de licencia). En la causa por la protección de los adoquines del Casco Histórico de San Telmo, si bien se la otorgó parcialmente creemos que debieron tomarse mayores recaudos (Dra. Daniele y Dr. Lima; Dr. Centanaro se excusó). También esta Sala rechazó la cautelar en el caso donde se discuten las competencias de las comunas (Dres. Centanaro y Lima y Dra. Daniele), lo que obviamente incluye aquellas cuestiones ambientales en debate. Uno de los fallos más graves de esta Sala en esta materia, nos parece, es el que revoca la cautelar en la causa de la torre de la calle Berutti 3351 como ampliación del shopping Alto Palermo y sus estacionamientos¹⁶⁷⁷ –volveremos sobre él al analizar los fallos en profundidad–.

En el caso de la Sala III, dada su más corta existencia, solo encontramos 7 fallos que tiene incidencia en lo ambiental. En este caso son muy valorables los que conceden y/o mantienen las cautelares en el caso del shopping Dot (Dr. Corti y Dra. Seijas), en la causa que debate poner en funcionamiento de la Tribuna Popular (Dr. Centanaro y Dra. Seijas; Dr. Zuleta de licencia) y en un fallo que protege de la instalación de una sucursal del Mercado Central en Colegiales en la causa “Graich” (Dr. Zuleta y Dra. Schafrik; Dra. Seijas con licencia). En otro caso rechazaron una cautelar por este mismo tema en la causa “Albirzu” (Dra. Seijas, Dres. Zuleta y Corti). En el caso del rechazo de la cautelar por el aumento de tarifas en los peajes de las autopistas, con indirecta incidencia en lo ambiental, el motivo de cuestionamiento proviene del derecho de usuarios/as más que de lo ambiental propiamente dicho.¹⁶⁷⁸ También tiene incidencia en lo ambiental el rechazo de la tutelar ante la inconstitucionalidad del Decreto

1677. “Asociación Amigos Alto Palermo c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”, Expte. N° 41544/0, 26/04/2012.

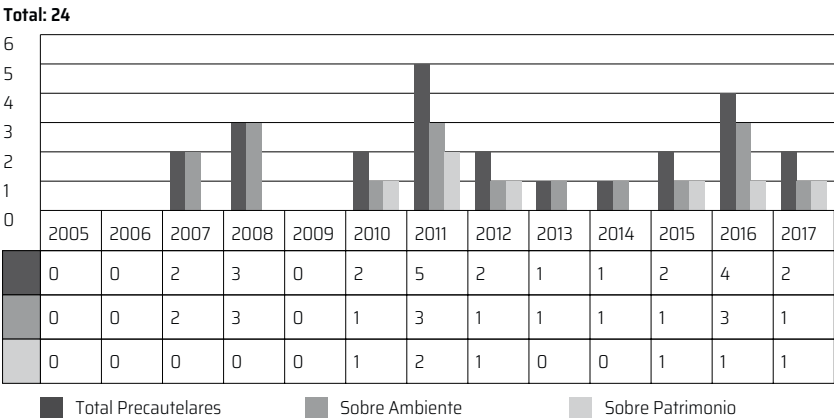
1678. Incluimos además estas causas, no solo por su implicancia en términos de privatización de un espacio público, sino básicamente porque también están en conexión con la fuente de ingresos de AUSA que luego se usa para obras sin pasar por la Legislatura y cuyos controles presupuestarios, ambientales y de obra son más que dudosos, como ya se vio en parte en el pto. X.2.5.4. AUSA y

N° 251/2014 del Régimen Gerencia de las Comunas, pero prima como siempre una modalidad reticente de intervención cautelar en estas materias aun cuando la evidencia de la violación del principio de legalidad sea manifiesta. El caso de revocatoria de cautelar que nos parece más grave de esta sala es el de causa del Metrobus en la avenida 9 de Julio (Dr. Corti y Dra. Seijas; Dr. Zuleta de licencia), ante la afectación ambiental y paisajística, donde entendemos que no se aplicaron los principios ambientales en la materia.

Precautelares: Algo que está ocurriendo con frecuencia es que, generalmente en primera instancia, los/as jueces/zas, sin conceder la cautelar solicitada, otorgan “medidas precautelares” para “impedir que se torne ilusoria cualquier decisión que se adopte”. Este procedimiento no está legislado. Es una creación pretoriana.

Del análisis de los 294 fallos ambientalmente relevantes en procesos colectivos registrados como tales, surge que hubo 24 precautelares entre 2005 y 2017.¹⁶⁷⁹ La primera precautelar en las causas del Registro es de octubre del 2007, en la causa en defensa de la Estación de Coghlan, del entonces juez Guillermo Treacy (actualmente camarista federal), siempre preocupado por los temas de eficacia de la sentencia y especialmente en los procesos colectivos.

Medidas precautelares en procesos colectivos registrados relevantes en materia ambiental (2005 - 2017)



Fuente: Consejo de la Magistratura (<http://consultapublica.jusbaire.gov.ar/>). Elaboración propia.

Corporación del Sur como vías de escape al control, y se terminó de corroborar en el acápite X.4.3. Auditoría del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

1679. Fallos de 1ª y 2ª instancia CAyT CABA sobre precautelares en procesos colectivos ambientales registrados como tales (2005-2017). Fuente: sitio *web* del Consejo de la Magistratura. Registro de Procesos colectivos de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, *op. cit.* Elaboración propia.

De las 24 precautelarse en causas registradas con relevancia ambiental, en 17 hay cuestiones ambientales, en 14 hay causas de protección de patrimonio y una de paisaje. Se puede apreciar que en varias causas aparecen ambos aspectos.

En el periodo 2005-2017 solo trece jueces/zas de primera instancia han dictado precautelares en esta materia: Andrea Danas 5, Osvaldo Otheguy 4, Horacio Zuleta 3, Roberto Gallardo y Guillermo Scheibler 2 y Lidia Lago, Guillermo Treacy, Fernando Lima, Fabiana Schafrik, Eduardo Ferrer, Pablo Mántaras, Romina Tesone y Aurelio Ammirato, 1 cada uno/a.

Los casos más frecuentes son para impedir la demolición de inmuebles reclamados como patrimonialmente valiosos –hay 5 causas– o para evitar que se avance con una construcción ilegal en un espacio verde –hay otras cinco causas–, mientras se requieren al GCBA mayores elementos de prueba. También hubo dos casos por contaminación auditiva y dos por obras sin estudio de impacto ambiental.

- Así, por ejemplo, en la causa “Bonazzi, Solange Valeria y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”,¹⁶⁸⁰ en el marco de una acción de amparo impulsada por vecinos del barrio de Belgrano para que se garantice “el debido espacio de participación vecinal” en el expediente administrativo iniciado a efectos de obtener el permiso de demolición del inmueble ubicado en la calle Washington 2066, el magistrado señaló que el edificio “se encuentra ubicado en el distrito U28”, y que para dicha catalogación, afirmó Gallardo, el Código de Planeamiento Urbano establece que es un

... sector Urbano que abarca parte del antiguo Barrio de Colegiales, de las Villas Ortúzar, Mazzini y Urquiza y que han mantenido un paisaje arbolado de tejido abierto y baja densidad poblacional, con neta predominancia del uso residencial familiar con edificación acorde con tal paisaje, el que es menester preservar y proteger en base a las sugerencias y acciones promovidas por los mismos vecinos (artículo 5.4.6.29). [...] Dichas constancias documentales permiten tener por probado, en principio, que la eventual demolición del edificio en cuestión afectaría los derechos constitucionales invocados por los amparistas a la protección ciudadano y del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, y a la participación ciudadana. [...] en caso de no concederse la protección precautelar y de otorgarse el permiso de demolición, tornaría irreparable el perjuicio que se pretende evitar, y la eventual sentencia favorable a los accionantes sería de imposible cumplimiento.

El juez ordenó:

... precauteladamente al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se abstenga de innovar en relación a la demolición del edificio sito en

1680. Fallo del 23/02/2017, del Juzgado CAyT N° 2 (juez Roberto Gallardo).

Washington 2066 de esta Ciudad, debiendo a tal fin, suspender todos los trabajos iniciados o a iniciarse en su predio.

A su vez, y debido a que “el Tribunal no cuenta integralmente con todos los elementos necesarios para ilustrar la cuestión a estudio, tales como los antecedentes administrativos relativos a la aprobación de las obras en cuestión, y el informe de impacto ambiental aprobado por resolución 287/GCABA/APRA/14”, el magistrado resolvió que “dichos elementos deberán ser requeridos a las autoridades administrativas previo a resolver la medida cautelar peticionada”.¹⁶⁸¹

- Otro ejemplo de excelente precautelar en autos “Asociación Amigos Alto Palermo c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”¹⁶⁸² es el caso de las torres de la calle Berutti, con además construcción cocheras para el shopping Alto Palermo. En esta causa, los vecinos/as amparistas contra el GCBA pretenden que se declare la nulidad de las Disposiciones N° 198-DGIUR-2009 y N° 0031-DGET-2010 y que se la integre en los mecanismos decisorios que se adopten. Peticionan que se defina el coeficiente aplicable al caso y, conforme a ello, el número máximo de metros cuadrados posibles de ser construidos, el factor de ocupación total (FOT) y alturas máximas permitidas, el factor de ocupación del suelo (FOS) y la fijación de la línea de frente interno y relaciones entre las alturas de fachadas de frente y contrafrente con el ancho de la calle Berutti y la línea de frente interno. Refieren que mediante actos administrativos cuestionados, en el expediente se ha autorizado la construcción de una torre de veintisiete (27) pisos, prácticamente sobre la línea municipal, en la calle Berutti 3351/59, con una superficie de 32.000 m², y además se ha definido que la obra carece de relevante impacto ambiental, pese a que en esa zona solo puede construirse hasta 10.681 m². Resaltan que además se prevé la construcción de doscientas cocheras no solo para uso de la torre, sino también comercial, generando con ello un intenso movimiento adicional de automóviles en una zona en la que ya existen más de 5000 espectadores que asisten diariamente al complejo de cines Cinemark Berutti, que se ubica a treinta metros del terreno donde se va a construir la torre. Aseguran que en el fin de semana la cifra de concurrentes a los cines asciende a la suma de 10.000. En este caso, la jueza Danas ordena como precautelar al GCBA que en el término de cinco (5) días agregue en autos los expedientes administrativos mediante los cuales

1681. Consejo de la Magistratura. Disponible en: <http://ijudicial.gob.ar/2017/suspenden-precautelarmente-demolicion-de-antigua-casona/> [fecha de consulta: 28/01/2022].

1682. Expte. N° 41544/O, junio de 2011, jueza Andrea Danas.

se habría autorizado la construcción de una vivienda multifamiliar y garaje comercial en la calle Berutti 3351/59. Asimismo, en idéntico lapso que adjunte los antecedentes y suspende la construcción de la obra hasta tanto se cumpla con ello, intimando a la actora para que, dentro del término de tres días, denuncie en autos el domicilio de los terceros Alto Palermo SA e Inmobiliaria Argentina TGLT.¹⁶⁸³

- En la causa “Di Lernia, Liliana Noemí y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”,¹⁶⁸⁴ un amparo contra GCBA y AUSA, los vecinos/as denuncian la falta de evaluación de impacto ambiental y audiencia pública en la obra de ensanche de la avenida Paseo Colón entre avenida Brasil y Martín García y piden la inmediata suspensión de las obras por vulnerar lo normado en los artículos 26, 27, inciso 2, de la CCABA, artículos 3, 8, 13, inciso k, y 26 de la Ley N° 123 y la Ley N° 25675 de presupuestos mínimos en materia ambiental. Aducen que además afectará edificios que gozan de protección patrimonial (Ley N° 2584 y N° 3056, de protección de la “Escuela Taller del Casco Histórico” y del “Edificio Marconetti”) y que produce un “cuello de botella” al llegar a la Autopista donde está el Espacio para la Memoria, Verdad y Justicia, donde funcionó el Centro Clandestino de Detención conocido como “El Atlético” y que afecta su modo y calidad de vida como vecinos/as. En este caso la jueza Danas resolvió:

... teniendo en cuenta que de concretarse la demolición del “Edificio Marconetti” y de la “Escuela Taller Casco Histórico” –inmuebles que según los peticionarios estarían protegidos patrimonialmente por el GCBA– sería imposible volver la situación a su “statu quo” anterior en una eventual sentencia favorable al planteo de la parte actora [...] ordenar como medida precautelar a las co-demandadas Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Autopistas Urbanas S.A. (AUSA) que se abstengan de ejecutar toda obra que modifique la situación actual de los edificios “Marconetti”, sito en Avenida Paseo Colón 1588 y de la “Escuela Taller Casco Histórico” sita en Avenida Paseo Colón y esquina Avenida Brasil de esta Ciudad de Buenos Aires, en el marco de las obras comenzadas para el ensanchamiento de la Avenida Paseo Colón, hasta tanto se reciban las actuaciones administrativas solicitadas...¹⁶⁸⁵

1683. Se constata que al 28/02/2022 el edificio torre ya está terminado.

1684. Expte. N° 40276/O, resolución de febrero del 2011, jueza Andrea Danas.

1685. A mayo 2018, la obra avanzaba y se desalojaron innecesariamente los edificios para su demolición para una obra que se podía hacer sin demolerlos. Ver: “Las vidas del Marconetti, el edificio a demoler para construir el Metrobus” en *Perfil*, 30/06/2018. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/la-historia-detras-del-edificio-marconetti.phtml>. En 2019 demolieron el edificio Marconetti sin importarles su valor histórico ni patrimonial: “Demolieron el edificio Marconetti pero aún no hay fecha para la prolongación del Metrobus”, en *Clarín*, 01/01/2019. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/demolieron-edificio-marconetti-fecha-prolongacion-metrobus_o_jDc

- Otro ejemplo es la precautelar en autos “Arce, Juan Alberto y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”,¹⁶⁸⁶ ante el amparo de vecinos/as de Caballito contra el Poder Ejecutivo y la Legislatura por falta de audiencia pública en relación con un proyecto de ley (shopping en Caballito) que modifica destino y uso de predios privados cercano al Club Ferrocarril Oeste (Proyecto de Ley N° 2982-J-2016), desafectación del Distrito de Zonificación R2all al inmueble delimitado por el Polígono A-B-H-E-F-G-A correspondiente a la Fracción J de la Manzana 39B, de la Circunscripción 5, Sección 57 (Plano de “Mensura Particular Fraccionamiento M-7-80”), y en su artículo 2, la afectación a un Centro Comercial Minorista, de Servicios Terciarios y de Equipamiento a escala urbana y barrial, violando el artículo 63 CCABA, solicitando la nulidad de los actos posteriores, dispone como medida precautelar la suspensión del tratamiento legislativo del proyecto de ley hasta tanto la parte demandada informe en el plazo de cinco días, el estado parlamentario y antecedentes del mismo y si efectivamente se ha convocado a audiencia pública previo a su tratamiento legislativo, y en consecuencia, el Tribunal se encuentre en condiciones de resolver la medida cautelar solicitada.

X.3.5. Análisis de los fallos del Tribunal Superior de Justicia en materia ambiental y patrimonial (1998-2017)

Composición del Tribunal Superior de la Ciudad. Para ver la integración del Tribunal conforme los diferentes momentos elaboramos el gráfico que sigue y coloreamos diferente según bajo las diferentes jefaturas de Gobierno que sus integrantes fueron designados.

Si bien el Tribunal tiene algunos temas en los que sus precedentes sientan algún tipo de jurisprudencia, como veremos, ella no se correlaciona

cfbdgk.html. Después de muchas idas y venidas por la gran resistencia de la comunidad educativa y el freno judicial terminaron desalojando ilegalmente la Escuela Casco Histórico: “CABA: se frenó el desalojo ilegal de la Escuela Taller del Casco Histórico”, en *Prensa Obrera*, 30/07/2020. Disponible en: <https://prensaobrera.com/educacion/caba-se-freno-el-desalojo-ilegal-de-la-escuela-taller-del-casco-historico/>. Al confirmarse la mudanza de los estudiantes a otro edificio, la Justicia levantó la medida cautelar que suspendía la demolición de las Escuela Taller del Casco Histórico y ahora el GCBA [podrá derribar un edificio de valor histórico y patrimonial]: “El Gobierno argumenta con que se debe ampliar la traza del Metrobus. Escuela Taller del Casco Histórico: el GCBA vuelve a insistir con su demolición”, en *Página12*, 05/08/2021. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/359492-escuela-taller-del-casco-historico-el-gcba-vuelve-a-insistir> [fecha de consultas: 28/02/2022].

1686. Expte. N° 18338/2016/o, Juzgado N° 19, Sec. N° 37, diciembre de 2016, jueza Andrea Danas.

necesariamente con el pensamiento o filosofía del gobierno por el cual fueron designados/as.

La extendida permanencia de varias/os de sus integrantes nos permite hablar más de continuidades que de etapas, períodos o rupturas –a diferencia de lo que ocurre con la CSJN–.

Tribunal Superior de Justicia - CABA

Períodos	Integración según período				
1998 - 2003	Dr. Julio Maier (se jubiló)	Dra. Alicia Ruiz	Dra. Ana María Conde (renuncia/ jubilación 31/12/2018)	Dr. José Osvaldo Casás (renuncia/ jubilación 31/12/2018)	Dr. Guillermo Muñoz (†)
2004 - 2009					Dr. Luis Lozano
2010 - 2018	Dra. Inés Weinberg				
2019- hoy			Marcela De Langhe	Santiago Otamendi	

Fuente: Elaboración propia

El Alto Tribunal de la Ciudad ha sido siempre claro y contundente en la defensa de la autonomía de la Ciudad, pero no así en la profundización de la democracia participativa con la intensidad que nuestra Constitución de la Ciudad le exige. Del análisis de su jurisprudencia surge que ha sido y es en general un tribunal muy conservador y formalista, poco activista y poco innovador. La incorporación del Dr. Luis Lozano y la Dra. Inés Weinberg consolidaron aún más esta tendencia. Se detectan las evidentes resistencias en la aplicación de los nuevos y originales institutos creados en 1996, a veces recorriendo aún más lo ya cercenado legislativamente. En muy rara ocasión pone límites al poder y casi nunca a los otros poderes del Estado. En general, opera como un blindaje al grupo de poder hegemónico, independientemente del signo político del Gobierno de turno.

En el esquema de protección de los derechos humanos del TSJ y en su control de constitucionalidad, algunos derechos parecen tener más peso que otros, contrariamente al modelo de indivisibilidad e interdependencia internacionalmente vigente.

Se reconoce a través de los fallos el liderazgo y solidez del Dr. Julio Maier, especialmente en las causas del fuero penal y contravencional. Hay muchas veces interesantes disidencias del Dr. Casás y de la Dra. Ruiz –aunque en el

caso de esta última frecuentemente argumentadas desde cuestiones formales— que se sostienen aun cuando la mayoría vote de otra forma.

Análisis de la jurisprudencia del TSJ.¹⁶⁸⁷ De los 9693 registros que aparecen en el buscador de sentencias del TSJ¹⁶⁸⁸ desde el 21 de enero del 2000 hasta el 31 de diciembre de 2017, después de revisar todos sus sumarios uno por uno y leer los fallos cuando hubiera alguna duda, solo 53 resultan fallos dictados en causas que llegan al TSJ donde se debate el derecho al ambiente o al patrimonio, el derecho a la participación, o algún otro con efecto e implicancias sobre aquellos.¹⁶⁸⁹ Es decir que a pesar de ser de competencia local la materia ambiental llegan al TSJ poquísimos casos. El año que más fallos hubo en la materia fue el 2010 (8 fallos), seguido del 2006 y el 2011 (5 fallos), el 2009 y del 2014 al 2017 (4 fallos cada año). El resto de los años nunca hay más de tres. Proviene mayoritariamente del fuero Contencioso Administrativo y Tributario (38). Solo 8 son causas del fuero Penal, Contravencional y de Faltas y otras 7 son de competencia originaria del TSJ (ADIs).

Analizamos aquí algunas causas ambientalmente relevantes resueltas por el TSJ:

- “Iwán, Félix Jonás s/ art. 72 del Cód. Contravencional s/ Recurso de inconstitucionalidad”.¹⁶⁹⁰ En este caso se discutía la condena de clausura de un establecimiento fabril en un caso de contaminación sonora por aplicación del artículo 72 del Código Contravencional. Está en debate la constitucionalidad de dicha norma en la medida en que al hablar de exceder la “normal tolerancia” podría ser considerada una norma penal en blanco, violando el principio de legalidad e incurriendo en la vedada aplicación analógica de la ley penal. En un fallo dividido, la mayoría del tribunal no hizo lugar al recurso, confirmando el fallo de Cámara (Dres. Casás, Muñoz y Conde), entendiendo que la “normal tolerancia” es excedida cuando se traspasan los límites establecidos por la Ordenanza Municipal N° 39025, sin que esto implique aplicación analógica. Por el contrario, en la disidencia, el Dr. Maier,

1687. Para contextualizar el análisis de los procesos colectivos ante el TSJ es importante ver el marco que propone Maurino, Gustavo, “Los procesos colectivos”, en Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastián (coords), *Comentarios a la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: Una mirada Igualitaria*, Buenos Aires, La Ley, Thomson Reuters, 2016, T. II, pp. 871-893.

1688. Disponible en: <http://jurisprudencia.tsjbaires.gob.ar/jurisprudencia/> [fecha de consulta: 28/01/2022].

1689. El Cuadro de sentencias del TSJ CABA en materia ambiental o con incidencia en la materia (2000-2017) Fuente: *web* del TSJ. Elaboración propia, integra el Anexo 10 de la tesis original, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

1690. TSJ, Expte. N° 358/00, 09/08/2000.

a cuyo voto adhiere la Dra. Ruiz, anula la sentencia de segunda instancia por defecto de fundamento.

- “Martínez, María del Carmen y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”.¹⁶⁹¹ En esta causa la parte actora entiende –y así les fue reconocido por las dos instancias precedentes– que la Administración no estaba cumpliendo con sus obligaciones de control en materia ambiental establecidas por la Constitución de la Ciudad, la Ley N° 123 y el Decreto N° 1252. Especialmente por la prohibición de construir en un predio calificado como UP, por la falta de evaluación de impacto ambiental previa, por la instalación de comercios prohibidos por el carácter del distrito y la falta de audiencia pública. La sentencia del TSJ confirma lo resuelto en los autos que tramitaban por ante el por el Juzgado Contravencional N° 3 en el sentido de que la evaluación de impacto ambiental y la audiencia deben celebrarse en forma previa a la autorización de acuerdo al artículo 30 de la CCABA. El juzgado, haciendo lugar a la acción de amparo deducida, dispuso en primer lugar ordenar al GCBA que observe y haga observar las previsiones de la Ley N° 123, en concordancia con el artículo 30 CCBA, respecto de la obra que se desarrolla en el predio sito en avenida San Martín 4071/4165/4399, perteneciente a la Universidad Nacional de Buenos Aires, y que se denomina Centro Universitario Paternal-Módulo Docente II. En segundo lugar ordenó la paralización de las obras hasta tanto se cumplimente con el EIA.¹⁶⁹² La Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contravencional confirmó el punto I y revocó el punto II. El TSJ (voto de Dras. Conde, Ruiz, Dres. Muñoz, Casás, Maier) rechaza el recurso de inconstitucionalidad planteado.
- “Metrovías SA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Asociación Vecinal Belgrano ‘C’ Manuel Belgrano y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”¹⁶⁹³ del 10 de septiembre del 2003. La Asociación Vecinal de Belgrano ‘C’ Manuel Belgrano inició amparo contra la omisión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de garantizar el derecho a la salud de los/as habitantes de la Ciudad y de los/as usuarios/as del subterráneo, al no controlar efectivamente el elevado nivel de ruido existente en los vagones y andenes de las líneas C y D de este servicio. En consecuencia, solicitó que se conmine al Gobierno de la Ciudad a controlar los ruidos existentes en las líneas mencionadas y se

1691. TSJ, Expte. N° 330/00, 09/08/2000.

1692. Ley N° 123, art. 5

1693. Expte. N° 1201/01. Disponible en: http://www.ciudadyderechos.org.ar/jurisprudencia_1.php?id=42&id3=207 [fecha de consulta: 28/01/2022].

obligue a la concesionaria Metrovías SA a que lleve adelante las obras necesarias. Se debatieron cuestiones de competencia porque aún el subte no estaba transferido a la Ciudad, sin embargo, el TSJ (en voto conjunto de los/as Dres./as. Alicia E. Ruíz, Julio B. J. Maier, Dr. José O. Casás, Dra. Ana María Conde) rechazó el recurso de inconstitucionalidad y entendió que la competencia era local:

... la cuestión en debate se vincula en forma directa con una materia eminentemente local, esto es, el poder de policía en materia de salubridad. No involucra, por tanto, cuestiones referidas a presuntos incumplimientos del contrato de concesión [...]. La regulación del nivel de ruidos tolerable en la Ciudad de Buenos Aires, incluido el generado por el transporte de trenes subterráneos, involucra el ejercicio del poder de policía en materia de salubridad pública: en particular, el correspondiente a un servicio que se presta exclusivamente dentro de la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, para preservar la salud de sus habitantes y usuarios y evitar la polución sonora del ambiente público. Aún antes de que Buenos Aires adquiriera el status autónomo establecido por la reforma constitucional de 1994, la intensidad del nivel sonoro tolerable por los vecinos era regulada por la ex Municipalidad a través de diversas ordenanzas (por ejemplo, Sección 5 del Código de Prevención de la Contaminación Ambiental, aprobado por la Ordenanza N° 39.025 del año 1983), en ejercicio del poder de policía municipal en materia de salubridad asignado al gobierno local por el art. 2, incs. c y l, de la Ley N° 19.987. [...] La circunstancia de que Metrovías haya firmado el contrato de concesión del servicio público de trenes subterráneos no significa que toda la actividad que deba desplegar en el cumplimiento de este servicio, se rija exclusivamente por los términos de dicho contrato. La concesionaria debe respetar, en el ejercicio de sus funciones, todo el ordenamiento jurídico. Así, está sometida también a las normas impositivas, de policía, de protección del medio ambiente, entre otras. Los cuestionamientos a la actuación de la empresa concesionaria con fundamento en estas normas no pueden ser conducidos como impugnaciones directamente vinculadas a los términos del contrato de concesión, ni excitar la jurisdicción prevista en dicho instrumento para debatir exclusivamente las contingencias contractuales.

- En la causa “Loñ, Carolina y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”¹⁶⁹⁴ las amparistas contra Sound Garage SA (en adelante: SG) y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires solicitaban el cierre definitivo del local bailable “Amérika” (o

1694. Expte. N° 4229/05 y su acumulado Expte. N° 4143/05 “Sound Garage SA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Loñ, Carolina y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, 22/02/2006, Dr. Maier, Dr. Osvaldo Casas, Dra. Ana María Conde, Dr. Luis F. Lozano y Dra. Alicia Ruíz.

“Abadía”, según el horario). Sostenían que la actividad era fuente de ruidos molestos que excedían la tolerancia razonable entre vecinos, provocando la obstrucción de la vía pública por aglomeración de personas y atascamiento de tránsito, por lo que entendían lesionados sus derechos a vivir en un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y, por consiguiente, su derecho a la salud.¹⁶⁹⁵ El juez de grado hizo lugar parcialmente a la acción intentada, desestimando de cierre definitivo y ordenó mejorar el aislamiento acústico y evitar la aglomeración de personas durante el ingreso y egreso; y condenando al GCBA a controlarlo. En la Alzada, la Sala I CCAyT rechazó la apelación de SG e hizo lugar parcialmente a la apelación de la actora declarando la nulidad de la ampliación de la habilitación de SG como local bailable para 1731 personas (medida resulta violatoria del CPU): ordenó el cumplimiento estricto de los términos de la habilitación original, bajo apercibimiento de clausura; condenó al GCBA al cumplimiento adecuado de su deber de controlar la observancia de las condiciones de habilitación; dispuso la clausura preventiva del local “América” y/o “Abadía” hasta el cumplimiento de las obligaciones impuestas. La Cámara especificó claramente que la clausura solo podía ser levantada previa comprobación del “íntegro cumplimiento” por SG de las medidas dispuestas en primera y segunda instancia. Al llegar al TSJ se resolvió rechazar los recursos de inconstitucionalidad y de hecho planteados por las partes. En los fundamentos del Dr. Julio Maier para la confirmación del fallo de Cámara, este aparece como un ejemplo de razonabilidad de lo que debe esperarse de la justicia en la búsqueda del equilibrio entre intereses y derechos en conflicto en una zona como esta de la Ciudad:

... la extensión del recurso y la cita de numerosos artículos constitucionales fracasa en el intento de impugnar una sentencia a mi juicio ejemplar desde el punto de vista hermenéutico, dada su lograda conciliación de pautas interpretativas razonables que concretan el ideal de tomar en serio pretensiones legítimas como las invocadas por la parte actora sin por ello cancelar una actividad comercial que no está en el ánimo de nadie desalentar, o imponerle cortapisas irrazonables. En tal sentido, la sentencia simplemente dirige un mandato a SG para que desarrolle su actividad de forma tal que ella incida de la manera más inocua que resulte posible respecto del derecho de sus vecinos a gozar de un medio ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

1695. CN, art. 41, y CCBA, art. 26.

Pero también en las palabras del Dr. Casás, la evidencia de la ausencia del Estado en sus funciones de control para que esta causa haya debido llegar a la justicia:

Por último, no puedo ni deseo pasar por alto la preocupación que como simple vecino de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires me produce comprobar que, en un Estado de Derecho que ha decidido prestar especial atención a la hora de tutelar el “derecho” a gozar de un ambiente sano (art. 41, CN y arts. 26, 27, 28, 29 y 30, CCBA), un grupo de vecinos –independientemente de si tienen razón o no– deba acudir al Poder Judicial ante la falta de respuesta de la Administración y aguardar más de tres años (el pleito se inició el 4 de diciembre de 2002...) la tramitación de un proceso (en el caso, un amparo) para obtener la decisión que “diga el derecho” que les asiste en el caso concreto.

- Dos fallos muy destacados del TSJ y valorados por sus propios integrantes¹⁶⁹⁶ son sin dudas “Tudanca y Asociación Civil Alianza para el Uso Racional de envases en la Argentina (AUREA) c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”. Analizamos aquí el primero y el segundo lo analizaremos en el punto 3 al tratar las ADI.

En los autos “Tudanca, Josefa Elisa Beatriz s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Tudanca, Josefa Elisa Beatriz c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)” y su acumulado “Mazzucco, Paula Virginia y otro s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Mazzucco, Paula Virginia y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”,¹⁶⁹⁷ del 1 de diciembre del 2008, el Tribunal Superior de Justicia, revoca una sentencia de Cámara y le ordena al Poder Ejecutivo que se abstenga de autorizar cualquier construcción que varíe las características urbano ambientales de la zona definida en la Ley N° 2241 (entre El Salvador, Arévalo, Pasaje de la Convención y Honduras), hasta tanto sea aprobado el Plan Urbano Ambiental.

Sostiene el Tribunal Superior de Justicia que

... el Código de Planeamiento Urbano, comprende la asignación del destino de cada metro cuadrado de la ciudad, teniendo en cuenta sus características y previendo su desarrollo futuro, debiendo mantener siempre un delicado equilibrio entre la tensión generada por intereses diversos, en aras del bienestar general y de crear las condiciones para un hábitat adecuado [...] el ambiente recibe, en varios sentidos, el carácter de bien jurídico en nuestra Constitución, y él debe ser comprendido en la ciudad, según esa

1696. El Dr. Lozano los subraya como los más destacados fallos del TSJ en la materia en su entrevista.

1697. Expte. N° 5864/08 y su acumulado Expte. N° 5868/08 TSJ CABA, “Tudanca Josefa Elisa Beatriz s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado, en Tudanca Josefa Elisa Beatriz c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, 01/12/2008.

fórmula, como la reunión de distintos aspectos o elementos de la definición: la preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora integra ese bien jurídico de todos los habitantes de la ciudad y compromete, como deber, a los órganos del Estado, incluso a los judiciales, según la tarea propia de cada uno de los ellos.

Dice el Dr. L F. Lozano:

... para una materia como la que nos ocupa en este pleito, cobra especial sentido el principio precautorio y preventivo propio del derecho ambiental. En ese terreno, es postulado básico otorgar “prioridad absoluta a la prevención” (Fallos: 329:2316) pues las previsiones constitucionales que lo protegen no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para asegurar un desarrollo sustentable que respete el ambiente a favor de las generaciones del porvenir, supeditada exclusivamente en su eficacia a las potestades discrecionales de los poderes públicos, sino que traducen la precisa y positiva decisión del constituyente de jerarquizar con rango supremo un derecho (Fallos: 329:2316, en especial cons. 7). Por su parte, el principio precautorio supone que cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente (art. 4 ley 25.675).

La doctrina especializada se encarga de destacar que

... el mayor mérito del principio de precaución consiste en haber logrado expresar la preocupación, muy difundida en los últimos años, de dar una mayor prioridad a la protección del medio ambiente y de la salud pública por encima de los intereses comerciales, a la hora de optar entre diversas alternativas, así como que para su aplicación deben concurrir una serie de condiciones, entre las que se encuentran una situación de incertidumbre acerca del riesgo; la perspectiva de un daño grave o irreversible; la proporcionalidad de las medidas propuestas como preventivas y la inversión de la carga de la prueba (ver en extenso dictamen de la Procuradora ante la CSJN *in re* “Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ amparo”, 17/12/2007, y sus citas).

Expresamente dice el juez Lozano en su voto que a los jueces les corresponde poner la normativa urbanística en armonía con el PUA y “evitar su aplicación” en cuanto sus contenidos se opongan a los del PUA.

- También resulta interesante en relación a la función ecológica de la propiedad, en los autos “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Seleno SRL c/ GCBA s/ Impugnación de actos administrativos”,¹⁶⁹⁸ en fallo del 24 de agosto del 2012, que el TSJ

1698. Expte. N° 8521/11, 24/08/2012, voto de la Dra. Conde.

sostuvo que las restricciones contenidas en el Código de Edificación son el resultado de un análisis técnico que concluye en que las obras a realizarse deben respetar ciertos recaudos para su habitabilidad generando una doble obligación, por parte de los particulares, de acatar y de respetar a la Administración Pública mediante el ejercicio del poder de policía como, en el caso, se daba ante la demolición de una obra en contravención a ese código.

- En “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Biestarc SA c/ GCBA s/ Daños y perjuicios (expto. resp. médica)”,¹⁶⁹⁹ en la sentencia del 15 de abril de 2014, el TSJ confirmó el fallo de Cámara al rechazar el recurso de queja interpuesto por el Gobierno contra la resolución de Cámara que denegó su recurso de inconstitucionalidad. La sociedad Biestarc SA había iniciado una demanda reclamando una indemnización por daños y perjuicios al Gobierno de la Ciudad fundado en que había comprado un inmueble para demolerlo y construir un edificio, habiendo constatado que no existían restricciones, registrados los planos de demolición total y obra nueva y otorgado el permiso correspondiente y paralelamente otra área del GCBA (DGIUR) elevó un proyecto de ley de protección del inmueble, que suspendió los efectos de aquel acto administrativo, intimando al profesional interviniente a paralizar las tareas de demolición. En primera instancia, la jueza Lidia Lago¹⁷⁰⁰ rechazó la demanda, al entender que el registro de los planos de demolición importaba el otorgamiento de un permiso precario, razón por la cual puede ser válidamente dejado sin efecto por la Administración, sin que ello genere indemnización alguna. La Sala I de la Cámara de Apelaciones CAyT revocó la decisión al sostener que el carácter precario debe surgir expresamente de la norma o del acto de otorgamiento del permiso, lo que no se verificaba en el caso. Entendió que el acto de incorporación al catálogo preventivo debía interpretarse como una revocación por razones de oportunidad mérito y conveniencia del registro de planos, generando por lo tanto la obligación del Gobierno de la Ciudad de resarcir. El TSJ al confirmar el fallo de Cámara puso en evidencia que el GCBA dedicó su recurso a defender la legitimidad de los actos administrativos dictados, sin advertir que la Cámara no los había cuestionado, sino que se enfocaba en ordenar el resarcimiento.

1699. Expte. N° 9658/13.

1700. “Biestarc SA c/ GCBA s/ Daños y perjuicios”, Expte. N° 25358/0, 20/10/2010.

- En “Arenera Pueyrredón SA c/ AUSA SA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”,¹⁷⁰¹ la amparista pretendía se dejara sin efecto la Licitación Pública N° 5/2010 AUSA, relativa al “Proyecto ejecutivo, construcción y mantenimiento del nuevo puente sobre el Riachuelo-Puente Roca-Patricios” en virtud de que el proceso licitatorio adolecía de irregularidades, y que el proyecto clausuraba la navegabilidad, afectando su trabajo y la esencia del río. Solicitó como medida cautelar la inmediata suspensión del trámite licitatorio hasta el dictado de la sentencia definitiva.¹⁷⁰²

El Tribunal Superior de Justicia resolvió, por unanimidad, la competencia de la justicia local para tratar la acción de amparo para que se deje sin efecto la licitación pública llamada por Autopistas Urbanas Sociedad Anónima (AUSA) para construir un nuevo puente sobre el Riachuelo (puente Roca-Patricios). La jueza de primera instancia se había declarado incompetente disponiendo la remisión de las actuaciones al Juzgado de Primera Instancia en lo Federal de Quilmes, en virtud de lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la causa en que abordó la problemática ambiental que padece la cuenca del Riachuelo ordenando su saneamiento, lo que fue confirmado por la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario. El juez de Quilmes requería la causa y finalmente la CSJN terminó resolviendo a favor de este último.

Sin embargo en el fallo del TSJ con el objeto de dilucidar el tema de la competencia, el Dr. José Osvaldo Casás realizó un detallado análisis del marco normativo de la citada obra pública, en el que destacó el convenio celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Municipalidad de Avellaneda, por medio del cual la Ciudad se comprometió a desarrollar el proyecto, tramitar la licitación y ejecutar la obra y financiar su ejecución. El Dr. Luis Lozano coincidió con muchos de los argumentos del Dr. Casás, y destacó que

... resulta aplicable la doctrina de la CSJN con arreglo a la cual es competencia de las justicias provinciales entender en aquellas causas en que se controvierte,

1701. Expte. N° 8022/2011, 14/09/2011.

1702. En el mismo sentido resuelven la causa “Lubertino, María José c/ GCBA y otro s/ Amparo (Art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 8136/11, 19/10/2011, en la cual cuestionábamos la misma obra, aunque haciendo eje centralmente en el derecho al ambiente, la inconstitucionalidad de la Ley de AUSA y la violación de las normas en materia de EIA y audiencia pública.

con apoyo en lo dispuesto tanto normas locales, como federales, la validez de actos emitidos por las autoridades de esas jurisdicciones.

Las Dras. Alicia Ruiz y Ana María Conde adhirieron al voto del Dr. Casás.

- Un fallo frustrante del TSJ es aquel en que rechaza la queja en la causa “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”¹⁷⁰³ En esta causa se planteaba la falta de espacios verdes en condiciones adecuadas en las villas de la Ciudad, configurándose una omisión de políticas públicas discriminatoria para los grupos más desaventajados en términos de condición social y posición económica. En primera instancia, se hizo lugar al amparo y se ordenó al GCBA que cesara y recompusiese los efectos discriminatorios derivados de la exclusión de las villas de los planes de obras para el reacondicionamiento y emplazamiento de espacios verdes. Se dispuso se las incluya bajo los mismos parámetros utilizados para la planificación prevista en zonas urbanizadas. En los fundamentos de esa sentencia se dijo que habían quedado demostradas

... por un lado, la inexistencia de espacios verdes suficientes y de similares características a los que se visualizan en los barrios urbanizados de la Ciudad, y por otro, la falta de planificación por parte de la demandada, para subsanar tal cuestión.¹⁷⁰⁴

En segunda instancia se trató de establecer una mesa de diálogo pero sin lograrse buenos resultados. Luego, incomprensiblemente, la Sala I de la Cámara de Apelaciones declaró –por mayoría– abstracto el objeto del amparo, con fundamento en que las obras proyectadas presentadas en las diversas audiencias satisfacían los requerimientos efectuados y, por ende, la discriminación alegada se había tornado abstracta. La mayoría sostuvo que “la voluntad de la demandada que se evidencia en los compromisos asumidos [...] y en la presentación del plan [...], consolidan la convicción de declarar abstracta esta causa”. Por el contrario, en su disidencia, el Dr. Balbín –con una clara comprensión del rol de la Justicia en un litigio estructural de esta índole donde hay “discriminación ambiental”–, haciendo un llamamiento a un mayor activismo judicial, sostuvo que

... es interesante observar hasta qué punto la urbanización debe ser planificada de manera igualitaria, a los fines de no afectar derechos de aquellos

1703. Expte. N° 28696/o.

1704. Juz. N° 2 CAyT, *in re* “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, 23/08/2011.

que son más vulnerables en el entramado social. Sobre todo, si tenemos en cuenta que los conflictos relacionados con el medio ambiente, suelen dar lugar a los llamados “litigios estructurales”, los cuales pueden resultar muy complejos en su resolución e implican una participación más activa de los jueces y pueden derivar en responsabilidad internacional. En tal sentido, esta clase de pleitos, en términos generales, procede ante la supuesta omisión del Estado en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales respecto de ciertos grupos que, en general, se encuentran en situación de mayor indefensión y vulneración social.¹⁷⁰⁵

La actora se agravió porque específicamente el GCBA no brindaba garantías de realización ni siquiera del insuficiente proyecto presentado, dado que no incluía a todas las villas. Esta sentencia negativa queda firme cuando finalmente el TSJ rechaza el recurso de queja, en su fallo del 6 de julio de 2016.

Algunos de los peores fallos del TSJ son aquellos en los que se negó la legitimación activa en procesos colectivos a habitantes de CABA. La pluralidad de intereses en juego y la complejidad de los problemas cuando están en juego bienes comunes y derechos colectivos son los que justifican en términos procesales que en la Constitución de la Ciudad hayamos optado por una vía de una legitimación amplia y de representación colectiva. Especialmente en materia ambiental y urbanística tanto en el derecho local, como en el comparado –del que da cuenta la jurisprudencia española, por ejemplo¹⁷⁰⁶ se da una acogida generosa a dichas pretensiones.

Si bien en el fallo Tudanca,¹⁷⁰⁷ el TSJ ha receptado que el artículo 14 segundo párrafo de la CCABA instaure una suerte de *actio civis et populo*, al menos para la defensa de ciertos derechos o intereses colectivos, específicamente para “... los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente...”, lo cual comporta admitir una legitimación amplísima, hay casos donde se eludió aplicarlo argumentando que no había derecho colectivo afectado.

1705. Sala I, CCAyT, Exp. N° 28696, 05/06/2014. Ver: ACIJ: “¿Qué hace a un caso abstracto?”. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2016/06/Cr%C3%ADtica-a-sentencia-de-CCAyT-CABA-plazas.pdf> [fecha de consulta: 28/02/2022].

1706. STS de 14/05/2010 dictada en el recurso de casación N° 2098/2006, citado por Pulvirenti, Orlando. “El Difícil entramado de la realidad en los fallos sobre Urbanismo”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., p. 119.

1707. TSJ CABA, Expte. N° 5864/08, “Tudanca, Josefa Elisa Beatriz s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en “Tudanca, Josefa Elisa Beatriz c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)” y su acumulado Expte. N° 5868/08, “Mazzucco, Paula Virginia y otros s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: “Mazzucco, Paula Virginia y otros c/ GCBA s/ Amparo”, 01/12/2008.

- Así por ejemplo en la causa “Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales” en: “Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”.¹⁷⁰⁸ El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hizo lugar a los recursos de inconstitucionalidad presentados por el GCBA y por AUSA y resolvió revocar la sentencia impugnada y anular lo actuado en el expediente, aun cuando lo que se debatía era solo la cautelar confirmada en segunda instancia destinada a suspender el llamado a licitación pública N° 04-AUSA-2010, hasta tanto se resolviera el planteo dirigido a obtener la nulidad del referido procedimiento en ausencia de autorización legislativa para el endeudamiento, invocando la violación del principio de legalidad y la del derecho al ambiente. La mayoría del TSJ –Luis Lozano, Ana María Conde y José Osvaldo Casás– consideró que bajo ninguna de las posibles interpretaciones de la pretensión los actores poseían legitimación para instar el amparo. Dijo el Dr. Lozano:

... basta recordar que la condición de ciudadano es un atributo cuya invocación no basta para demostrar la existencia de un derecho directo, inmediato, concreto o sustancial que permita reconocer legitimación para exigir ante los estrados judiciales la genérica regularidad de la marcha de los órganos que ejercen el poder público (Fallos: 306:1125; 307:2384; 322:528 y 324:2048), sobre todo cuando los actores se han limitado a sostener que estaba en juego el principio de legalidad y el interés público comprometido por la envergadura económica de las obras necesitadas del financiamiento impugnado. Ello así, porque un pleito de esta especie tendría a un mismo sujeto, el pueblo, esquizofrénicamente sentado en sillas opuestas y representado por dos mandatarios, el gobierno y el enérgico ciudadano (que en la hipótesis no ejerce un derecho subjetivo sino el que asiste a todo el pueblo). La herramienta con la que cuentan los ciudadanos para expresar su condena frente a una gestión de gobierno contraria al principio de legalidad no es otra que la de concurrir a las urnas en ocasión de los comicios. Esa vía y no la judicial le aseguran a cada ciudadano igual y voluntario ejercicio del derecho.

Dijeron

... si la pretensión de autos consistiera en prevenir la vulneración del principio de legalidad, en defensa de los intereses del pueblo, ello no constituye una causa y solo corresponde a los titulares de derechos políticos ejercerlos en las urnas. En cambio, si por su intermedio se buscara resguardar derechos de incidencia colectiva, era imprescindible identificar alguno que asistiera a un grupo por el que los actores pudieran intervenir ante los tribunales, por-

1708. TSJ, Expte. N° 7632/10, 30/03/2011.

que ni el erario público ni la legalidad ostentan tal carácter. Por su parte, la defensa frente a los perjuicios derivados de una contratación ilegítima, por hipótesis una como la aquí denunciada, solo correspondería al contratante a título individual e indisponible para los actores. Finalmente, el resguardo de las competencias legislativas no les ha sido encomendado a los actores pues el mandato conferido como diputados los habilita a ejercer sus atribuciones en la Legislatura y no, por regla, ante el Poder Judicial.

En particular, acerca de las atribuciones de los legisladores, se indicó que

... no pueden actuar por fuera del objeto y modos previstos en su designación, que consiste en votar en la Legislatura, y no contempla la atribución de litigar en juicio en resguardo de derechos cuya protección el ordenamiento confiere a título individual a un sujeto distinto.

En cambio la doctora Alicia Ruiz votó por rechazar los recursos en consideración, ya que “los codemandados no lograron exponer de forma clara y ordenada la crítica a los motivos por los que la Sala II de la Cámara consideró inadmisibles sus recursos de inconstitucionalidad”.

- En la causa “Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido”,¹⁷⁰⁹ estaba en debate la concesión de Punta Carrasco en la Costanera Norte. La acción de amparo contra el GCBA pretendía se declare la inconstitucionalidad del Decreto N° 993/2008 (BO N° 2997, 21/08/2008) y la nulidad absoluta del Convenio que este ratifica –Anexo I– y que, en consecuencia, se ordenase al GCBA que garantice el libre acceso y circulación a la totalidad del predio actualmente ocupado por la firma Punta Carrasco SA incluyendo la liberación de construcciones en el camino de sirga establecido en el Código Civil. El accionante planteaba que por el Decreto N° 993/2008 el Poder Ejecutivo de la CABA se arrogó facultades atribuidas constitucionalmente a la Legislatura,¹⁷¹⁰ que tampoco se respetó el procedimiento previsto por la Ley N° 2095 para el otorgamiento de concesiones sobre los bienes de dominio público del Estado y, que el acto cuestionado vulnera el derecho a un ambiente sano,¹⁷¹¹ lo establecido en el artículo 27.3 CCABA (protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras), lo dispuesto en el CPU, las Ordenanzas

1709. “GCBA s/ Recurso de queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)” Expte. N° 7774/10 y su acum. Expte. N° 7731/10, 15/11/2011. Voto mayoritario: Dr. Sáez, Dra. Lozano, Dra. Conde, en disidencia: Dra. Ruiz y Dr. Casas.

1710. Cfme. arts. 82.5 y 89.5, CCABA

1711. CCABA, art. 26.

Nº 46229 y Nº47666 de protección ambiental de la ribera y el espacio público, la Ley Nº 123 sobre evaluación de impacto ambiental y el artículo 2639 del Código Civil relativo al “camino de sirga”. A pesar de haber una sentencia favorable de primera instancia y confirmada en Cámara por la Sala II dada la “ilegalidad manifiesta del decreto Nº 993/2008 al no establecer un límite temporal inferior al que el PE está constitucionalmente habilitado” y “que no se evidenciaban en autos las circunstancias que habiliten la contratación directa” y que el Fiscal General adjunto dictaminó en contra de la admisibilidad de la queja, el TSJ la abre a favor del GCBA, revocan la sentencia y lamentablemente rechazan el amparo. Salvo el voto del Dr. Sáez Capel que en su disidencia se expide en el mismo sentido que la primera y la Cámara y amplía sus argumentos en el sentido de que:

... cada vez que un legislador entiende que se está sustituyendo a la Legislatura en el ejercicio de una competencia que le incumbe, como órgano colegiado y complejo, dispone de la legitimación para acudir a la justicia con el objeto de reivindicar la posibilidad de participar en la decisión legislativa impedida por interferencia del Ejecutivo. [...] Que la Legislatura local pudiera también tener legitimación, no alcanza para negar la individual de sus integrantes...

Y además se refiere al mecanismo de amparo amplio consagrado en la Constitución de la Ciudad, citando nuestros debates constituyentes¹⁷¹² y como consagramos virtualmente una acción popular.

Los otros cuatro jueces/zas terminan votando a favor del GCBA pero, como suele hacer el TSJ frecuentemente, por distintos fundamentos: Los Dres. Casás y Ruiz, si bien admiten la legitimación y la existencia de AUSA –expresamente el primero y no lo cuestiona la segunda–, terminan fallando a favor del GCBA porque estiman que el plazo del contrato no excedió el plazo de 5 años y por lo tanto estaban dentro de las facultades el PE, sin embargo, no analizan el resto de los cuestionamientos ambientales referidos al mandato de recuperación de los terrenos ribereños para el uso público. En el extremo más restrictivo, dicen en su voto los Dres. Conde y Lozano, al analizar el tema de la legitimación:

... la parte actora fundamenta su legitimación para promover este proceso bajo tres supuestos: a) como legislador a quien se le habría impedido ejercer

1712. El art. 14 votado por unanimidad, la voluntad de corregir las restricciones del amparo en la Constitución Nacional y los antecedentes históricos que citamos como la Constitución liberal mexicana de 1857, la Carta de Querétaro como Constitución de 1917 –primera constitución social del mundo–)

sus competencias legislativas, b) como habitante preocupado por la defensa de la legalidad, c) como ciudadano, que obra en defensa del derecho colectivo al ambiente. En relación con los dos primeros tópicos, este Tribunal, por mayoría, ya se ha expedido en el precedente “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Epszteyn; Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ otros s/ amparo (art. 14 CCABA)”, expte. N° 7632/10, de fecha 30/03/2011, a cuyas consideraciones corresponde remitirse. Sin perjuicio de ello, efectuaremos a continuación algunas consideraciones, en el entendimiento de que ello será positivo para la cabal comprensión del tema de la legitimación procesal como requisito de viabilidad de la acción.

Amplia el juez Lozano:

... en el ámbito federal y en el derecho comparado lo que se admite es la hipótesis de reconocer legitimación a legisladores en defensa de sus propios derechos (v. *gr.* obstaculización de su cargo) pero no los de la Legislatura en su conjunto (CSJN en “Gómez Díez” y sus citas). Di Filippo no tienen un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico a votar en un proyecto que el cuerpo legislativo no ha decidido llevar a sus sesiones. [...] En cuanto a la legitimación ambiental, de conformidad con los desarrollos ya efectuados, vale enfatizar que en autos no aparece una vinculación directa entre lo resuelto y las denominadas acciones ambientales. No se trata de afirmar que pretensiones verdaderamente ligadas al ambiente y sus soluciones no pueden incluir la declaración judicial de nulidad de actos administrativos o de reglamentos. Sin embargo, tal como quedó dicho, los vicios imputados al decreto 993/2008 resultan ajenos a la materia ambiental (v. punto 6 del voto conjunto), y no pueden quedar resueltos si la habilitación que justifica la intervención judicial se apoyó en la legitimación ampliada, destinada a defender el medio ambiente como derecho colectivo en sus aspectos indivisibles y no la mera legalidad de los actos emitidos por los poderes del estado en ejercicio de sus atribuciones, cuyo alcance, importa recordar, corresponde determinar en primer término al titular de las potestades en juego. [...] para articular una acción destinada a proteger el ambiente, la presentación debió requerir una medida específicamente protectora del ambiente en su faceta colectiva y abocarse a señalar su efectiva afectación o menoscabo. Expandir, por vía interpretativa, el universo de sujetos legitimados, a todos aquellos supuestos en que lo que se resuelve tenga alguna relación imprecisa con el ambiente llevaría a extrapolar la amplitud de la legitimación en materia ambiental a casi todas las acciones concebibles, porque hoy en día es bien sabido que aun los comportamientos en apariencia más inocentes pueden repercutir de modo grave en el ambiente. La legitimación es tema que se toma con cierta liviandad en el presente en que se omite considerar que cada ampliación del universo de sujetos legitimados implica una disminución del poder que tenían los integrantes del universo de legitimados

más reducido [...]. Esto debe tenerse presente, especialmente, en situaciones en que las impugnaciones invocan repercusiones ambientales, pero luego, apuntan a infracciones de normas de otra especie, y con ello ponen a un individuo solo a frenar lo que constituye la voluntad de la mayoría expresada por sus representantes electos.

Es interesantísimo el análisis de estos párrafos pues esta visión del TSJ es absoluta y diametralmente antitética –desde nuestra perspectiva– con nuestra Constitución de la Ciudad y con la Ley General de Ambiente. Justamente, el temor explicitado por el juez Lozano es la voluntad expresa de nuestra Constitución de la Ciudad y del nuevo y revolucionario Derecho Ambiental. Hay sin dudas dos nuevos paradigmas: por un lado, se amplió el derecho para el debate previo y la revisión de los actos de los/as “representantes”, incluso de los/as “electos/as”. Esa es la nueva lógica de la democracia participativa, que exige participación previa y concomitante a las decisiones de los/as electos/as y sino de efectuó permite traer la deliberación a los estrados judiciales.¹⁷¹³ Y por el otro lado, además esta nueva lógica de la perspectiva ambiental debe transversalizar y permear el análisis de todos los actos de los diferentes poderes del Estado y de sus decisiones y políticas públicas.¹⁷¹⁴

En relación a la división de poderes y las competencias del Poder Ejecutivo y el Legislativo, no es solo una “potestad de órgano” defender sus “atribuciones” sino que es un reaseguro para la ciudadanía, para el pueblo, que algo se debata en la Legislatura. Los/as titulares del derecho a que una concesión sobre tierras públicas se trate en la Legislatura y con mayoría agravada, doble lectura y audiencia pública no son los/as legisladores/as por ser tales, somos los/as ciudadanos/as. Los/as legisladores/as tienen el deber de defensa de nuestros derechos como ciudadanos/as y están en mejores condiciones para hacerlo. Es un error verlos como derechos subjetivos, como “derecho de propiedad”, del órgano o del integrante, o al menos no deberían serlo exclusivamente. En cuanto a la amplísima legitimación en materia ambiental, no hay que temerle. Es el control de ambientalidad que debe ejercerse y que cuando no se lo hizo por parte de la Legislatura o el Ejecutivo, llega a la justicia exigido por la ciudadanía.

1713. CCABA, art. 1 y LGA, arts. 19, 20 y 21

1714. LGA, art. 5. “Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”

- En la causa “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Di Filippo, Facundo Martín y otros c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales”¹⁷¹⁵ sobre el camino de sirga en Costa Salguero, si bien no se abre la queja del GCBA, la Dra. Conde vuelve sobre su el argumento de la falta de legitimación de los actores y la falta de causa, cuestión que ya había planteado en su voto en el fallo en la misma causa del 15 de abril del 2014. Cuestiona la existencia del “camino de sirga” disociado de la navegación y por tanto lo utiliza como un elemento más para reforzar el rechazo de la legitimación. Si bien critica la reforma del Código Civil en este tópico admite que después de la reforma queda claro que el camino de sirga es una restricción al dominio en beneficio del acceso colectivo al disfrute del río, y por lo tanto los amparistas estaría ahora si legitimados en defensa del ambiente:

Esta disposición apunta a garantizar el acceso y goce de bienes públicos, concretamente los cursos de agua navegables. Como las riberas no pertenecen al dominio público –salvo obviamente aquellos terrenos que el Estado ha destinado a tal fin, como puertos, paseos públicos, etc.–, un ciudadano no podría hacer efectivo su derecho a gozar de los cursos de agua navegables (que son bienes públicos) si no tiene manera de acceder físicamente a ellos y utilizar sus orillas, ya que le estaría vedado atravesar una propiedad privada sin autorización expresa del dueño. El nuevo Código Civil y Comercial fue sancionado el 01/10/2014, y entró en vigencia a partir del 01/08/2015, época en que la navegación a la sirga se encuentra virtualmente desaparecida. Por lo tanto, si el legislador, en vez de suprimirlo, decidió mantener el “camino de sirga” en la legislación civil aun cuando en la actualidad ese instituto no es necesario para arrastrar embarcaciones, es porque implícitamente aceptó la utilización de esa franja para facilitar el acceso a los cursos de agua y la realización de actividades como la navegación, la flotación y la pesca efectuada desde las embarcaciones –como hemos visto, resulta cuanto menos discutible el uso del camino de sirga en terrenos privados para fines vinculados al esparcimiento de la población–. Evidentemente, el legislador consideró que el camino ribereño, aun cuando pertenezca al dominio privado, puede ser gozado por los particulares con fines relacionados a la navegación en sentido amplio. Ello se enmarca dentro de un paradigma de revalorización de los bienes públicos, y de impedir su apropiación fáctica por parte de algunos particulares en desmedro del resto de la población. [...] la sanción de esta nueva y reciente norma implica modificar la finalidad del camino de sirga, y enmarcarlo claramente dentro de la temática medioambiental (en sentido lato). [...] el nuevo contexto normativo obliga a analizar el “camino de sirga” desde una nueva óptica, que conduce a desestimar el planteo de falta de legitimación activa e inexistencia

1715. Expte. N° 11108/14, fallo del 04/11/2015, voto: Dr. Lozano, Dra. Ruiz, Dra. Conde y Dr. Casás.

de “caso judicial” deducidos por el GCBA en sus recursos de inconstitucionalidad y queja. [...] ahora existe una norma expresa (art. 1974 CCyCN) que –como hemos visto– permite encuadrar este instituto dentro del campo medioambiental, en tanto apunta a facilitar el goce de bienes públicos (cursos de agua navegables, en este caso el Río de la Plata). Por lo tanto, existiría en autos un caso o causa judicial en el que se pretende ventilar una temática de carácter colectivo, relacionada con el medio ambiente. Y, por otra parte, el expreso reconocimiento de legitimación contenido en el art. 1974, segundo párrafo, CCyC, permite considerar a los actores, en su carácter de habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, como “perjudicados” por la falta de liberación del “camino de sirga” en la zona conocida como “Costa Salguero”, y en consecuencia habilitados para impulsar esta acción judicial...

Es valorable la evolución en la perspectiva de la legitimación pero lo llamativo es que la Dra. Conde no haya reparado en ninguna de sus intervenciones que en esta causa: 1) se está hablando en todo momento de tierras públicas y no privadas, como pareciera inferirse de sus razonamientos,¹⁷¹⁶ y 2) que además esos principios ambientales y mandatos ya estaban en nuestra Constitución de la Ciudad desde 1996, cuyo artículo 25, punto 4 obliga a la “recuperación de las áreas costeras y garantiza su uso común”, no solo obligando a la liberación del camino de sirga sino a la recuperación total para el uso público de los predios de la Ribera.

- También es criticable el uso reiterado por parte del TSJ de argumentos rituales o formales vinculados a la falta de fundamentación en relación con los derechos afectados, la falta de claridad o concreción en cuanto a la relación entre la afectación y los derechos constitucionales vulnerados, el uso hiperrestrictivo y discrecional de la doctrina de “causa” en procesos colectivos (que solo habilita al Poder Judicial a actuar cuando se demuestra un agravio concreto, real y actual, con una lógica de derechos individuales), solo comparable con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la etapa menemista anterior a 1994 que lo aplicaba a derechos colectivos, y que en el orden nacional fue reformado a partir del fallo “Halabi” y de la doctrina “Lorenzetti”. La especial calidad de los bienes comunes y los derechos colectivos requiere un mayor activismo por parte de los/as jueces/zas, aun en esta instancia. Y en particular en materia ambiental, el uso de las herramientas procesales que los principios constitucionales y legales del Derecho Ambiental habilitan. Aun cuando pueda haber déficits

1716. Además, aunque no sea el objeto de la causa no puede desconocerse como contexto que fueron mal concesionadas, y además el concesionario paga un canon irrisorio, que no ha hecho las obras y que adeuda impuestos –todas ellas circunstancias que podrían haber determinado la rescisión–.

en las presentaciones de los/as amparistas, o sus planteos pudieran ser perfectibles o mejorados, la Justicia debe velar por los bienes comunes y los/as jueces/zas tiene el deber de adentrarse en la verdad real de la causa, no conformándose con eludirla.

- Así, un ejemplo de fallo negativo desde una perspectiva ambiental en la causa “Lubertino, María José y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”,¹⁷¹⁷ del 28 de abril de 2014, en el que se debatía la autopista en un túnel bajo la avenida 9 de Julio, sin tener dictamen en legal del Procurador el acto administrativo de AUSA y con un EIA posterior a la licitación, motivada por el propio amparo y donde las intervenciones de la audiencia pública no fueron tomadas en consideración, donde la mayoría del Tribunal considera mal concedido el recurso por no existir “caso constitucional”. Dice el Dr. Casás en su voto:

... más allá del acierto o error de lo resuelto por la Cámara CAyT en la sentencia impugnada, lo cierto es que la lábil fundamentación desarrollada por la interesada conduce forzosamente a declarar mal concedido el recurso de marras. En este sentido, cabe recordar que este Tribunal ha expresado en reiteradas ocasiones que la referencia ritual a derechos y/o principios constitucionales, si no se acredita precisa y fundadamente su cercenamiento, resulta insuficiente para habilitar esta vía recursiva, ya que si bastara la simple invocación de un derecho, principio o garantía de raigambre constitucional este Tribunal se vería convertido, de ordinario, en tercera instancia obligada de todos los pronunciamientos dictados por el Poder Judicial de la Ciudad (conf. doctrina de este Tribunal *in re*: “Carrefour Argentina S.A. s/ recurso de queja”, expte. N° 131/99, sentencia del 23/2/2000, en Constitución y Justicia [Fallos del TSJ], t. II, ps. 20 y siguientes). [...] no puedo dejar de expresar –aun cuando no resulte decisivo para pronunciarme como voto en esta causa– que las respuestas brindadas por AUSA y por el Ministerio de Desarrollo Urbano a la consulta efectuada en relación a si se mantiene por parte del GCBA el interés en la obra de marras han sido insuficientes. La de AUSA, pues pese a ser el sujeto habilitado para llevar adelante las obras de la red de vías interconectadas dijo desconocer si el Gobierno mantenía interés en el proyecto (v. fs. 673); y la del Ministerio, pues pese a haber sido dirigida la consulta al Ministro de Desarrollo Urbano, esta fue contestada por un funcionario de menor rango jerárquico cuya competencia para expresar la orientación de la gestión de la obra pública del GCBA se desconoce. La sensación de estar dictando la sentencia sobre un asunto respecto del cual difícilmente la realidad transite en un tiempo cercano, y de que los funcionarios públicos no comprendieron que la consulta de este Tribunal, el máximo Estrado del Estado

1717. TSJ, Expte. N° 9494/13, votos de los Dres. Casas, Lozano y Dras. Conde y Ruiz.

local, debía ser contestada no con criterio rutinario, sino luego de evaluar el real interés del GCBA en la realización de la obra, me dejan un sinsabor en el espíritu. Me cuesta comprender cómo es posible que el Director Técnico Administrativo y Legal del Ministerio de Desarrollo Urbano informe “que efectivamente se mantiene el interés de continuar con dicha obra” cuando por la ventana de mi despacho –sito en Cerrito 760, 2º piso– veo circular por la superficie de la Avenida 9 de Julio al transporte público de pasajeros, sobre las sendas del “metrobus” recientemente habilitado; como así también pensar que está en consideración de las autoridades demolerlas para reconducir una obra de matriz diferente. El tiempo juzgará la exactitud de esa respuesta y la utilidad (o inutilidad) de este fallo.

Dice el Dr. Lozano que “el presente planteo no puede prosperar pues no logra demostrar la configuración de una concreta y fundada cuestión constitucional”.

Dice la Dra. Conde:

... la recurrente se limita a enumerar distintas pautas constitucionales presuntamente vulneradas, pero no explica con precisión cuál sería el alcance y aplicación al caso de las mismas, y cómo se produciría la afectación invocada. En resumen, el planteo de inconstitucionalidad ha sido desarrollado en términos genéricos y vagos, y no logra conectar sus agravios con las garantías constitucionales que considera vulneradas, lo que sella la suerte negativa de su cuestionamiento en este punto.

Dice la Dra. Ruiz:

... la amparista no se ocupó de ensayar una argumentación tendiente a rebatir los fundamentos que llevaran al a quo a afirmar la constitucionalidad de la ley n° 3060 y la validez de la resolución n° 515/MDUGC/09. [...] los planteos de la actora vinculados con la oportunidad del estudio de impacto ambiental, con la invocada contradicción de las obras con los principios del Plan Urbano Ambiental, y con la intervención del Consejo del Plan Urbano Ambiental, tampoco contienen un desarrollo crítico del fallo apelado que habilita su consideración por el Tribunal.

Tal como lo manifestara el Dr. Casás en su voto, el GCBA en los medios de comunicación dijo que dejaba de lado el proyecto –cosa que sin dudas ocurrió, entre otros motivos por la presentación de esta causa–, sin embargo, sorprendentemente nunca lo expresó en el expediente, para la indignación de la Justicia que sentía el dispendio de recursos mientras ya pasaba el Metrobus.

- Ha sido una constante la negativa de la justicia en general y del TSJ en particular a admitir el principio de legalidad como un derecho de inci-

dencia colectiva en sí mismo cuando lo plantea cualquier ciudadano/a en defensa del ambiente, el patrimonio o el espacio público, negando a este respecto la lógica de la “democracia participativa” y reforzando un concepto decimonónico restringido a la “democracia representativa”. En general se amparan en la división de poderes, en la falta de demostración de un daño concreto del afectado/a que implique una restricción a algún otro derecho o en la presencian de legalidad de las leyes. Sin embargo, hemos encontrado un par de fallos sobre control de constitucionalidad por violación del debido proceso y falta de un procedimiento deliberativo en la audiencia pública. Así cuando se trataba de la designación de un colega como juez si se admitió efectuar ese control: “Spisso, Rodolfo R. c/ GCBA (Legislatura) s/Amparo”, Res. N° 308/00.¹⁷¹⁸ El voto de la Dra. Conde, de la mayoría:

... acerca de la procedencia del examen de constitucionalidad de actos emanados de los otros poderes del gobierno, [...] no puede hablarse con propiedad de supremacía de la Constitución, si quien está encargado de controlar la legitimidad constitucional de los actos es el propio poder que los emite. La división de poderes significa en la filosofía política de El Federalista, que ha inspirado nuestro modelo republicano de separación de funciones y control mutuo de su ejercicio” (conf. Expte. 50/99 “Partido Justicialista y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/nulidad”, del 14 de julio de 1999). El procedimiento seguido por la Legislatura para considerar la propuesta del actor presenta aspectos que resultan llamativos y que opacan la claridad que debiera presentar la decisión final del cuerpo. [...] No puede sostenerse que en el caso medió un procedimiento regular que garantizara a la población que el rechazo del nominado fuera decidido sobre bases incuestionables; [...] a ello se suma el hecho de verificar a partir de la transcripción agregada a fs. 4/38 que ha existido también alguna dificultad en el acceso a la información, con carácter previo a la celebración de la sesión en la que se determinara el rechazo del pliego del Dr. Spisso, por parte de algunos legisladores. Tales circunstancias determinan la razonabilidad y prudencia de la decisión adoptada por la Cámara. [...] La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular en determinada cuestión, expresen su opinión respecto de ella. Su objetivo 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 (art. 1, Ley N° 6). El empleo de

1718. TSJ, CABA 21/11/2001, Este fallo es anterior a la Ley de Amparo de la Ciudad (Ley N° 2145 del 2006) pero ya estaba sancionada la Ley de Procedimiento ante el TSJ (Ley N° 402).

este instituto, sobre la base de una adecuada sustanciación de los planteos efectuados respecto de los candidatos, es lo que asegura la regularidad de un procedimiento de selección como el evaluado en autos.

En otro caso de designación de una jueza como integrante del TSJ se terminó planteando unas cuestiones de poderes donde también estuvo en debate el principio de legalidad y el procedimiento de la Legislatura. Es la causa “Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires s/ Conflicto de poderes”, (26/09/2006).¹⁷¹⁹ Aquí la Dra. Ruiz defendía el control de legalidad y la revisión de procedimiento en la Legislatura por parte del Poder Judicial:

Los actos cumplidos suponen la “prolongación” según la expresión que adopta el texto constitucional de la Ciudad, de funciones y/o poderes que exceden los límites que la propia Constitución impone a los órganos del Estado. Esta interpretación del art. 4 de la CCBA implica asumir que, aún bajo formas institucionales de aparente legalidad, puede ocurrir que el Poder Judicial al obstruir el ejercicio de ciertos derechos habilitando simultáneamente a otros poderes (en otros términos “prolongando” funciones de manera ilegítima) ponga en crisis el sistema democrático y el estado de derecho. Una hermenéutica constitucional que prioriza el control del procedimiento tiene, por otro lado, sustento convencional. Así lo ha dicho la CIDH: “el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos” en el considerando N° 24 en el caso “Almonacid Arellano y otros vs. Chile”.

En el caso del procedimiento de designación de la Dra. Ugolini como jueza del Tribunal Superior, el PE planteó un conflicto de poderes frente a las cautelares que cuestionaban los procedimientos en la Legislatura y Ruiz cuestiona a sus colegas del STJ por admitir durante su licencia la cuestión, que no era tal.

- En materia de cautelares, la regla general es que el TSJ no las considera equiparables a una sentencia definitiva –el Dr. Casás no comparte este criterio, que deja a salvo en sus disidencias–. Por lo tanto, acepta su revisión por vía del recurso de inconstitucionalidad en escasísimos casos, cuando entiende hay una “afectación a principios y garantías constitucionales como el debido proceso, la defensa en juicio o la división de poderes”, o la “afectación al interés público” o en caso de “arbitrariedad” o “exceso jurisdiccional”. Así por ejemplo, en algunos casos donde se debatía el ambiente o el patrimonio o con

1719. TSJ, CABA 26/11/2009.

implicancias o connotaciones en esas materias, como en las causas “Epszteyn”¹⁷²⁰ del 30 de marzo de 2011, “Selser”¹⁷²¹ del 26 de diciembre de 2013, “Teso”¹⁷²² del 11 de septiembre de 2014, “Charlon”¹⁷²³ del 17 de diciembre de 2014 y “Frondizi”¹⁷²⁴ del 16 de diciembre de 2015, es muy impactante ver como esgrimiendo pretextos formales no solo se revocan las cautelares sino que hasta se anula todo lo actuado por las anteriores instancias, sin atender a los más elementales principios de resguardo de los bienes comunes.

En la causa “Epszteyn”,¹⁷²⁵ como vimos el amparista en su doble condición de ciudadano y legislador, interpuso acción de amparo colectivo solicitando la nulidad del llamado a Licitación Pública N° 04-AUSA-2010, así como de cualquier otro acto que autorizase celebrar operaciones de financiación de las obras allí abarcadas. La cautelar consistía en la suspensión del llamado a licitación pública.

El TSJ concedió el recurso y resolvió a favor del GCBA y AUSA por entender –además del rechazo de la legitimación ya explicado– que se veían afectados los principios de defensa en juicio y división de poderes. Especialmente se argumenta la “inexistencia de causa” sobre la base de la interpretación restringida del artículo 106 CCABA, la falta de aptitud procesal para obrar en resguardo del interés público y el normal ejercicio de las atribuciones conferidas a la Legislatura y la ausencia de perjuicio directo e inmediato, sin importar la violación al principio de legalidad, ni los perjuicios a la comunidad. Lo más grave es que, aunque se trataba del cuestionamiento a una medida cautelar, el TSJ no solo revoca la sentencia de Cámara, sino que anuló todo lo actuado y ordenó el archivo (luego de analizar los presupuestos procesales (legitimación y caso, causa o controversia), sin atender a ninguna prevención en materia ambiental o en resguardo del erario público.

1720. TSJ, “GCBA c/ Epszteyn, Eduardo Ezequiel s/ AMPARO”, Expte N° 7632/10, *op. cit.*

1721. TSJ, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Selser, Jorge Guillermo c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales” en: “Selser, Jorge Guillermo c/ GCBA s/ Amparo”, 26/12/2013, Expte. N° 8772/12.

1722. TSJ, “Teso, Oscar Emilio y otros c/ GCBA y otros s/Otros procesos incidentales”, Expte. N° 10501/13, *op. cit.*

1723. TSJ, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: “Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”, Expte. N° 10386/13.

1724. TSJ, “Frondizi Marcelo Hernando y otros c/ GCBA y otros s/ medida cautelar autónoma s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” y su acumulado Expte. 10900/14 “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Frondizi, Marcelo Hernando y otros c/ GCBA s/ Medida cautelar autónoma”, 16/12/2015, Expte. N° 10916/14.

1725. TSJ, “Epszteyn”, *op. cit.*, voto de los Dres. Lozano, Conde y Casas; Dra. Alicia Ruiz en disidencia.

En la causa “Selser”,¹⁷²⁶ la acción de amparo colectivo en representación de los pacientes del Hospital Lagleyze pretendía la reapertura cuyo cierre “preventivo” se había dispuesto a través de la Resolución N° 466/MSGC/2010 y la nulidad de la misma. El GCBA pretendía el cierre definitivo y venta del inmueble para fines inmobiliarios.¹⁷²⁷

Aquí, si bien se trataba del cuestionamiento a una medida cautelar que evitaba el cierre, el TSJ revocó la sentencia de Cámara y rechazó la demanda, luego de analizar los presupuestos procesales (legitimación y caso, causa o controversia). El TSJ argumenta la afectación de los principios de “seguridad jurídica” y “división de poderes”, la famosa “inexistencia de causa o controversia”, en base a su interpretación restrictiva del art. 106 CCABA, y la falta de legitimación del actor (el Dr. Selser, habitante y legislador, presidente de la Comisión de Salud de la Legislatura) y del asesor tutelar.

El hospital finalmente se reabre por la movilización de los/as trabajadores/as de la salud y vecinal, aunque en la actualidad reapareció el proyecto de cierre de varios hospitales para la venta de sus predios (Hospitales de: Gastroenterología Udaondo; Rehabilitación Respiratoria Ferrer; Oncología Marie Curie y el Instituto de Rehabilitación Psicosfísica), por el momento este no figura en esa lista.

- Un fallo muy negativo del TSJ en materia de patrimonio es el de la causa “Teso, Oscar Emilio y otros”¹⁷²⁸ sobre adoquines que termina anulando la cautelar y donde los integrantes votan con diferentes argumentos. Con el patrocinio de la Defensa Pública, se buscaba la nulidad de los actos administrativos que autorizaron tareas de remoción de adoquines en el casco histórico del barrio de San Telmo y, ulteriormente, se ordenara la reposición del adoquinado ya extraído a fin de dejar las calzadas en el mismo estado en el que se encontraban antes del comienzo de las obras. Se fundamentó el amparo en la Ley N° 65, el APH 1 y la Ley N° 1227 dado que las calles mencionadas integran el área de Protección Histórica San Telmo y gozan de dichas protecciones que tutela la preservación y la continuidad del paisaje urbano, prescribiendo que las reparaciones de las vías empedradas deben realizarse con los mismos materiales con que fueron construidas.

1726. TSJ, “Selser”, *op. cit.*

1727. No computamos en el cuadro general este fallo a los fines estadísticos ambientales, porque el centro del debate judicial giró en torno al derecho a la salud, si bien la venta de las tierras públicas está en el trasfondo.

1728. TSJ, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Teso, Oscar Emilio y otros c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales”, 11/09/2014, Expte. N° 10501/13.

A diferencia de otros casos en los que las obras perseguían el asfaltado de las calles, en esta ocasión las obras consistían en la remoción del adoquinado para efectuar reparaciones y modificaciones –reemplazar su base de arena por una de hormigón, nivelar cordones, etc.–, sin que las arterias intervenidas dejaran de lucir empedradas a su finalización. Lo que obviamente es un “falso empedrado”, que altera no solo el sistema hidráulico de la Ciudad, en el cual sus cordones son parte fundamental, sino que al cementar quita la permeabilidad al sistema. Ello sin entrar en un análisis más fino de la técnica de disposición de los adoquines que no es la originaria y por supuesto lo que significa haber cortado en “rebanadas” los adoquines originales y no saberse el destino de aquellos retirados y sobrantes que en función de la utilización de las “rebanadas”.

Tras dictarse en primera instancia una medida cautelar en orden a la preservación del patrimonio cultural e histórico que suspendió las obras y los efectos del acto administrativo que ordenaba su extracción, y que fue confirmada por la Cámara de Apelaciones,¹⁷²⁹ el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad habilitó el tratamiento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la demandada y revocó la cautelar impugnada.¹⁷³⁰

De los diferentes votos del fallo que terminaran integrando el voto mayoritario puede extraerse que el TSJ considera incorrecta y arbitraria la apreciación de la Cámara acerca de la verosimilitud en el derecho y básicamente utiliza argumenta que se viola el poder de policía del Estado, los “intereses de la comunidad” y los principios constitucionales: división de poderes y derecho de defensa en juicio. No hay ni una sola consideración en relación a la aplicación de los principios ambientales que fueron un argumento central en Cámara.

En su interpretación de la Ley N° 65, la Dra. Inés Weinberg justifica su decisión diciendo que “... alcanza la preservación de ‘los materiales’, no a cada uno de los ‘adoquines’ en particular [...] con el objeto de mantener la continuidad del paisaje urbano”.

Del voto del Dr. Luis F. Lozano surge que “lo que la ley impone es que esos lugares sean mantenidos con materiales de idéntica especie, no que sean los mismos ejemplares de la especie”.

En su voto, los Dres. Ana María Conde y José O. Casás expresan que no sería razonable interpretar “que la normativa vigente asemeja el adoquinado porteño con un yacimiento arqueológico que el GCBA

1729. Ver su análisis en detalle en este mismo Cap. X, acáp. 3, en el pto. 11.

1730. TSJ, 11/09/2014, voto de la Dra. Conde, la Dra. Ruiz, el Dr. Casas y la Dra. Weimberg.

debería mantener o preservar en el estado en que se encuentre”, ya que tal postura “no tiene en cuenta el eventual deterioro de ciertas piezas del adoquinado y/o su falta de aptitud para soportar el tránsito vehicular”. Ninguno de ellos analiza la gravedad de la intervención, los daños que la total remoción generaba y que no era simplemente una cuestión de “aspecto similar” a mantener. No se aplican los principios ambientales de prevención y equidad intergeneracional en la protección del patrimonio.

Solo la Dra. Ruiz, en su voto en disidencia se expide en contra de admitir este recurso:

... el Gobierno no logra acreditar que la medida cautelar dictada en autos impida su intervención útil en el proceso o le cause algún gravamen de imposible, tardía o insuficiente reparación ulterior. Por el contrario, el anticipo jurisdiccional del objeto mediato de la pretensión de la accionante es coherente con la efectividad de la acción de amparo.

- En la causa Charlón,¹⁷³¹ los/as vecinos/as presentaron un amparo contra el GCBA a efectos de detener de inmediato las obras licitadas y en ejecución en la Biblioteca Casa de Evaristo Carriego en el Barrio de Palermo y al dictarse sentencia, se disponga que las obras no se lleven a cabo y, en cambio, se proceda a efectuar las obras de mantenimiento y reparación para preservarla conforme al estado original. Frente a la cautelar otorgada, el TSJ abrió la queja e hizo lugar al recurso de inconstitucionalidad porque si ya se había corrido traslado al GCBA de la solicitud de la medida cautelar –antes de resolver su admisibilidad– se debía mantener la bilateralidad del procedimiento en el trámite del recurso de apelación y porque el artículo 20 de la Ley de Amparo local impone la regla de la bilateralidad en el debate frente a la alzada. En este caso el voto mayoritario del TSJ,¹⁷³² argumenta una doble omisión: la de dar traslado del recurso de apelación,¹⁷³³ en instancia de apelación y el incumplimiento del deber de mantener la bilateralidad del procedimiento cautelar. De lo cual deducen que la medida cautelar no pudo ser decretada por la Cámara sin que previamente se corriera traslado a la Administración, lo cual desconoce los más elementales principios de prevención en materia ambiental, siendo que además el artículo 15 de la Ley de Amparo CABA dispone que solo

1731. TSJ, Expte. N° 10386/13, “Charlón”, 17/12/2014, *op. cit.*

1732. Votos de los Dres. Lozano, Weinberg y Conde.

1733. Ley N° 2145, art. 20

... [c]uando la medida cautelar solicitada afectase la prestación de un servicio público o perjudicara una función esencial de la administración, el juez previamente le correrá traslado a la autoridad pública demandada para que se expida dentro de un plazo máximo de dos (2) días sobre la inconveniencia de adoptar dicha medida.

Situación que no se da en este caso, pero sí se esgrimen, como principios afectados, la garantía del debido proceso y derecho de defensa en juicio y la afectación del ejercicio de funciones administrativas. Se ignoran los principios básicos en materia procesal que la Ley General del Ambiente dispone cuando se trata de prevención, acogidos por profusa jurisprudencia de la CSJN, como así también todas las disposiciones, principios y doctrina en materia de protección de patrimonio vigente y aplicable al caso.

En su disidencia la Dra. Ruiz rechaza la queja por razones formales porque “no contiene una crítica suficiente del auto interlocutorio que vedó su acceso a esta instancia”.

- En la causa “Fronidizi”,¹⁷³⁴ se abre la queja y se hace lugar al recurso de inconstitucionalidad a favor del GCBA en relación a la cautelar. En esta causa, la pretensión era como medida autosatisfactiva la reapertura del Taller Protegido N° 19 del Hospital Borda, que se cerraba para su demolición y la ocupación del predio con edificios del Distrito Gubernamental. Todo ello en el contexto de otras dos causas conexas¹⁷³⁵ en las cuales los/as amparistas, algunos/as de ellos/as con el patrocinio del Ministerio Público de la Defensa, pretendían se suspendiera con carácter cautelar la ejecución del proyecto denominado “Edificios del nuevo distrito gubernamental”, se dejara sin efecto cualquier clase de trabajo u obra constructiva sobre el terreno en el que se halla emplazado el Hospital Borda, relacionada con ese proyecto, así como sobre los bienes inmuebles y muebles que lo conforman; se preservara al mencionado predio de cualquier modificación atento a su carácter de “Monumento Histórico Nacional” (Decreto N° 349/99) y de “Inmueble Catalogado” (Código de Planeamiento Urbano); se sometiera el proyecto a los organismos competentes relativos a la protección del Patrimonio Histórico; se otorgara al predio la protección edilicia y ambiental prevista en el CPU; se sometiera el proyecto a la consideración del Ministerio de Educación de la Ciudad, en tanto afecta el funcionamiento de la escuela especial CENTES N° 1; y se declarara la nulidad

1734. TSJ, Expte. N° 10916/14, “Fronidizi” 16/12/2015, *op. cit.*

1735. TSJ “Fronidizi, Marcelo Hernando y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte N° 10931/14 y TSJ, “Naddeo, María Elena y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”, Expte. N° 10780/14.

del llamado a licitación efectuada por Decreto N° 121/12. Lo que se discute en esta causa ante el TSJ es la inconstitucionalidad que plantean el jefe de Gobierno, el ministro de Desarrollo Urbano y el Procurador por las sanciones impuestas a ellos por la Cámara por haber violado la cautelar dispuesta por la Dra. Elena Liberatori el 16 de enero del 2013 de reabrir el Taller Protegido N° 19, al haberlo demolido un día después de que se efectuara la inspección ocular y con la intervención de la Policía Metropolitana. A pesar de que ya habían sucedido los graves hechos de la demolición ilegal del Taller protegido y la represión a pacientes y trabajadores/as de la salud, cuando la causa llega al TSJ y en ese contexto, este tribunal –en su voto mayoritario– lamentablemente resuelve en contra del derecho a la salud, la educación de las personas con discapacidad mental, el ambiente y el patrimonio con sustento en tres ejes: la afectación del derecho de propiedad que implicaba la aplicación de una multa “respecto de un deber jurídico inexistente”, el tradicional pretexto de “inexistencia de causa o controversia” y la legitimación en el marco de la medida autosatisfactiva (aludiendo a los principios de congruencia, división de poderes, debido proceso y defensa en juicio) y también una serie de consideraciones sobre las medidas autosatisfactivas (voto de la Dra. Weinberg, cons. 5).¹⁷³⁶

Según el Dr. Lozano:

No es materia de análisis ni los enfrentamientos entre los agentes de la policía metropolitana y los empleados del Hospital Borda ocurridos el día 26 de abril de 2013 ni, menos aún, la legitimidad de la decisión del GCBA de demoler el lugar donde funcionaba el Taller Protegido n° 19 del Hospital Borda con anterioridad a que la Administración decidiera ubicarlo en el segundo piso del inmueble de la calle Brandsen N° 2665 (cf. fs. 741 de la sentencia de Cámara del 13 de agosto). La decisión recurrida resulta equiparable a definitiva porque impacta de un modo arbitrario e irremediable en el derecho de propiedad de los recurrentes (cf. el voto que emití conjuntamente con el Dr. Casás in re “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en ‘Constructora Dos Arroyos S.A. c/ GCBA y otros procesos incidentales’, expte. n° 5883/08, sentencia del 4 de febrero de 2009”) [...] la medida cautelar en cuestión, la dictada el 16 de enero de 2013, había ordenado [...] al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que en forma URGENTE [sic] proced[iese] a la reapertura del Taller Pro-

1736. “Es dable recordar que las medidas autosatisfactivas no tienen regulación positiva y sus contornos y presupuestos de admisibilidad no son claros. Tan es así que en autos se advierte que, por un lado, la juez de feria sustentó el dictado de la medida autosatisfactiva en las disposiciones de los artículos 177 y siguientes del CCAyT. Por su parte la juez Danas optó por aplicar analógicamente la regulación de la ley 2.145 y refirió que ‘la presente medida no aparece a los ojos de la suscripta como una verdadera medida autosatisfactiva sino que se advierte que bien podría haber sido una medida cautelar en el marco de una acción de amparo’”.

tegido N° 19 ubicado en el predio del Hospital Psicoasistencia 'Dr. J. T. Borda' (cf. el punto 1.ii de este voto). El texto transcrito incorpora una ambigüedad típica. ¿Qué quiere decir el "taller"? ¿Es la organización de funciones y personas que las cumplen? ¿Es el ámbito físico? Despejarla no es nuestro cometido, aunque sí advertirla, puesto que buena parte del conflicto está directamente relacionado con esa diferente interpretación...

Según la Dra. Conde, en un eterno retorno al planteo restrictivo de la legitimación en los procesos colectivos:

... los accionantes no han acreditado que en la especie estén involucrados derechos de carácter colectivo que justifiquen la amplia legitimación activa que pretenden ejercer. [...] Sin embargo, en este caso los actores no han individualizado cuántos ni quiénes serían los pacientes que verían impedida su participación en este taller, no han acreditado el concreto perjuicio que habrían sufrido, y tampoco demostraron que la iniciación de una acción colectiva resulte la vía más idónea para defender los derechos de esos pacientes. [...] los actores no demostraron ser "representantes adecuados" de la clase que dicen defender.

Aquí hay que agregar que la asesora tutelar se había presentado en la causa acompañando listado de las personas internadas. Además, se evidencia una notable resistencia a asumir la defensa de los derechos colectivos por parte de cualquier habitante de la Ciudad.

La Dra. Alicia Ruiz, en su voto en disidencia, rechaza los recursos de inconstitucionalidad de Macri, Chaín y Conte Grand:

... la demolición del Taller Protegido N° 19 estando aún vigente la medida cautelar dictada por la jueza de grado por estar apelada la decisión de primera instancia que había declarado abstracto el proceso y estando todavía corriendo el plazo para contestar la vista cursada en oportunidad del reconocimiento judicial llevado a cabo el 24 de abril de 2013, constituye un incumplimiento al deber de lealtad y buena fe que deben observar los litigantes. Y, en tales condiciones, las violaciones constitucionales denunciadas por los funcionarios recurrentes no pueden tenerse por configuradas. En conclusión, los recursos de inconstitucionalidad deducidos contra la sentencia que impusiera la sanción de multa a los Sres. Mauricio Macri, Julio Conte Grand y Daniel Gustavo Chaín deben ser rechazados y la queja del GCBA inadmisibles. [...] Los aspectos del fallo que el GCBA cuestiona (que diera veracidad a los informes presentados por una de las partes, o que ordenara reabrir un taller que no estuvo cerrado) no justifican la intervención inmediata del Tribunal. El carácter provisional de las medidas cautelares y la posibilidad de plantear nuevas circunstancias fácticas que permitan al juzgador, con la debida intervención de la contraparte, reexaminar la procedencia y el alcance de las medidas concedidas priva de "irreparabilidad" al agravio invocado.

En la causa conexas, “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Naddeo, María Elena y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incid. y su acumulado Frondizi, Marcelo H. y otros s/ Queja por rec. de inconstitucionalidad denegado” dijo la Dra. Weinberg en su voto:

... la medida se inmiscuye arbitrariamente en facultades propias de la administración sin tener en consideración el interés público subyacente, ni el principio de división de poderes que hace a la forma republicana de gobierno, así como tampoco los mayores costos que –en última instancia– deberá afrontar la sociedad como consecuencia de la paralización (desde fines del año 2013) del desarrollo de las obras en cuestión. [...] La Cámara –en la decisión aquí recurrida– hizo parcialmente lugar a los planteos de la actora y resolvió mantener la vigencia de la medida cautelar hasta tanto se dicte sentencia definitiva o bien se cumplan los siguientes recaudos: i) realización del estudio de impacto ambiental; e ii) intervención de la Secretaría de Planeamiento Urbano y de la Secretaría de Cultura. Para fundamentar su decisión, la Cámara consideró que “atento el principio precautorio aplicable en materia ambiental y urbanística, no parecería razonable, a priori, la interpretación de la magistrada de grado”. Ello en tanto sostienen que el certificado de aptitud ambiental encuadró a las obras en cuestión dentro de la categoría “sin relevante efecto ambiental”, mientras que, según la mayoría de los jueces de la sala, “lo dispuesto en el artículo 13, inciso f), de dicha ley [Ley N° 123] pareciera alcanzar la obra de la que se trata en las presentes actuaciones [...] dado que presume con relevante efecto ambiental a “[l]as obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrado que requieran el dictado de normas urbanísticas particulares. [...] en causas como la de autos, en la que se cuestiona la validez de un decreto del Jefe de Gobierno, para analizar la presencia de verosimilitud del derecho debe tenerse preliminarmente en cuenta el principio rector que rige en la materia: la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria que le confiere el ordenamiento (art. 12, Decreto 1510/97), que se mantiene en la medida que no se vulneren los parámetros de juridicidad, razonabilidad, igualdad, equidad y buena fe (cnf. CSJN Fallos 305:1489, 306:400, 315:2771, 315:1361, 320:2509, 325:28, 327:5118, 332:1060, entre otros)”.

En esta misma causa dijo el Dr. Lozano al justificar el levantamiento de la suspensión de la licitación de las obras ilegales en el Borda:

... la medida cautelar decretada suspende la ejecución de un acto administrativo, el decreto 121/12, cuya validez no ha sido puesto en tela de juicio [...]. El derecho invocado por las partes les permite obrar en defensa del ambiente (cf. mi voto *in re* “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Di Filippo, Facundo Martín y otros c/ GCBA y otros s/ otros procesos incidentales”, Expte. N° 8668/12, sentencia del 15 de abril de 2014). Ese derecho no puede llevar a revisar actos administrativos de la especie de aquel cuya ejecución

ha sido suspendida. Ello así, pues la contratación es ineficaz para producir el impacto en el ambiente que los actores buscan conjurar. En todo caso, cabrá eventualmente suspender la realización de la obra proyectada. Este criterio es armónico con la idea, que debe presidir toda medida cautelar, de afectar en la menor medida una esfera de derechos cuya extensión no se conoce con precisión, pues el que se busca resguardar es, por hipótesis, solamente verosímil (arg. Lino Enrique Palacio, Derecho Procesal Civil, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., Tomo VIII, pág. 51 y pássim). Puesto en otros términos, si hay un acto susceptible de afectar al medio ambiente es la realización de la obra cuyo llamado a licitación autoriza el decreto 121/12, no el llamado a licitación. De ahí que no se observa que la legitimación invocada por los actores les acuerde el derecho a impugnar el decreto 121/12, esto es, un acto de la administración que no los tiene como destinatarios. En suma, la parte actora no ha invocado un derecho que los legitime a cuestionar la validez del decreto 121/12, razón por la cual no se observa qué efectos prácticos de la sentencia definitiva tendría por objeto asegurar la cautelar recurrida.¹⁷³⁷

Este razonamiento va en la misma línea de que la falta del EIA no detenga una licitación y que alcanza con realizarse antes del comienzo de una obra. Pero nuevamente aquí planteamos la sinrazón de actos administrativos que luego pueden significar mayores costos al erario público en caso de ser posteriormente evaluados como ambientalmente inviables y/o la excusa que esos potenciales costos significarán para llevar adelante la obra a pesar de su impacto. Desde nuestra perspectiva todo acto administrativo, en el control de legalidad debe ser sometido al test de ambientalidad. En este caso, y más allá de la EIA, la contradicción de la obra licitada con el CPU y la protección patrimonial brindada a un Monumento Histórico Nacional la volvían no solo contraria al ambiente, sino lisa y llanamente ilícita. Finalmente, gracias a la movilización social y la incidencia mediática, el GCBA abandonó la idea de mudar las oficinas del Gobierno Central al predio del Hospital Borda y las mudó al edificio que se había construido para el Banco Ciudad en Parque Patricios. El edificio del taller demolido nunca fue reconstruido.

En el último año se sucedieron una serie de graves y notables fallos regresivos del TSJ: contra el ambiente y a favor del extractivismo depredador autorizando torres ilegales en Caballito,¹⁷³⁸ contra el

¹⁷³⁷. TSJ, Expte. N° 10780/14 y su acumulado N° 10783/14, 16/12/2015.

¹⁷³⁸. TSJ, "TGLT S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)", Expte. N° 14045/16, 04/07/2018 y su acumulado "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)", Expte. N° 14047/16, votos de mayoría: Dres. Lozano, Casás y

paisaje y el patrimonio autorizando la construcción ilegal de las torres mamotreto sobre la Villa Roccatagliata¹⁷³⁹ y contra los derechos de los animales, negando la liberación de chimpancés del zoológico.¹⁷⁴⁰

X.3.6. Otros fallos en procesos colectivos anteriores a la existencia del Registro de Procesos Colectivos en la CABA o posteriores, pero no registrados como tales (1996-2017), en procesos no colectivos o de otros fueros

Ruidos y vibraciones: La Cámara Penal Contravencional y de Faltas CABA, intervino en la causa “Club Atlético River Plate y otros s/ Infracción art. 96, omitir recaudos de organización y seguridad respecto de un espectáculo masivo - CC”,¹⁷⁴¹ con motivo de la clausura del campo del estadio del Club Atlético River Plate para la realización de espectáculos públicos, en su fallo del 29 de enero del 2010. Este es un fallo importante porque pone de relieve la autonomía y especialidad propias del derecho administrativo sancionador, donde prima la prevención como principio rector del sistema.¹⁷⁴²

La fiscalía interviniente había solicitado la clausura preventiva, en los términos del artículo 29 de la LPC (Ley N° 12), atento el incumplimiento de los recaudos de organización y seguridad, tal como la evaluación de impacto ambiental previsto en la Ley N° 123. Consideró que existía una omisión de evaluación de los efectos de los eventos artísticos masivos que ponen en riesgo cierto e inminente la salud y seguridad de la población. Entendió acreditados los estándares para la adopción de la cautelar solicitada: la existencia de la contravención y el inminente peligro.

La jueza de primera instancia estimó que dichos extremos legales no se hallaban acreditados, por lo que denegó la medida. Con la apelación de la fiscalía, tomó intervención la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Penal,

Conde; en disidencia Dra. Alicia Ruiz. La Dra. Weinberg se excusó, ver el caso *in extenso* en este mismo Cap. X, pto 3.10. y pto. 3.13.

1739. TSJ, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Vera, Gustavo Javier c/ GCBA y otros s/ Amparo - genérico”, Expte. N° 15101/18, 26/10/2018, votos mayoría: Dres. Lozano, Casás y Conde; en contra: Dra. Ruiz y la Dra. Weinberg no vota (Acordada N° 40/2014). Ver el caso *in extenso* en este mismo Cap. X, pto. 3.12. y pto. 3.13.

1740. TSJ, “Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales –AFADA– s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en “Incidente de recurso de inconstitucionalidad en autos Zoológico, Ciudad de Buenos Aires s/ Hábeas corpus”, Expte. N° 15070/18, 19/12/2018, votos mayoría: Dres. Conde, Casás y Lozano; en contra Dra. Ruiz. La Dra. Weinberg no vota (Acordada N° 40/2014); ver el caso *in extenso* en este mismo Cap. X, pto. 10, acáp 11.

1741. Expte. N° 44476-00-00/09, Sala de Feria, integrada por el Dr. Jorge Franza y la Dra. Silvina Manes.

1742. Franza, Jorge, “Faltas Ambientales en jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista Pensar JusBaires*, 16/08/2016. Disponible en: <http://pensar.jusbaires.gob.ar/ver/nota/135> [fecha de consulta: 31/01/2022].

Contravencional y de Faltas, que realizó una inspección ocular del estadio e inmuebles vecinos en una noche de pleno recital¹⁷⁴³ y revocó el fallo. Entendió que se verificaban los requisitos del artículo 29 de la LPC, interpretándolos desde la óptica específica del derecho ambiental, con plena aplicación de los principios preventivo y precautorio. En ese orden de ideas, es preciso destacar que se interpretó la verificación de una afectación a la salud, entendida en forma amplia, conforme los lineamientos de la OMS.

Es interesante subrayar también que, en virtud de esta sentencia, el Gobierno de la Ciudad finalmente realizó el correspondiente estudio de impacto ambiental, con la presencia del entonces ministro de Espacio Público porteño, Diego Santilli y varios legisladores/as, el 8 de septiembre de dicho año. En esa oportunidad, hizo un simulacro de “pogo”, saltando sobre el campo, unas doscientas personas, a fin de verificar la resistencia de siete diferentes tipos de cubre-pasto, con el objeto de determinar cuál de ellos generaba menor cantidad de vibraciones. Como resultado, el informe correspondiente reveló que, de los siete pisos sobre los que saltaron ese día, la alfombra de pasto sintético y el cubreplast fueron los que más mitigaron las vibraciones. Sin embargo, si bien lo hicieron en un 40 o 50%, no llegaron a disminuir las vibraciones para alcanzar el límite permitido, que es de 0,13. Por ello, en los sucesivos recitales se colocaron sillas o butacas sobre el campo de juego, impidiendo espectadores parados y que hagan “pogo”.

Patrimonio: causa “Zorrilla, Susana y otro c/ EN-PEN s/ Expropiación-servidumbre administrativa”.¹⁷⁴⁴ Este caso tramitó ante el fuero Contencioso Administrativo federal por estar demandado el Estado nacional. Es un buen ejemplo de desidia del poder público y privado en la tutela del patrimonio, así como de las restricciones al dominio impuestas a los propietarios de un inmueble de valor histórico. Es una demanda por expropiación irregular de un inmueble de valor histórico, artístico y cultural que fuera propiedad del escritor, político, periodista y militar Lucio V. Mansilla. La propiedad, de estilo neo renacentista italiano, fue construida entre los años 1870 y 1880, y constituye uno de los pocos solares históricos que quedan dentro de la Ciudad, por lo que fue incluida mediante la Ley N° 25317 entre los monumentos históricos nacionales. Su estado de abandono y la inoperancia de la gestión del patrimonio cultural, tanto por parte de sus dueños privados como por parte del Estado

1743. Al recorrer los inmuebles vecinos “se constató que, en momentos en que los asistentes al recital hacían ‘pogo’, los muebles de las viviendas experimentaban vibraciones y oscilaciones perceptibles a simple vista, pudiéndose escuchar inclusive el campaneó de la cristalería, todo lo cual patentemente generaba una perturbación psíquica en los moradores” –cuenta el Dr. Franza– en “Faltas Ambientales en jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires”, *op. cit.*

1744. Z. 39, XLVI R.O.

fueron puestas de manifiesto en el fallo. El caso se resolvió haciendo lugar a la demanda, el 27 de agosto de 2013, en él la CSJN dijo:

... el patrimonio cultural de una Nación preserva la memoria histórica de su pueblo y, en consecuencia, resulta un factor fundamental para conformar y consolidar su identidad. Es por ello que su tutela por parte del Estado adquiere vital importancia puesto que permite preservar los testimonios de civilizaciones pasadas y presentes, los que resultan indispensables puntos de referencia de toda sociedad a la hora de programar sus proyectos sociales futuros.

Función ecológica de la propiedad: La Sala B de la Cámara Nacional en lo Civil sostuvo en el caso “Yalonzky, Bernardo c/ ETAPSA Línea 24 s/ Daños y perjuicios”, en fallo del 2003, que

... el art. 2611 del CC, que norma sobre las restricciones impuestas en el interés público estable[ce] que caen bajo la órbita del derecho administrativo, pero es del caso señalar que dichas limitaciones son las que se establecen en orden al Poder de Policía y se refieren a ciertos límites en la posibilidad de construcción de edificios (altura, arquitectura, estilo, necesidad de dejar una extensión sin construir como pulmón de manzana, restricciones a las estaciones de servicios y suministro de combustibles, prohibición de ciertas explotaciones cercanas a colegios, etc.) que la autoridad de aplicación dicta en razón de la seguridad de los edificios y a las necesidades de salubridad de la población y aún por motivo de orden estético, pero que no se refieren a la explotación privada de un servicio.

En el caso “Juillerat, Milton E. vs. Municipalidad de Buenos Aires”, la CSJN en su fallo del 23 de diciembre de 1986, ya había establecido

[q]ue la obligación legal de no edificar a mayor altura que la señalada por la autoridad administrativa, fundada en motivos de interés general constituye, sin duda alguna, una mera restricción impuesta a la propiedad privada. Ella encuentra justificación jurídica en el poder de policía local y no es indemnizable, ya que se trata simplemente de una carga general impuesta a todos los propietarios por razones de planeamiento urbano.¹⁷⁴⁵

*Demolición de construcciones ilegales:*¹⁷⁴⁶ La causa “Seleno SRL c/ GCBA s/ Impugnación de acto administrativo”¹⁷⁴⁷ si bien no se trata de un amparo colectivo, este fallo es importante porque pone de manifiesto la potestad del GCBA para exigir demoliciones o demoler si se violan las normas. También

1745. CSJN, Fallos: 308:2627, consid. 5.

1746. Alonso, María Victoria y Furfaro, Lautaro, “El régimen de las demoliciones en la Ciudad de Buenos Aires: un análisis normativo y jurisprudencia”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano, op. cit.*, pp. 299-328.

1747. Expte. N° 16943/O

pone de manifiesto la redacción confusa del Código de Edificación,¹⁷⁴⁸ que permite diferentes interpretaciones.

El GCBA había intimado a “Seleno SRL” a regularizar la situación de su inmueble en donde que se habían construido entresijos en los dormitorios sin el permiso pertinente, bajo apercibimiento de aplicar una multa y de que los trabajos fueran ejecutados por la Administración a costa del propietario. Se disponía que la situación se regularizara demoliendo las obras no reglamentarias que excedieran los 100 m². La empresa interpuso demanda con el objeto de que se declarase de nulidad del acto administrativo y sostenía que las obras eran legales según el inciso d) del artículo 6.3.1.2 del Código de Edificación. La Sala II de la Cámara de Apelaciones CAYT¹⁷⁴⁹ confirmó la sentencia de primera instancia que había hecho lugar a la demanda, porque entendieron que, si bien la construcción antirreglamentaria superaba los 100 m², el GCBA había ordenado la demolición sin analizar si las construcciones realizadas en contravención afectaban la seguridad, la salubridad o la estética edilicia, requisito indispensable para sostener el acto administrativo cuestionado. El TSJ, después del recurso interpuesto por el GCBA, hizo una interpretación distinta de los incisos a) y b) del artículo 6.3.1.2. del CE. Entendió que se tratan de dos potestades distintas, y que solo para el ejercicio de la segunda de ellas se exige acreditar que la obra antirreglamentaria afecta la seguridad, salubridad o estética edilicia. Sostuvo que

... [e]l inciso (a) faculta a la Administración a exigir que aquellas “edificaciones y estructuras que hayan sido alteradas respecto de las condiciones en que les fuera otorgado el correspondiente permiso” sean retrotraídas a su situación original. Las acciones que deba adoptar el administrado para cumplir con esa orden van a depender, exclusivamente, de la alteración que hubiera sufrido la estructura o la edificación. Por ejemplo, si se realizó una destrucción de una obra existente deberá reconstruirla y, en cambio, si se realizaron ampliaciones, modificaciones o agregados corresponderá, en principio, su demolición para devolver a la construcción a su situación original. El inciso (b), por su parte, habilita a la Administración a “disponer” (cf. la primera acepción de la RAE: “colocar, poner algo en orden y situación conveniente”), por sí, la demolición de las obras que allí se indican. Es decir, la Administración ejecuta el trabajo, la demolición, sin que medie intimación alguna.¹⁷⁵⁰

Por ello revocó la sentencia y la devolvió para que se dictara una nueva conforme a su interpretación. Es decir, en relación a los temas que venimos

1748. Arts. 2.2.5.2, 3.1.1.5 y 6.3.1.2

1749. Fallo del 23/08/2011.

1750. TSJ “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en: “Seleno SRL c/ GCBA s/ Impugnación de actos administrativos”, Expte. N° 8521/11, 24/08/2012, consid. 4 del voto del Dr. Lozano.

desarrollando en la investigación, queda claro que, en el primer caso, debería recomponer (si esto fuera factible) ante una obra ilegal actual o potencialmente contraria al ambiente o al patrimonio; en el segundo caso, habiendo un riesgo a la salud o al paisaje puede hacerlo el GCBA a su costa.

Sobrevino luego una nueva discusión en torno a la interpretación de la excepción de “construcciones sin declarar que no superen los 100 m²” y cómo se computaban, si era solo lo ilegal no declarado o el total de la obra. El GCBA sostuvo que era el total, el juez Corti de la Sala III apoyó esa interpretación, pero la mayoría del Tribunal (Hugo Zuleta y Gabriela Seijas) rechazaron esa interpretación, entendieron que solo computaba la construcción no declarada y por lo tanto terminaron haciendo lugar a la demanda, sin modificar ni demoler nada.

En materia de *cautelares* donde el GCBA solicita demoler por ilegalidades, la jurisprudencia es conservadora y suele no concederlas, fundado en la posible “irreparabilidad del daño si luego se resolviese que el acto administrativo es nulo”.¹⁷⁵¹ También, como lo explican Alonso y Furfaro, cuando se trata de modificaciones no declaradas a un inmueble propio para darle más funcionalidad, la orden del GCBA de demoler fue analizada en base a la “razonabilidad” de si era proporcionado o no demoler, sobre todo si se afectaba un interés público o solo el interés privado de los restantes copropietarios/as.¹⁷⁵² En este sentido si habría que insistir en una interpretación más rigurosa si se afectan “intereses colectivos” como ambiente o patrimonio.

En materia de arbolado: también son interesantes algunos añejos fallos de la Cámara de Apelaciones en lo Civil sobre la responsabilidad del GCBA que, a pesar de estar circunscriptos a causas de daños y perjuicios individuales, aun con los cambios del Código Civil y la autonomía de la Ciudad, en sus principios siguen teniendo vigencia:

1. “García Jurado, Eduardo Esteban T. c/ MCBA s/ Daños y perjuicios”, del 5 de julio de 1985:

Corresponde hacer lugar a la demanda por daños y perjuicios iniciada contra la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por un particular, a raíz de la caída de una rama de un árbol sobre su automóvil que estaba estacionado sobre la vereda. Si la culpa consiste en la omisión de las diligencias que exige la naturaleza de la obligación (o del obrar concreto) correspondientes a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar (art. 512 del Cód. Civil), habrá de concluirse que no es propio del estacionamiento de un vehículo verificar en detalle los ries-

1751. Así por ejemplo los fallos de la Sala I de la CAyT CABA en “Abrutin, Jonatan y otros c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales”, Expte. N° 32220/1, 26/05/2009 y de la Sala II en “Camin, Héctor Raúl y otros c/ GCBA s/ Incidente de apelación”, Expte. N° A10001/1, 23/09/2014.

1752. Ver: “Laes, Gustavo Fabian c/ GCBA s/ otros”, Expte. N° 210/0, 17/03/2005, citado por: Alonso, María Victoria y Furfaro, Lautaro, “El régimen de las demoliciones en la Ciudad de Buenos Aires: un análisis normativo y jurisprudencia”, *op. cit.*, p. 326.

gos de la especie que en el caso se dio. No es lo normal, ni parece inexcusable mirar para arriba y ver el estado de conservación de los árboles, por lo mismo que es dable confiar en el cuidado que sobre ellos incumbe a la Municipalidad como dueña y guardiana (art. 1113 del Cód. Civil).¹⁷⁵³

2. “Solari, Claudio Enrique c/ MCBA s/ Daños y perjuicio”, del 14 de agosto de 1987:¹⁷⁵⁴

Corresponde hacer lugar a la demanda por daños y perjuicios sufridos en el automóvil del accionante como consecuencia de la caída de un árbol, si no se dan las razones de excepción que justifiquen el incumplimiento de la obligación por parte de la Comuna de cuidar y conservar las especies arbóreas para evitar que puedan provocar perjuicios a los habitantes o a sus bienes (arts. 513 y 514 del Código Civil). Las precipitaciones de 36 mm o la existencia de vientos que alcancen una velocidad de 45 km. por hora no deben considerarse como excepciones, puesto que varias veces en un año calendario se registran cifras semejantes o superiores, máxime si el árbol contaba con una antigüedad de cincuenta años, por lo que es de presumir que la caída obedeció a otras razones como vejez o enfermedad y no a contingencias climáticas de producción frecuente. La disposición administrativa que prohíbe estacionar en determinados lugares y horarios, no tiene vinculación alguna con la seguridad de los rodados que se detengan, ni con la estabilidad de los árboles existentes. La infracción administrativa es ajena a la culpa del Municipio en el incumplimiento de su deber de impedir que se provocaran daños a los administrados.

3. “Moreno Eduardo Alberto c/ MCBA s/ Daños y perjuicios”, del 25 de febrero de 1988:

Corresponde hacer lugar a la demanda que por daños y perjuicios inicia el accionante a la Comuna, como consecuencia de los daños que sufriera su automóvil por la caída de un árbol. No obsta a ello la infracción a los reglamentos de tránsito que importa el estacionar en lugar prohibido ya que ello no fue causa sino mera ocasión, pues no era de por sí apta para producir el derrumbe del árbol que, en definitiva, configura el hecho fuente y como tal, irrelevante para hacer pesar sobre el demandante una parte del perjuicio sufrido.¹⁷⁵⁵

4. “Rodríguez, Jorge Enrique c/ GCBA s /daños y perjuicios”,¹⁷⁵⁶ del 13 de mayo de 2008:

Aparece como contradictoria con los propios actos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la alegación del caso fortuito un año después del dictamen en un

1753. Disponible en SAIJ.

1754. Fuente SAIJ, CNCiv, Sala G, magistrados Burnichon, Greco y Montes de Oca.

1755. Fuente SAIJ.

1756. Fuente SAIJ, CNCiv, Sala L, magistrados: Marcela Pérez Pardo, Víctor Fernando Liberman, O. Hilario Rebaudi Basavilbaso. Este fallo, junto con los demás fallos en causas ambientales no

expediente administrativo en el cual reconociera su responsabilidad en la caída de un árbol en la vía pública sobre el vehículo del actor.

X.3.7. El rol del Ministerio Público en materia ambiental y patrimonial

El Ministerio Público es el organismo del Poder Judicial de la Ciudad que promueve “la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad”.¹⁷⁵⁷ Tiene autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial.¹⁷⁵⁸ El Ministerio Público está a cargo un/a fiscal general, un/a Defensor/a General y un/a Asesor/a General Tutelar, quienes ejercen sus funciones ante el Tribunal Superior de Justicia, y por los/as demás funcionarios/as que de ellos dependen en cada una de las instancias y fueros, según lo expresa la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹⁷⁵⁹

No se puede analizar ni evaluar genéricamente al Ministerio Público, dada la especificidad de sus diferentes ramas. Asimismo, la creatividad y activismo en la defensa de los intereses colectivos no puede evaluarse de la misma manera en cada una de ellas ni a lo largo del tiempo, dado que no es lo mismo cuando la defensa de esos intereses colectivos coincide con el interés del Estado (en general, este rol le toca al Ministerio Público Fiscal en el fuero Penal, Contravencional y de Faltas) o cuando entran en conflicto y además porque ha habido un incremento de causas y riesgos crecientes en la medida en que el proceso del extractivismo urbano ha avanzado.

X.3.7.1. Ministerio Público de la Defensa¹⁷⁶⁰

Más allá del tradicional desempeño de esta institución en materia contravencional y penal, que obviamente en la medida de la transferencia de competencias será creciente, desde el comienzo de la nueva institucionalidad en la Ciudad este organismo ha desempeñado un rol importante en la protección y defensa de los derechos económicos y sociales y sobre todo acompañando a las personas que viven en barrios precarios o en situación de calle. Ha tenido espe-

registradas como procesos colectivos o anteriores a la existencia del registro (1996-2017), en procesos no colectivos o de otros fueros, integra el Anexo 11 de la tesis original, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

1757. CCABA, art. 125.

1758. CCABA, art. 124.

1759. CCABA, art. 126.

1760. En base a sus respuestas a nuestras solicitudes de información pública (Ley N° 104 y Ley N° 303 CABA) Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad. Dos solicitudes de información presentadas el 09/05/2017, respuesta del 19/07/2017 y del 12/03/2018 y respuestas por escrito de Roberto Gallardo, Defensor General Adjunto de la CABA, en forma interina entre octubre 2011 - abril 2013.

cialmente un rol destacado en los procesos judiciales en reclamo por el derecho a la vivienda,¹⁷⁶¹ el acceso a derechos básicos como el agua o ante graves riesgos eléctricos o edilicios sobre todo en barrios humildes o complejos habitacionales sociales, ya sea ejerciendo el patrocinio o como tercero.

En la específica materia ambiental, obviamente que atraviesa casi todos los casos de barrios precarios, acceso al agua y problemas edilicios en complejos habitacionales, pero merece subrayarse el protagonismo que ha asumido en el acompañamiento a los/as vecinos/as de las villas y barrios de las comunas incluidas en la causa “Mendoza”, máxime ante la falta de designación del Defensor/a del Pueblo de la Nación desde 2007 y la reticencia de la Corte Suprema de Justicia a habilitar la participación directa de los/as habitantes de la cuenca no amparistas. Ha promovido un interesante mecanismo de articulación con las ONG del Cuerpo Colegiado y otras instituciones gubernamentales que pueden colaborar en el impulso de la causa y el monitoreo de ACUMAR, como la Procuración fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación o las defensorías del pueblo locales de las diferentes jurisdicciones de la cuenca Matanzas-Riachuelo.

Si se analizan las intervenciones de la Defensoría, defensor/a por defensor y en todas las instancias¹⁷⁶² tenemos que en primera instancia han participado, en general patrocinando en 54 causas, en Cámara han intervenido 21 veces en 10 causas y el Defensor General en 9 oportunidades en 7 causas hasta el 19 de julio de 2017.

En primera instancia, la Defensoría CAyT N° 1 intervino en 14 causas 10 en materia de villas o urbanizaciones (Soldati, Ramón Carrillo y villa 21-24) y 4 sobre temas de patrimonio y espacio público, de las cuales 2 fueron por protección de adoquinado en Palermo¹⁷⁶³ y Santa Rita y 2 en protección de plazas.¹⁷⁶⁴ De todas ellas solo en 2 había sentencia a julio de 2017. La Defensoría CAyT N° 2 actuó en 11 causa: 6 por temas d patrimonio histórico, 2 de espacio público, 2 de complejos habitacionales y 1 sin especificar (6 causas de 11 tenían sentencia a julio de 2017). La Defensoría CAyT N° 3 llevó 6 causas: 1 de patrimonio histórico, 1 de urbanización (Soldati) y 4 en relación con emergencia social en barrios vulnerables, originadas por la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS); solo había 2 causas con sentencia. La Defensoría CAyT N° 4 intervino en 11 causas, 5 de urbanizaciones, 2 de acceso al agua, 3 por amenazas

1761. Corti, Horacio (comp.) *Derecho a la Vivienda. Síntesis de Jurisprudencia*. Horacio Corti, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017.

1762. Sobre la base de los listados de casos en sus respuestas con datos al 19/07/2017.

1763. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Travi, Federico y otros c/ GCBA s/Amparo”, 21 de diciembre de 2016

1764. Juzgado de 1ra instancia en lo contencioso administrativo y tributario N° 3, “Peña, Milcides Floreal Arturo contra Ministerio de Desarrollo Urbano y otros sobre Amparo”, 05/02/2020; “Young Dora y otros contra GCBA y otros Sobre Amparo”

al patrimonio (una de las cuales –la causa “Teso”– es por adoquinado) y 1 por contaminación de suelos iniciada por la Asesoría Tutelar (Villa 20); de todas estas 5 ya tenían sentencia. La Defensoría CAyT N° 5 informó 10 causas: 4 de urbanizaciones con contaminación y riesgo eléctrico, 2 de accesos a servicios públicos, 1 de espacio público y arbolado y 3 de amenaza al patrimonio, una de las cuales es por adoquinado –la causa “Cuello”– y otra en protección del Cine Teatro Urquiza de Parque Patricios –“Martín, Gabriel Octavio y otros c/ GCBA s/ Amparo”–;¹⁷⁶⁵ de todas ellas solo hay sentencia en una. La Defensoría CAyT N° 6 intervino en 2 causas: 1 ambiental en Santos Dumont 2719 –autos “Gomes, Gloria C. y otros c/ GCBA s/ Amparo”– y 1 patrimonio en defensa del edificio de Bacacay 2954 –autos “De Bella”–. En cuanto a la Defensoría de Cámara CAyT N° 1 tuvo 10 intervenciones en 3 causas: 1 por urbanización con aplicación de astreintes, y 2 en defensa del patrimonio (uno en una plaza –autos “Cuneo, Ricardo”– y otra para compatibilizarlo con accesibilidad para personas con discapacidad “autos –Young, Dora”–). En la Defensoría CAyT de Cámara N° 2 hubo 11 actuaciones en 7 causas: 2 de urbanizaciones, 1 de integración urbanística y 5 de patrimonio (causas “Fraga, Ondina” –en defensa del paisaje y el entorno de la casa del Obispo Podestá–, “Teso, Oscar Emilio y otros” –adoquines de San Telmo–, “Martín, Gabriel” –Teatro Urquiza– y “Asociación Amigos del Lago” –en protección del Paseo Marcela Iglesias, ex Paseo de la Infanta, en el Parque Tres de Febrero–).

Llegaron al TSJ 7 causas y tuvieron 9 intervenciones del Defensor General: en 6 casos son cuestiones de patrimonio (causas “Asociación Civil que no se repita”; “Fraga, Ondina”; “Travi, Federico”; “Teso, Oscar”; “Martín, Gabriel” y “Frondizi, Marcelo”¹⁷⁶⁶) y 1 de urbanización. A fecha julio del 2017 había 5 sentencias en esas causas.

Mucho del accionar en causas de defensa del patrimonio se debió a la creación de la Unidad de Defensa del Patrimonio durante la gestión del Defensor General Mario Kestelboim, por sugerencia de Roberto Gallardo quien se desempeñó interinamente como Defensor General Adjunto entre octubre del 2011 y abril del 2013. A su frente estuvo el Dr. José Iglesias. Durante este periodo los/as vecinos/as sintieron, al menos en esta materia, que tenían a donde recurrir. En el actual organigrama esa unidad no existe más.¹⁷⁶⁷ El De-

1765. Expte. N° A70952/2013.

1766. Esta es la famosa causa del Hospital Borda, cuando el Poder Ejecutivo quiso demoler -y demolió en Taller Protegido y quería construir en Centro Cívico en los terrenos circundantes, a pesar de ser el hospital Patrimonio Histórico Nacional. “Frondizi, Marcelo H. y otros s/queja- rec. de inconstitucionalidad denegado en: Naddeo, María Elena y otros c/ GCBA”, Expte. N° 10783/14.

1767. Cfme. web Ministerio Público de la Defensa de CABA. Disponible en: https://www.mpdefensa.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=439&Itemid=299 [fecha de consulta: 31/01/2022].

fensor General Horacio Corti nos respondió que existe un Programa de Derecho Culturales, que incluye el patrimonio histórico, y es un equipo de apoyo a los/as defensores/as, pero no hay más una unidad especializada.

Nunca existió ninguna dependencia especializada en materia ambiental propiamente dicha dentro del Ministerio Público de la Defensa.¹⁷⁶⁸

X.3.7.2. Asesoría Tutelar¹⁷⁶⁹

Las funciones del Ministerio Público Tutelar, como órgano del Poder Judicial, se circunscriben al control de legalidad de los procedimientos, la promoción del acceso a la justicia, y el respeto, la protección, la promoción y la satisfacción de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental. Para realizar esta función, el MPT cuenta con profesionales especializados que asesoran, informan y orientan a los/las titulares de derechos y/o sus representantes.

Es importante su proceso de apertura de oficinas de atención, especialmente en villas, pero aún no está presente en todas las comunas, sino que solo en 5.

Si bien se le da traslado y dictamina en todas las causas donde hay niños/as, adolescentes y personas con padecimiento mental, queremos destacar su potencialidad de intervención de oficio en materia ambiental cuando hay niños/as y personas con padecimiento mental afectados/as.

Así por ejemplo actuó de oficio en el caso de Villa 20 para lograr la erradicación del “cementerio de autos” que ocasionaba la contaminación de suelo con graves daños. Este caso se inició el 11 de noviembre de 2006 a partir de una petición del Asesor Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires para lograr que el GCBA arbitre los medios pertinentes para efectivizar la desocupación del predio de la Villa 20 donde funcionaba un depósito de autos de la Policía Federal, en conformidad con la legislación que ordena la urbanización de la Villa 20. Luego se incorporarían a la causa abogados particulares patrocinando a los/as vecinos/as y la Defensoría.

Se dictó una medida cautelar que ordenó la clausura del “cementerio de autos” como también la obligación de desocupar totalmente el predio y desinfectar, desratizar y sanear el mismo. Este expediente es un incidente de otra gran causa, la causa de Villa 20, en la cual se solicitó la regularización de las elecciones de la Villa 20, a partir de un conflicto entre distintos/as vecinos/as.

¹⁷⁶⁸. Fuente: Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad, respuesta a solicitud de información pública Leyes N° 104 y N° 303 CABA. En el Anexo 12 de la tesis original incluimos un cuadro con detalle de actuaciones del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad en materia ambiental y en defensa del patrimonio, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

¹⁷⁶⁹. Ver su web <http://www.mptutelar.gob.ar/> [fecha de consulta: 21/01/2022].

Este caso permite entender la dinámica que produce una judicialización promovida desde un organismo del Poder Judicial local y que se desarrolló a partir de una fuerte convicción del juez del proceso, que avanzó de forma drástica para lograr el cumplimiento de la orden emitida por el juzgado, debido a que se registraron dificultades en su cumplimiento, las que se fueron sorteando a través del uso de remedios fuertes, tales como la imposición de multas y embargos. En particular, muchas de las audiencias que habían debido realizarse con las autoridades durante el proceso resultaron frustradas y otras tuvieron lugar con presencia y voz de los/as vecinos/as. El juez se valió de informes sanitarios y medioambientales producidos por organismos públicos sobre el estado del predio y los impactos en la salud, especialmente en los niños/as, y también visitó e inspeccionó él mismo.

La sentencia que otorgó protección a los habitantes de Villa 20 frente a un grave peligro para su salud, se fundó en lo sostenido por la jurisprudencia del fuero en cuanto a que el derecho a condiciones mínimas de asistencia e inclusión social es un derecho fundamental que resulta imprescindible para el ejercicio de la autonomía individual¹⁷⁷⁰. Reconoció que el Estado tiene el deber inexcusable de realizar prestaciones positivas, de manera que el ejercicio de derechos de aquellos no se torne ilusorio. Gracias a la intervención de la Asesoría Tutelar se enfatizó la situación de victimización objetiva que políticas públicas segregacionistas producen sobre los colectivos vulnerabilizados de personas residentes en un barrio pobre.¹⁷⁷¹

X.3.7.3. Ministerio Público Fiscal. La Fiscalía especializada¹⁷⁷²

Sus tareas se llevan a cabo por intermedio de los/as Fiscales ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario y ante el Fuero Penal, Contravencional y de Faltas que se distribuyen los casos según el lugar y la fecha de comisión del hecho a investigar. El MPF de CABA trabaja descentralizadamente, funcionando con una Unidad Fiscal en materia Contencioso, Administrativo y Tributario, y con cinco Unidades Fiscales en materia Penal, Contravencio-

1770. CN, art. 19.

1771. Expte. N° 12975/5, 27/11/2009. Ver: Delamata, Gabriela, "Sectores populares y movilización de derechos. Efectos y dinámicas del activismo judicial en las villas de Buenos Aires". Disponible en: http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/seminario/pdf/martes/Gabriela_Delamata.pdf [fecha de consulta: 31/01/2022].

1772. Sobre la base de los propios informes estadísticos *online* del Ministerio Público Fiscal de CABA. Disponible en: <https://www.fiscalias.gob.ar/informes/> [fecha de consulta: 31/01/2022] y especialmente la entrevista a Blas Matías Michienzi, Fiscal en lo PCyF, responsable de la Unidad Fiscal Especializada en Materia Ambiental (UFEMA) del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, del 27/12/2017.

nal y de Faltas. A su vez, también funciona una Unidad Fiscal con Competencia Única, se crearon los Equipos Especializados en Delitos Informáticos y en Violencia Doméstica y más recientemente se creó la Unidad Fiscal Especializada en materia ambiental (UFEMA).

En el fuero Penal, Contravencional y de Faltas: Como vimos al hablar de la autonomía y organización del Poder Judicial de la Ciudad, en materia de contravenciones y faltas desde un comienzo fue competente la Justicia de CABA aplicando el Código de Convivencia o Luego el Contravencional,¹⁷⁷³ el Régimen de faltas¹⁷⁷⁴ y las infracciones a las leyes de Aguas,¹⁷⁷⁵ arbolado,¹⁷⁷⁶ o a la de evaluación de impacto ambiental¹⁷⁷⁷ contienen infracciones. Al completarse la segunda transferencia de competencias, el ya para entonces fuero Penal, Contravencional y de faltas de la Ciudad asumió competencias sobre delitos que pueden tener relación de causa o efecto ambiental (daños, maltrato animal, abandono de personas, omisión de auxilio) y más aun con la tercera transferencia (violación de los deberes de funcionario público y lesiones).¹⁷⁷⁸ En materia de Residuos peligrosos, la Ciudad aplica sus propias leyes¹⁷⁷⁹ y nunca adhirió expresamente a la Ley nacional N° 24051, pero cuando se sancionó la Ciudad no era autónoma. Sin embargo, la Ley N° 24051 es una ley mixta que contiene normativa administrativa y de fondo (penal), local y federal. Aunque esta no es una ley de presupuestos mínimos, desde la sanción de la Ley General del Ambiente, que instituye el principio general de la competencia local en materia ambiental compete su aplicación a la justicia local. En este sentido la Resolución N° 15/2010 del fiscal general Germán Garavano en CABA dispuso que los/as fiscales deben asumir la competencia en relación a los delitos previstos por la Ley N° 24051.¹⁷⁸⁰ Aunque hay muchos juzgados en CABA que entienden que no son competentes.

Posteriormente también debemos mencionar las Resoluciones del Fiscal General N°271/2011 que amplían el objeto de las investigaciones complejas a las infracciones donde estén comprometidos bienes ambientales, la N° 332/2012 que dispone la creación de la Unidad Fiscal con competencia Especial Única,

1773. Ley N° 10, sucesivamente modificado y luego derogado por la Ley N° 1472.

1774. Ley N° 451.

1775. Ley N° 3295.

1776. Primero la Ley N° 1556, luego Ley N° 3263.

1777. Ley N° 123.

1778. Ya dijimos que el art. 200 del Código Penal que castiga en envenenamiento o adulteración de aguas potables, la Ley de Fauna (N° 22241), la Ley de Residuos Peligrosos (Ley N° 24051) y el Delito de Encubrimiento (art. 277 CP) no han sido formalmente transferidos y que esto genera en muchos casos problemas de competencia e interpretativos.

1779. Ley N° 2214 de residuos peligrosos y Ley N° 154 de residuos patogénicos.

1780. Arts. 55, párr. 1; 56, párr. 1 y 57.

a fin de investigar ilícitos ambientales en todo el ámbito de la Ciudad y finalmente la creación de la Unidad Fiscal Especializada en materia ambiental (UFEMA)¹⁷⁸¹ por la Resolución FG N° 6/2016, que además de las competencias otorgadas en la primera etapa,¹⁷⁸² también intervendrá en los delitos de la Ley N° 14346 (maltrato animal), en los casos de violaciones de clausura¹⁷⁸³ dictadas por la Dirección de Control de APRA u otras agencias u órganos gubernamentales, respecto al régimen de faltas de la Ley N° 451, o en caso de pases o revisión de medidas cautelares en contravenciones¹⁷⁸⁴ en las que haya intervención del APRA, a partir del 1 de marzo de 2016. Esto incluye una larga lista de faltas, contravenciones y delitos sobre ruidos, olores, faltas bromatológicas, interrupción cadena de frío, venta o tenencia irregular de animales, destrucción del arbolado público urbano¹⁷⁸⁵, residuos patogénicos,¹⁷⁸⁶ infracciones a la ley de gestión ambiental del agua,¹⁷⁸⁷ vertido en sumideros, conexiones clandestinas, uso de detergentes no biodegradables, maltrato de aves o caza de pájaros, entre otras.

La creación de la UFEMA y la integración de un equipo especializado han significado en muchos casos un gran avance. Sin embargo, muchas veces hay falencias en la redacción de las normas que conspiran o jueces/zas del fuero Penal, Contravencional y de Faltas que creen no tener competencias en algunos temas (ejemplo residuos peligrosos) o que desconocen la aplicación de los principios ambientales aun en sede penal o en materia procesal penal.

Además, cuando interrogamos al titular de la UFEMA por los delitos, faltas y contravenciones contra el patrimonio se nos informó que los primeros no estaban totalmente transferidos a la justicia local¹⁷⁸⁸ y en el caso del delito de daño contra bienes de patrimonio cultural¹⁷⁸⁹ ya transferido o de contravenciones y faltas en la materia, no están dentro de las competencias de la fiscalía especializada, sino que se asignan según el lugar de comisión al fiscal de ese territorio. De esta manera queda lo patrimonial desgajado de lo ambiental, a pesar de las disposiciones constitucionales nacional y de la Ciudad, y de la Ley General del Ambiente que siempre los consideran como aspectos integrados.

1781. Siguiendo los pasos de la Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental Federal (UFIMA), creada por Resolución PGN N° 123/06, 13/09/2006.

1782. Art. 54 del Cód. Contrav. y arts. 55 párr. 1; 56, párr. 1 y 57 de la Ley N° 24051.

1783. CC, art. 73.

1784. Arts. 8 y 14 de la Ley N° 1217.

1785. Ley N° 3263.

1786. Ley N° 2195.

1787. Ley N° 3295.

1788. Ley N° 25743.

1789. Que no contempla expresamente el daño a un bien propio.

En el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario: La Fiscalía debería actuar “en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad”. Sin embargo, en los procesos colectivos actúa como un defensor del PE. No solo no efectúa el adecuado *control de ambientalidad*, que debería liderar en las causas, aún a falta de planteos por parte de los actores o reparando sus limitaciones y falencias, sino que no realiza ni siquiera el *control de legalidad*. Muy por el contrario, plantea excepciones inconducentes, que incluso en los últimos tiempos, desde el 2010/2011, se han vuelto sistemáticas y dilatorias en todas las instancias, por ejemplo, el planteo de que no se configura “caso” o “causa”.

Particularmente hemos verificado que son recurrentes las “intromisiones”¹⁷⁹⁰ y objetables dictámenes del Fiscal interino Damián Corti planteando en todos los expedientes colectivos que no hay caso y apelando todo siempre. Se constata lo que uno de los entrevistados llamó “la colonización de los actores” que deben garantizar la legalidad y defensa de los intereses colectivos. No se diferencia entre la defensa del GCBA y la defensa del interés colectivo. No se actúa con el criterio que requieren las causas donde están en juego intereses colectivos, sino que se aplica una lógica de causa tradicional del derecho administrativo.

X.3.8. Control de ambientalidad y eficacia

Conforme los mandatos de la Ley General del Ambiente, de presupuestos mínimos y de aplicación en todas las jurisdicciones, en caso de medidas regresivas o restrictivas o que generan riesgo en materia ambiental funciona el *juicio de razonabilidad agravado* por la prohibición de regresión y el deber de precaución. Esto hace que haya una presunción de ilegitimidad de la norma o el acto administrativo regresivo, dañoso al ambiente o del hecho u omisión riesgosa, que se traduce en la inversión de la carga de la prueba. Es el Estado el que debe probar que aun siendo regresiva o restrictiva o generando daño ambiental o riesgo la medida o la norma es razonable o está justificada y que no había otra alternativa y que es imprescindible.¹⁷⁹¹

Si existe un conflicto de derechos fundamentales los/as jueces/as deben aplicar el juicio de ponderación como técnica para la resolución, pero los principios ambientales no compiten, sino que son reglas de razonamiento, indicaciones

1790. Así las denominaron varios jueces y abogados litigantes.

1791. Ver: Courtis, Christian, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en Courtis, Christian (comp.), *Ni un paso atrás. La Prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2008, p. 22-23; tmb. en: Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta, 2002. Para el principio de no regresión: Bianchi, Lorena, *op. cit.*, pp.170-171, citando también a Sozzo.

marco o procedimentales o “megaprincipios”¹⁷⁹² que guían la ponderación estableciendo la protección de las generaciones futuras y la precedencia de los bienes comunes o derechos colectivos sobre los bienes o derechos individuales.¹⁷⁹³

Hay muy poco uso en la Justicia de CABA de los principios ambientales. En general aparecen más citados en precautelares y cautelares los principios de prevención, y el de precaución. Este último muchas veces mal citado porque no hay duda científica en los casos de que se trata. No se encuentran alusiones a otros principios ambientales y menos aún en sentencias definitivas.

Es preocupante la disminución de cautelares en la segunda instancia en la medida que ponen en riesgo no solo la eficacia de una sentencia, sino que descuidan especialmente el deber de prevención en materia ambiental.

Ponemos dos buenos ejemplos de fallos en la línea con lo que planteamos –más allá de toda la jurisprudencia de la CSJN ya detallada en la materia–, uno del Tribunal Cimero de la provincia de Buenos Aires y otro en una causa de la Cámara Nacional en lo Civil. En el primero se aplica correctamente el principio precautorio: “Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida (ADECAVI) c/ Provincia de Buenos Aires”: se trata de una demanda declarativa de inconstitucionalidad contra una ley que dona un inmueble al Municipio de Pilar con cargo de instalar una planta de tratamiento cloacal.¹⁷⁹⁴

En el segundo se modifica de manera activista el efecto suspensivo de recurso para proteger la garantía en respeto a la precaución: “Quinquel SA c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ recurso de hecho– Cautelar– precaución”. Se modifica el recurso con efecto suspensivo para preservar la garantía.¹⁷⁹⁵

1792. Ver Lorenzetti, Ricardo, *Teoría de la Decisión Judicial. Fundamentos de Derecho*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 2006.

1793. Arts. 2, 240 y 241 del Código Civil y Comercial.

1794. SCBA, 30/03/2010, “En el marco de esta acción originaria la Corte ha acogido reclamos precautorios suspensivos en casos en que el cumplimiento de la norma cuestionada generaba un perjuicio grave para el derecho invocado por los actores o cuando, en los hechos, la ejecución la disposición implicaba la solución anticipada del pleito”. La SCBA establece que: a) La zona en cuestión es inundable, de lo que surge, prima facie, el riesgo de una incidencia negativa apreciable en el entorno natural; b) No aparece en autos acreditado que la solución normativa hubiese sido respaldada por una declaración de impacto ambiental; c) La ausencia de procedimiento de impacto ambiental determinado por las leyes en la materia echa sombra sobre la validez del precepto cuestionado. Decide suspender los efectos de la ley cuestionada hasta tanto se sustancie la información requerida: “Requerir al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible informe al Tribunal en forma detallada sobre la caracterización medioambiental y diagnóstico de la parcela en cuestión, acompañando la pertinente documentación de respaldo y toda aquella vinculada a evaluaciones de impacto “ambiental” referidas al emprendimiento en cuestión”.

1795. CNCiv., Sala I, 19/11/1998, publicada en E. D. del 16/08/2000, p. 1; Néstor Pedro Sagüés, en “La inconstitucionalidad de la concesión con efecto suspensivo de la resolución admisorio de una medida cautelar en el amparo”, en *Revista Jurídica El Derecho*, Buenos Aires, 16/08/2000, pp. 1-3, comentario al fallo de la CNCiv. Sala I, 19/11/1998, “Quinquel SA c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Recurso de hecho”, en el que se precisa que: “... cuando se accede a la medida precautoria, la

X.3.9. ADI en la protección del ambiente

En el doble sistema de control de constitucionalidad que prevé la Constitución de Buenos Aires, un instrumento muy valioso es el de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad (ADI) ante el TSJ.

En este caso “la declaración de inconstitucionalidad hace perder vigencia a la norma salvo que se trate de una ley y la Legislatura la ratifique dentro de los tres meses de la sentencia declarativa por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes ...”.¹⁷⁹⁶ Y “La ratificación de la Legislatura no altera sus efectos en el caso concreto ni impide el posterior control difuso de constitucionalidad...”.¹⁷⁹⁷

Son escasísimos los casos en los que el TSJ declara la inconstitucionalidad de alguna ley a través de este mecanismo. Es cuando el TSJ pone algún límite a la Legislatura.

Tanto la reglamentación legislativa¹⁷⁹⁸ como la propia jurisprudencia del TSJ han recortado el objetivo de esta acción popular que es un elemento novedoso de nuestra “democracia participativa” elaborado participativamente y dotado de un consenso original en la Constituyente de la Ciudad.¹⁷⁹⁹ No se asume la ADI como una obligación –deber de las comunas, el Poder Ejecutivo y el propio TSJ– de impugnar de oficio la inconstitucionalidad de las leyes y se restringe muchas veces cuando esta acción altruista es planteada por ciudadanos/as.

Es positivo que la ley finalmente haya recuperado la legitimación amplísima que era negada previamente por el TSJ¹⁸⁰⁰ y que sigue desconociendo la

concesión del recurso con efecto suspensivo puede enervar la eficacia del pronunciamiento, peligro que se evita modificando dicho efecto –si las circunstancias del caso lo exigen– para adecuar la ley adjetiva a la garantía constitucional...”).

1796. CCABA, art. 113, inc. 2.

1797. Ídem.

1798. Ley N° 402, arts. 17 y ss.

1799. Los seis capítulos del Título V de la CCABA referidos al Poder Judicial fueron aprobados unánimemente al ser considerados en general. Al tratarse el art. 113 en particular se votó inciso por inciso “...justamente para dejar constancia...” de que los cinco primeros fueron aprobados por unanimidad tal como lo señaló la presidencia de la Convención, en ese momento ejercida por Inés Pérez Suárez, cosa que no ocurrió con otros incisos del mismo artículo.

1800. Antes de la Ley N° 402, el TSJ era hiperrestrictivo de la legitimación de esta acción popular. Coincidimos con Caplán en que dada la casi contemporaneidad entre el debate de la Constituyente y los fallos inaugurales del TSJ lo más probable es que el ánimo, experiencia y formación de sus integrantes estuvieran más ligados a las limitaciones propias del control constitucional difuso practicado en forma exclusiva que al texto inequívoco de la nueva norma constitucional que dispone, además del mencionado, un control centralizado, en sintonía con el sector que originariamente en la Constituyente se manifestó predominantemente opuesto al control concentrado, pero que dejó de lado la postura como se aprecia en la votación por unanimidad, ver Caplán, Ariel, “Una visión crítica de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad (ADI) y la construcción de un nuevo esquema conceptual referencial y operativo (ECRO) para profundizarla”. Disponible en: http://www.adaciudad.com.ar/sitio/pdfs/documentos/material_interes/ADI-Caplan.pdf [fecha de consulta: 01/02/2022]

legitimación de la Defensoría del Pueblo para plantear la inconstitucionalidad de las leyes. Pero subsisten otras restricciones como cuando, por ejemplo, la jurisprudencia del TSJ¹⁸⁰¹ no hace lugar a ninguna medida cautelar en una ADI basado en el carácter abstracto de la acción. En nuestro criterio tales medidas procederían aun cuando se estuviera frente a una cuestión abstracta en todos los casos en que procede la suspensión de los actos administrativos por aplicación supletoria del artículo 189 del CCAT,¹⁸⁰² esto es cuando la ejecución del acto cuestionado pudiera causar graves daños, y fuera de inconstitucionalidad manifiesta o su ejecución causare mayores perjuicios que su suspensión.

Otra restricción es que todos los defectos formales de la demanda en una ADI debieran ser subsanables y subsanados de la forma prevista en el artículo 5 de la Ley N° 402 y si pasado el plazo de tres días ahí fijados sin que la parte lo haga el TSJ podría hacerlo de oficio o seguir adelante el proceso sin su cumplimiento cuando ello no fuera indispensable (como sería el caso de la denuncia del domicilio real del accionante) para proseguir el proceso.

Otro punto donde el TSJ restringe opciones es que la norma legal que establece que “La acción declarativa de inconstitucionalidad tiene por exclusivo objeto el análisis de la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general...”¹⁸⁰³ no excluye la posibilidad de que ese análisis de la norma general se haga en abstracto y además en relación a algún caso concreto y que de ello resulte una condena determinada. Coincidimos con Caplán en que no hay nada en la ley ni en la CCABA que lo impida. Entendemos que es la doctrina del TSJ lo único que lo hace y que dicha jurisprudencia contradice lo previsto en la CCABA y en la Ley N° 402 aunque también acordamos en que esta última podría haber sido más específica.¹⁸⁰⁴

No existe información disponible *online* clasificada sobre los casos tramitados. Esto es: si después de una sentencia declarativa de inconstitucionalidad del TSJ fue o no ratificada la ley por la Legislatura. Se debió recurrir a distintas áreas de la Legislatura y hacer un trabajo de confronte y reconstrucción manual, que fue corregido varias veces, cruzando la información del Boletín Oficial de la Ciudad, la base del jurisprudencia del TSJ y la base de

1801. Causas nros.: 4681/06, 52/99, 60/99, 81/99, 386/00, 826/01, 1268/01, 1542/02, 2309/03, entre otras.

1802. Cfme. Ley N° 402, art. 2.

1803. Ley N° 402, art. 17.

1804. Para una pormenorizada crítica a la reglamentación de la ADI y la jurisprudencia restrictiva del TSJ en la materia, ver: Caplán, Ariel, “Una visión crítica de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad (ADI) y la construcción de un nuevo esquema conceptual referencial y operativo (ECRO) para profundizarla”, *op. cit.*

Secretaría Parlamentaria de la Legislatura, contando con la invalorable colaboración del personal del CEDOM.¹⁸⁰⁵

CEDOM nos informa que hay solo 9 declaraciones de inconstitucionalidad de leyes CABA notificadas¹⁸⁰⁶ por el TSJ y una por la CSJN.¹⁸⁰⁷ En este último caso obviamente la norma sigue vigente porque, aunque sea el más alto tribunal del país, la declaración de inconstitucionalidad se rige por las reglas del control difuso.

Si bien ninguna de las leyes o normas legales declaradas inconstitucionales es estrictamente ambiental,¹⁸⁰⁸ hay dos de estas declaraciones que tienen impacto positivo en la materia.

DECLARACIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES						
Norma	Artículos	Proyecto Elevación	Publicación BO TSJ	CAUSA	Ratificada	Aceptac.
Ley N° 941	Art. 13	2406/0/17 inicio 29/08/17	Res. N° 690-17, BO N° 5198, p. 303 del 25/08/17	Exp. N° 12864/15 "AIPH s/ acción declarativa Inconst." del 16/08/17		Res. Leg. N° 398/17 del 07/12/17
Ley N° 941	Art. 9 inc K y Art. 13	3424/0/16 inicio 21/10/16		Exp. N° 12864/15 "AIPH s/ acción declarativa Inconst." del 05/10/16		No sancionado

1805. Nuestro especial reconocimiento a María Del Carmen Diodati del CEDOM., que también requiero información en este caso de la Dra. Carmen Oliva Saldivar Fariña que es quien lleva registrado: número de norma y publicación en el Boletín Oficial.

1806. De fecha 15 de febrero de 2018.

1807. La CSJN declaró la inconstitucionalidad de la Ley N° 2990 en los autos "Beaudeau, Ricardo s/ Quiebra" en fallo del 07/02/2012, a petición del Estado nacional, Ministerio de Educación en relación con los dividendos caducos, que la Ley N° 24522, art. 224 destina al fomento de la "educación común" y la ley de CABA destina al mismo fin, pero solo para ser aplicados en esta jurisdicción.

1808. Los temas de las ADI exitosas que se estudiaron, pero quedan fuera de este trabajo están vinculadas a procedimientos de designación o remoción de magistrados/as o a la o a la constitución de organismos u órganos –Consejo de la Magistratura o jurado de enjuiciamiento–, temas consorciales, discriminación étnica en el Estatuto Docente, o limitaciones a los músicos/as en la regulación de los locales con música en vivo. También existen declaraciones de inconstitucionalidad de Resoluciones, Decreto y del Código Electoral Nacional, ningún sobre temas ambientales.

Ley N° 2145	Art. 4	2846/0/07 inicio 12/02/08	BO N° 2867, p. 82 del 11/02/08	Exp. N° 5296/07 "Gil Domínguez, Andrés c/GCBA s/ acción declarativa Inconst." del 27/12/07		Res. Leg. N° 192/08 del 12/06/08
Ord. N° 24654	Art. 15	2845/0/07 inicio 12/02/08		Exp. N° 5167/07 "Unión de Músicos Indepen- dientes s/ acción declarativa Inconstitu- cionalidad" del 10/4/07		Res. Leg. N° 191/08 del 12/06/08
Ley N° 1877	Art. 4, inc. b	2844/0/07 inicio 12/02/08	BO N° 2835, p. 85 del 19/12/07	Exp. N° 4267/06 "Gigacable SA c/ GCBA s/ acción declarativa Inconstitu- cionalidad del 11/12/07		No sancionado
Ley N° 7	Art. 9 4° párrafo			Exp. N° 2671/03 "Gil Domínguez, Andrés s/ acción declarativa Inconst." del 21/12/07		

Ley N° 31	Art. 5 y cláus. Transitoria 2 y 5	2022/0/03 inicio 12/12/03	BO N° 1828, p. 29 del 28/11/03	Exp. 1867/02 "Gordillo, Agustín Alberto s/ acción declarativa Inconstitu- cionalidad" del 25/11/03	Res Leg. N° 12/04 del 18/03/04	
Ley N° 54	Art. 51 Párrafo	2022/0/03 inicio 12/12/03	BO N° 1828, p. 29 del 28/11/03	Exp. N° 1867/02 "Gordillo, Agustín Alberto s/ acción declarativa Inconstitu- cionalidad del 25/11/03	Res Leg. N° 12/04 del 18/03/04	
Ord. N° 40593	Art. 14 inc. e	1196/0/02 Inicio 22/05/02	BO N° 1328, p. 42 del 28/11/01	Exp. N° 826/01 "Salgado, Graciela Beatriz c/GCBA s/ acción declarativa Inconstitu- cionalidad" del 21/11/01		No sancionado

Efectivamente, en el caso de la Ley N° 1877 de Regulación en la Ciudad de la instalación de redes de TV por cable, y más allá de nuestra crítica a la ley que permite el tendido de cables aéreos en casi toda la ciudad, lo cual tiene un impacto visual negativo en relación al paisaje y en algunos casos deviene lisa y llanamente en "polución visual", la declaración de inconstitucionalidad del TST¹⁸⁰⁹ –aunque centrada en otros fundamentos vinculados a la violación del principio de igualdad y la competencia desleal y con solo una tangencial e indirecta mención a "la seguridad, estética y preservación del patrimonio histórico en lo que hace al microcentro y Casco Histórico..."– es ambientalmente positiva en su

1809. Exp. N° 4267/06, "Gigacable SA c/ GCBA s/ acción declarativa de Inconstitucionalidad", 11/12/07.

resultado porque al menos impide que por vía excepcional y discriminatoria “las tres prestadoras que acreditaran más antigüedad en la prestación al 31/12/2004” (o sea, Multicanal, Cablevisión y Telecentro) pudieran hacer instalaciones áreas con columnas metálicas o mantenerlas entre avenida Leandro N. Alem, avenida Córdoba, Carlos Pellegrini, Bartolomé Mitre, Riobamba, Combate de los Pozos, avenida Independencia, Lima, Dr. Finochietto, avenida Montes de Oca, avenida Martín García, avenida Paseo Colón, avenida Brasil, avenida Ingeniero Hergo, avenida La Rábida, avenida Leandro N. Alem, Puerto Madero. Al ponerlos en igualdad de condiciones con el resto, esa zona de la Ciudad deviene la única donde es obligatorio para todos los prestadores el tendido subterráneo.

El otro caso es el de la declaración de inconstitucionalidad del plazo de caducidad de 45 días para interponer la acción de amparo a partir del conocimiento del “afectado”.¹⁸¹⁰ Este fallo es trascendente para el acceso a la justicia en general, y en particular en muchas causas donde se defienden intereses colectivos y cuesta conseguir abogado/a o coordinar colectivamente la presentación judicial. Esta es una diferencia fundamental que facilita iniciar un litigio contra el Gobierno de la Ciudad, a diferencia de lo que ocurre cuando la causa es contra el Gobierno nacional.

Analizamos a continuación una serie de casos ambientalmente relevantes planteados vía ADI:

En la causa “Asociación Civil Comisión de Vecinos de Flores c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”¹⁸¹¹ se peticionaba la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 449 (CPU), del Decreto N° 1929/06, demás decretos y disposiciones reglamentarias de dicha ley por entender que se vulneraban normas de jerarquía constitucional.¹⁸¹² Los/as vecinos/as planteaban en concreto que, con sustento en el CPU, la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro otorgaba permisos de construcción de “edificaciones en altura” en violación a lo establecido por los artículos 26; 27, incisos 2 y 7 y 14 CCABA, el artículo 43 CN, segundo párrafo y el artículo 30 LGA, sin requerir con carácter previo ningún tipo de informe a las empresas prestadoras de servicios a los fines de que las mismas garanticen que podrán continuar brindando los mismos normalmente, ni efectuar un estudio de impacto ambiental vinculante, ni dando debida vista o permitiendo la participación de las organizaciones vecinales a los fines de conceder o no dicho permiso y

1810. Art. 4 de la Ley N° 2145, conforme la modificación efectuada por la Ley N° 2243 del 14/12/2007 y Gil Domínguez, Andrés c/ GCBA s/ Acción declarativa de Inconstitucionalidad, Exp. N° 5296/07, 27/12/07.

1811. TSJ, Expte. N° 4983/06, 28/02/2007, voto de Dra. Ana María Conde, Dr. Lozano, Dr. Casas, Dr. Maier, y Dra. Ruiz. Ver también el fallo del 06/12/2006 que rechaza las cautelares.

1812. CN, art. 43; CCABA, art. 14 y LGA, art. 30.

con respecto al Decreto GCBA N° 1929/06 si bien refiere que suspendió por el término de noventa días –en los barrios Villa Urquiza, Coghlan, Núñez, Palermo, Villa Pueyrredón y Caballito– el trámite de los permisos de obra nueva o ampliación de viviendas de tipo multifamiliar o colectivas cuando su altura supere al correspondiente a un distrito de baja densidad, estimaba que era inconstitucional por afectar el principio de igualdad, ya que la administración continúa permitiendo la continuidad de obras en curso en otros barrios.

En esta causa se rechazaron las medidas cautelares y luego unánimemente se declaró la inadmisibilidad de la ADI. La Dra. Conde justificó su decisión en que el decreto cuestionado ya estaba derogado por el Decreto N° 220 del 9 de febrero de 2007¹⁸¹³ “puesto que el análisis sobre la constitucionalidad de normas derogadas trasciende la competencia prevista en el art. 113, inc. 2 de la CCBA” –el juez Maier observa que no necesariamente la derogación invalida la posibilidad de esta acción, pero que en este caso eso no aplica porque era un decreto temporario–. Además, se apuntan los muchos defectos de la demanda en términos de su generalidad, falta de adecuada fundamentación o incongruencias. EL resto de los integrantes del TSJ adhieren. Desde nuestra perspectiva, la ADI no era la acción adecuada para encarar el problema, dado que lo inconstitucional no eran las normas, sino la incorrecta aplicación hecha por el PE. El problema ambiental existía, era grave, extendido, evidente y de público y notorio. Entendemos que el TSJ debió reconducir la acción.

Hay además un relevante fallo del TSJ en materia ambiental que rechaza la inconstitucionalidad de un decreto del PE que reglamenta la Ley de Basura Cero sobre el Sistema Público de Gestión de Residuos, que había sido planteada por un grupo de empresas a través de una ADI en la causa “Asociación Civil Alianza para el Uso Racional de Envases en Argentina (AUREA) c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”.¹⁸¹⁴

La actora sostenía que con el dictado de dicho decreto el Poder Ejecutivo alteraba el espíritu de la norma que reglamenta, convirtiendo en tributo una norma que no lo es y asumiendo funciones reservadas exclusivamente a la Legislatura, en contradicción con los artículos 51, 81, 89, 90, 102 y 103, CCABA. Alegaba además que la reglamentación impugnada ignoraba el principio rector de gestión integral tendiente a reducir la generación y la disposición de residuos de productos establecido por la Ley N° 1854 y estableciendo inconstitucionalmente una “norma tributaria” con el solo objeto de recaudar.

El tribunal admite la acción –por mayoría–, aunque en general critican el escaso desarrollo argumental (Dra. Ana María Conde, Dr. Casas y Dr. Maier).

1813. BO, 16/02/2007.

1814. Expte. N° 6370/08, fallos del 27/05/2009, del 07/10/2009 y del 15/09/2010, votos de la mayoría: Dr. Lozano, Dra. Ana María Conde, Dra. Alicia Ruiz y Dr. Maier. Disidencia: Dr. Casás.

La Dra. Ruiz y el Dr. Lozano, en disidencia, declaran inadmisibles las demandas por la generalidad y falta de precisión del objeto de la invalidez.¹⁸¹⁵

Al resolver sobre la inconstitucionalidad, la Dra. Ruiz vuelve a los argumentos expresados al rechazo de la admisibilidad, y por ello no entra al fondo de la cuestión, y las Dras. Weinberg y Conde adhieren a su voto:

No precisó el texto o conjunto de textos normativos a los que dirigía su pretensión. Las objeciones de carácter constitucional que realizó fueron genéricas, y, por otro lado, omitió conectar las disposiciones cuya validez discutía con las pautas constitucionales pretendidamente afectadas, que simplemente enumeró.¹⁸¹⁶

Desde nuestra perspectiva, este tipo de fallo formalista evita expedirse sobre el fondo –en muchos casos–, y máxime cuando efectivamente hay o pudiera haber cuestiones de índole ambiental, entendemos que deben sortearse estas limitaciones y es menester que el tribunal efectúe el control de ambientalidad, aun cuando pudiera haber imperfecciones o carencias argumentativas en la demanda, y de oficio las corrija o mitigue, en aras de salvaguardar el planteo sustancial si hubiere lugar.

El Dr. Lozano para rechazar la inconstitucionalidad planteada sostendrá que dicha contribución no es un impuesto. Defenderá que la imposición de la contribución dineraria por decreto al productor, importador, distribuidor, intermediario o cualquier otra persona responsable de la puesta en el mercado de productos que con su uso se conviertan en residuos es una de las opciones de la obligación de hacerse cargo de la gestión de los residuos derivados de sus productos y que, por ello, se encuentra bajo el paraguas normativo del artículo 9 de la Ley CABA N° 1854 que faculta su reglamentación.

El fallo es importante y valioso en materia ambiental porque el Dr. Lozano hace un extenso análisis del principio de “quien contamina paga” y cita normativa internacional ambiental¹⁸¹⁷ –cosa poco frecuente– para fundar la atribución del GCBA de cobrar una contribución dineraria a las empresas en función de su responsabilidad por la producción de productos que con su uso se conviertan en residuos.

El texto transcrito (Principio 16, Río) no solo establece el principio de quien contamina paga, contaminador-pagador (más conocido en inglés como: “*polluter pays principle*”), sino, y principalmente, pone en cabeza de los Estados la obligación de hacer que se “internalicen” los costos ambientales. Esa obligación, la

1815. Expte. N° 6370/08, 27/05/2009.

1816. Voto de la Dra. Ruiz.

1817. La Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur (Asunción, República del Paraguay, 22/06/2001; acuerdo que fue aprobado por la Ley N° 25841).

de que se internalicen esos costos, contiene un significado económico que lleva naturalmente, en el caso de los “residuos sólidos urbanos” (tema del que se ocupa la ley n° 1854), a que el gasto de la gestión de los residuos que genere forme parte de los costos de quien pone en el mercado un bien (finalidad buscada por el art. 9...), [...] La “internalización” consiste en la incorporación a un precio de costos que, de otro modo, constituirían “externalidades” soportadas por conjuntos de personas distintas de quien los ocasiona, frecuentemente la sociedad entera, como ocurriría en nuestro caso si se invalida la prestación dineraria. Al obligar a “internalizarlos” se genera un incentivo para reducirlo al mismo tiempo que se evita que unos vivan a expensas de otros...¹⁸¹⁸

Los argumentos planteados por el tribunal en defensa de la Ley de Basura Cero y su reglamentación son relevantes y seguramente podrán ser invocados en futuras causas. Si bien obviamente es más fácil argumentar a favor del ambiente cuando el fallo coincide con los intereses del propio GCBA, como en este caso, donde se trata de una acción presentada por un grupo de empresas con un interés sectorial, y no de un amparo altruista planteado por los/as vecinos/as. Llama la atención que Lozano no se cite en auxilio de su planteo el principio de responsabilidad¹⁸¹⁹ de la Ley General del Ambiente,¹⁸²⁰ que ya estaba sancionada hacia ocho años.

Sorprende, además, que para justificar una interpretación conforme el Principio 16 de Río, Lozano cite una vieja y peligrosa jurisprudencia de la CSJN:

Dicha declaración, cuyos alcances no cabe analizar en esta ocasión, pone a los jueces en el deber de interpretar las normas en línea con lo allí dispuesto, siempre que eso sea posible. Ello así, puesto que es doctrina recibida aquella según la cual “si existen varias interpretaciones posibles de una norma interna relacionada con un tratado internacional, debe elegirse aquella que deje a salvo el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas; solo si la colisión con el tratado fuera inevitable y palmaria debe estarse a la hipótesis de su incumplimiento, con las consecuencias que ello entraña” (cf. el voto del Dr. Antonio Boggiano *in re* “Cafés La Virginia S.A.”, Fallos: 317:1282).

En efecto, aunque se pretende usar una parte del viejo voto de Boggiano, con la otra se habilita una aplicación restrictiva del Derecho Internacional; la segunda parte admite que en caso de contradicción podría llegar a violarse un tratado, lo cual ya desde siempre fue cuestionable y ya era incorrecto en la época de ese fallo –a días de la entrada en vigencia de la Reforma

1818. Voto del Dr. Lozano.

1819. “Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan”.

1820. Ley N° 25675, art. 4

Constitucional¹⁸²¹ y que para la fecha del fallo bajo análisis resultaba ya inadmisibles conforme la profusa jurisprudencia posterior del Máximo Tribunal.

Cabe una digresión desde nuestra perspectiva sobre el principio de responsabilidad o “el que contamina paga”. Si bien es auspicioso que sea derecho vigente el principio de internalización de los costos, el principio no debe ser interpretado como que autoriza a pagar por contaminar, dado que también debe interpretarse en conjunto con el principio de prevención. Esto es: solo si ya se produjo el daño y es imposible la recomposición, cabe la indemnización. Desde una perspectiva ecológica la cuestión de fondo sigue siendo reducir, reutilizar y reciclar y no pagar para seguir generando residuos. En este sentido y en esa línea, sería deseable la sanción de la tan postergada Ley de Envases –que en el trasfondo de este fallo es parte central de la cuestión–, y también sería admisible la contribución dineraria en el marco de una política integral para reducir los residuos y que esa recaudación se aplicara a la recuperación, reutilización y reciclado de lo que de otra forma se convertiría en residuo.

En cuanto al fallo en sí, y más allá del valor en orden a lo ambiental del voto del Dr. Lozano, discrepamos con la decisión del TSJ acordando con la disidencia del Dr. Casás en términos de que no pueden crearse tributos por parte del PEN y que hubiera hecho falta una ley. No parece razonable la justificación que pretendió darse a que esta contribución no es un tributo y creemos que es un antecedente peligroso¹⁸²² –aun cuando en esta ocasión pueda coincidir con “la defensa del ambiente”–. Es correcto responsabilizar al “generador” por sus residuos y una de las opciones puede ser que eso se traduzca en el pago de un servicio adicional, aunque eso no necesariamente contribuye a su disminución. Si hay contribución dineraria asimilable a un impuesto, hubiera correspondido su aprobación legislativa con mayoría absoluta.¹⁸²³ En realidad, y a la vista del fracaso de las políticas en materia de Basura Cero, se corrobora que dicha contribución implicaba un mero afán recaudatorio que no se vio correspondido con una mejor gestión de los residuos para disminuir su enterramiento.

Del análisis de la jurisprudencia del TSJ se refleja que en la interpretación judicial de la ADI en general y, también en parte en su reglamentación legislativa, predominó el apego a una de las posturas en pugna en la Constituyente que impulsaba limitar el control de constitucionalidad al difuso (y que luego

1821. El fallo citado es del 13/10/1994 y desde agosto de ese año a reforma constitucional había incorporado los Tratados Internacionales de DDHH al bloque de constitucionalidad y consagrado la supremacía de todos los tratados por sobre las leyes de la Nación –cuestión resistida por algunos juristas como se evidencia en ese voto de Boggiano–.

1822. Contrariamente a la interpretación que hace el Dr. Lozano de que “tributos” debe interpretarse de manera restringida para la exigencia de la mayoría agravada del art. 81, inc. 9 creemos que siempre ante la duda debe aplicarse el más alto estándar en la protección de los derechos ciudadanos.

1823. Art. 81, inc. 9.

fue abandonada al aprobarse por unanimidad el texto hoy vigente) por sobre el texto constitucional que sostiene una solución distinta. Estamos frente a una “inconstitucional institucionalización judicial de la resistencia al cambio”¹⁸²⁴ que el artículo 113, inciso 2 CCABA, impuso al establecer un sistema centralizado de contralor que convive y se complementa con el tradicional control difuso de constitucionalidad. Coincidimos con Ariel Caplán en que ello implica alterar la voluntad popular plasmada en el consenso al que llegamos los/as representantes del pueblo de la Ciudad en la Convención Constituyente y fundante, lo que resulta inaceptable en una república que se precie de tal.

La ADI está incluida en nuestra Constitución de la CABA dentro del diseño del Gobierno como una atribución (es una facultad y un deber) del TSJ y no como una mera cuestión de competencia. Es una acción y una garantía de y para la Constitución, de y para los/as ciudadanos/as en su defensa. Acordamos con Caplán en que este mecanismo ciudadano propio de la democracia participativa no puede ser acotado por vía reglamentaria o pretoriana mediante requisitos de procedencia no previstos expresamente en la Constitución, pero que sí puede ser ampliado por cualquiera de esas vías a situaciones que no expresamente contempladas en el texto constitucional pero que deriven del carácter republicano, democrático y participativo de nuestro Gobierno y de la obligación de todas las autoridades de respetar y hacer respetar la Constitución, como por ejemplo en caso de omisiones administrativas o legislativas.

X.3.10. Fallos en defensa del ambiente

Queremos resaltar algunos fallos de la Justicia de la Ciudad pioneros o relevantes en su contenido a favor del ambiente:

- Evaluación de Impacto Ambiental

En los comienzos costaba que el Ejecutivo de la Ciudad registrara la necesidad de efectuar la necesidad de efectuar evaluación de impacto ambiental. En este sentido el fallo de la Sala II de la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de CABA¹⁸²⁵ en la causa “Martínez, María del Carmen y otros c/ GCBA s/ Amparo”, del 19 de julio de 2001,¹⁸²⁶ fue de los primeros. La posibilidad cierta de que en un área como la que ocupan las Facultades de Agronomía y Veterinaria de la Universidad de Buenos Aires, que constituye uno de los pocos pulmones verdes que posee la Ciudad Autónoma de Buenos

1824. Así la denomina Caplán, Ariel, “Una visión crítica de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad (ADI) y la construcción de un nuevo esquema conceptual referencial y operativo (ECRO) para profundizarla”, *op. cit.*

1825. Magistrados: Nélide Mabel Daniele, Esteban Centanaro y Eduardo Angel Russo.

1826. “Martínez, María del Carmen y otros c/ GCBA s/ Amparo”, 19/07/2001. Fuente: SAIJ

Aires, se introdujeran cambios en el ambiente que podrían desvirtuar sus especialísimas características, sin el análisis técnico de rigor, llevó a concluir en la procedencia de las medidas cautelares perseguidas. En el caso, el mero hecho objetivo de la ausencia del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, bastó para tener por acreditada la verosimilitud en el derecho requerida para suspender la realización de modificaciones en el predio susceptibles de ocasionar potencialmente un daño ambiental.

Se constataba en autos peligro en la demora ya que las cautelares requeridas se referían a eventos cuyo acaecimiento se torna probable. Además, el *periculum in mora* se observaba en la posibilidad de que se continuara avanzando en diversos aspectos de las obras encaradas en el predio, sin contar con el correspondiente certificado de aptitud ambiental.¹⁸²⁷ Esto es, se requirió el estudio de cambios positivos o negativos que provocarían las acciones antrópicas desplegadas en el predio respecto del ambiente, y, en su caso, las medidas de mitigación o remediación que sea necesario desarrollar.

Como expresan Lucia Gaido y otros, con el paso del tiempo se acumulaban diversas instalaciones de “utilidad pública” en el mismo distrito UP que, individualmente evaluadas, podrían quizás no constituir una mengua significativa del área verde/recreativa disponible o no desvirtuaran el carácter del predio. Sin embargo, no existía (ni existe) la práctica de realizar una evaluación integrada de estas “obras”, las que valoradas en su conjunto, suelen implicar una drástica reducción de la superficie sobre todo de los grandes distritos UP.¹⁸²⁸ Así, el Tribunal introduce en el fallo de 26 de febrero del 2002, la necesidad de una EIA integral al decir que

... no reviste razonabilidad que el impacto ambiental que [diferentes obras] producen en el área parquizada y urbana que las circunda sea evaluado de un modo seccionado, edificio por edificio. Es que, de este modo podría perderse de vista el resultado de la necesaria interrelación que producen las distintas variables a tener en cuenta en cada caso.

En la causa “Enríquez, Ángel Luis c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA), incidente de medida cautelar”¹⁸²⁹ se da la paradójica situación de que durante el Gobierno de Ibarra, el GCBA pretendía en una zona UP reemplazar y erradicar un garaje de ómnibus y playas de estacionamiento de vehículos abandonados para construir el Parque Lineal Bullrich. Pero no habían efectuado

1827. Ley N° 123, art. 30.

1828. Gaido, Lucía; González, Federico; Recousó, María Laura; Scheibler, Guillermo y Vicent, Mónica, “Espacios Verdes en la Ciudad de Buenos Aires” en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., p. 433.

1829. Sala II CAyT, Expte. N° 15428, 21/06/2005.

EIA y ni siquiera lo había categorizado como SRE, sino que directamente se lo licitaron dando por descontado que tendría esa calificación, lo que dio lugar al dictado de una correcta medida cautelar en primera instancia por la que se suspendió el inicio de las obras. Esta medida fue recién levantada en Cámara cuando se probó la iniciación del proceso de categorización y el dictado del acto administrativo como SRE. Si bien el GCBA se agravió de que el juez de primera instancia no hubiera evaluado el interés público comprometido en el desarrollo de un parque para uso y goce común de los habitantes y consideró que el fallo apelado carecía de sustentabilidad ambiental de acuerdo con el CPU, ya que lo que se buscaba era erradicar un uso no conforme para implantar uno acorde a la zona UP, entendemos que fue importante para que se internalizara que siempre todos los proyectos del GCBA deben cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley N° 123.

Pasado el tiempo, el GCBA empezó a “trampear” el procedimiento de la Ley N° 123 clasificando como sin relevante efecto obras en abierta contradicción a la presencian legal o “autootorgándose” certificados del aptitud ambiental sin haber realizado el EIA ni la audiencia pública. Tal vez uno de los casos más graves y escandalosos es el de la causa “Naddeo, María Elena y otros c/ GCBA s/ otros procesos incidentales”,¹⁸³⁰ cuando el GCBA pretendió construir varios edificios públicos (Distrito Gubernamental) en los terrenos verdes del Hospital Público sin EIA y violando la protección patrimonial como Monumento Histórico Nacional. El juzgado de primera instancia al resolver la cautelar entendió, errada y lastimosamente, cumplido el recaudo relativo al procedimiento del EIA sobre la base de que se había traído a la causa un certificado de aptitud ambiental que categorizaba al proyecto como sin relevante efecto (SRE). Apelado ese fallo, el voto mayoritario de la Alzada lo revocó.¹⁸³¹ Citando las normas constitucionales referentes al tema, recordaron que según el artículo 5 de la Ley N° 123

... las actividades, proyectos, programas o emprendimientos de construcción, modificación y/o ampliación, demolición, instalación, o realización de actividades comerciales o industriales, susceptibles de producir impacto ambiental de relevante efecto, deben someterse a una evaluación de Impacto Ambiental como requisito previo a su ejecución o desarrollo, y cuando correspondiera, previo a su certificado de uso conforme, habilitación o autorización.

1830. Expte. N° 45258/1, acum. al Expte. N° 45995/O “Frondizi, Marcelo Hernando y otros c/ GCBA s/ Amparo”.

1831. Sala II, CAyT, voto por sus fundamentos Dres. Centanaro y Daniele, sent. 28/12/2012 y 19/09/2014.

En ese sentido, entendieron que el proyecto de obra en litigio se encontraba alcanzado por lo establecido en el artículo 13, inciso f), de la Ley de EIA de CABA, pues de las constancias de la causa surgía que se trataba de “Oficinas públicas con acceso al público” con una superficie de 49.910 m², y –según la norma en cuestión– se presumen con relevante efecto ambiental “[l]as obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrados que requieran el dictado de normas urbanísticas particulares”. En virtud de ello y aplicando el principio precautorio la Cámara resolvió mantener la cautelar dado que el artículo 13 inciso f) de la Ley N° 123 alcanzaba al tema debatido en la causa, ya que en autos los pliegos se referían a una obra de 50.000 metros cuadrados de oficinas, más 5.000 metros de estacionamiento. Hay que resaltar el voto de la Dra. Daniele que –en forma concurrente al voto mayoritario– agregó que en el artículo 13 de la Ley N° 123 se prevé una presunción de aquellos emprendimientos que, por dimensión o materia, involucrarían, a priori, riesgos ambientales, y que por ello se debía cumplir con el estudio de impacto ambiental. Y que si bien dicha presunción es *iuris tantum*, en cierta medida califica o agrava la carga de quien somete a análisis un proyecto así catalogado legalmente, pues será quien deba desvirtuar aquella presunción si pretende omitir transitar la totalidad del procedimiento técnico administrativo de evaluación de impacto ambiental:

... frente a la patente claridad de la pauta legal y a la envergadura e importancia del proyecto, como también al principio precautorio aplicable en la materia ambiental y urbanística, [...] queda desvanecida la presunción de legitimidad de un acto administrativo en que se estableció el carácter del proyecto como sin relevante efecto ambiental, en flagrante contradicción con la norma legal.

Es decir, la Cámara resolvió en favor del ambiente en virtud de que no podía darse por cumplida la evaluación de impacto ambiental a partir de un certificado de aptitud ambiental basado en un acto administrativo de categorización como sin relevante efecto ambiental (SRE) en la medida en que la presunción de legitimidad de dicho acto resultaba en flagrante contradicción con la presunción del artículo 13, inciso f) de la Ley de EIA.

También merece citarse una muy buena interlocutoria del Dr. Víctor Trionfetti en la causa “Bárbaro, Néstor Imar y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”¹⁸³² del 17 de julio de 2015, que se erige como un modelo de adecuación en un proceso colectivo en el marco del debate sobre la EIA en el caso de la pretendida terminal/estacionamiento de colectivos bajo la autopista Perito Moreno (Liniers Norte) con motivo del Metrobus de la Juan B. Justo.

1832. Expte. N° 39405/O.

- Grandes Obras Públicas con escasa información pública, falta de certificado de aptitud ambiental o tratamiento legislativo:

Un buen fallo en esta materia es el de primera instancia en la causa “Lubertino, María José y otros c/ GCBA y otro s/ Amparo”,¹⁸³³ del 31 de agosto de 2010 que entiende que la EIA debe ser previa al llamado a licitación o contratación de obra. En esta causa se cuestionaban las obras de AUSA de unos túneles subterráneos a lo largo de toda la avenida 9 de Julio para hacer una autopista y otra obra llamada Parque Central Norte, licitadas sin tener dictamen del Procurador ni intervención del COPE ni del COPUA, sin tener certificado de aptitud ambiental. El GCBA al contestar ya aparece desistiendo de la obra del Parque Central Norte, con lo cual ya en ese aspecto la cosa devendría abstracta. Para declarar la nulidad de la Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano que autoriza la obra y el llamado a licitación de AUSA por los túneles bajo la 9 de Julio, más allá de otras consideraciones sobre aspectos financieros que se vinculaban con los planteos de la causa conexa, hace un puntilloso análisis de las normas constitucionales, Ley General del Ambiente, del Plan Urbano Ambiental, de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, aduce los principios de prevención y precautorio, citando jurisprudencia de la CSJN. Descartó de plano la tradicional defensa que se esgrime de la complejidad de la obra para tratar de esgrimir que el amparo no es la vía idónea al decir que:

No se trata aquí, como pretende la demandada, del análisis o revisión de complejos aspectos técnicos de un contrato de obra pública, sino fundamentalmente del confronto del proceso decisorio adoptado para iniciar el proceso de selección del contratista con las exigencias del marco constitucional y legal que rige para este tipo de grandes emprendimientos de infraestructura urbana.

Traza una cronología que demuestra:

Que se advierte en el caso que la resolución 515/MDUGC/2009 fue adoptada el día 1º de julio de 2009, y el llamado a Licitación Pública N° 8/2009 efectuado por AUSA se publicó el 2 de julio de 2009 en los diarios La Nación y Clarín y se publicó en el Boletín Oficial a partir del día 6 de julio de 2009. Por su parte, recién el 28 de julio de 2009 AUSA dio inicio al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, presentando la solicitud de categorización del Proyecto. [...] Al día de hoy, conforme las constancias obrantes en el expediente, si bien tuvo lugar la audiencia pública prevista en el art. 30 de la CCABA, dicho procedimiento no se encontraría concluido [...], esto es no se ha emitido aún la Declaración de Impacto Ambiental ni el Certificado de Aptitud Ambiental. [...] Tras la sustanciación de la causa, ha podido determinarse que –más allá de los ya referidos estudios técnicos realizados por empresas privadas contratadas al efecto– con carácter previo a la decisión de

1833. Juzg. N° 13 CAyT, Expte. N° 34409/O, 31/08/2010. También fallo Sala I, CAyT del 08/07/2010 que revoca la cautelar. Fallo del 12/12/2011 de la Sala I revoca la sentencia de 1ª instancia.

la realización de la obra y el correspondiente llamado a licitación no ha existido opinión, informe, dictamen o participación de naturaleza alguna del órgano técnico político responsable del Plan Urbano Ambiental, ni de ningún otro organismo constitucional o legal que pudiese tener competencia en la materia (v. gr. Consejo del Planeamiento Estratégico...). [...] Tal carencia, no hace más que resaltar el grave vicio que implica la falta de la realización del procedimiento de evaluación de impacto ambiental con carácter previo al comienzo de la ejecución de una obra de la envergadura de la aquí cuestionada. Es que, dado el considerable monto de la contratación en danza, el hecho de que la evaluación de impacto sea realizada una vez que esta ya se perfeccionó, permite abrigar serias dudas sobre la eventual real efectividad de la protección ambiental que el instituto persigue, sin estas puedan ser despejadas –al menos para el suscripto– con la posibilidad de resolución del contrato en caso de no aprobación de la evaluación de impacto ambiental. [...] No se han expuesto razones que justifiquen válidamente esta superposición entre el procedimiento de licitación y el de evaluación ambiental y permitan apartarse del principio general que rige en la materia por imperio constitucional, esto es la evaluación ambiental previa. Es que, si bien la demanda parece sugerir que la EIA debe realizarse con el “proyecto definitivo” de la obra que debe ser realizado por el “encargado del proyecto” que resulte de la licitación [...], este argumento se ve rebatido por los propios términos del contrato. Ello por cuanto, establece que el “ente contratante” (AUSA) debe acreditar ante el “encargado del proyecto” la aprobación de la EIA dentro de los cuarenta y cinco (45) días de la fecha de vigencia del contrato (art. III, Sección 3.2), a la vez que otorga ciento veinte (120) días al “encargado del proyecto” para enviar al “ente contratante” el proyecto definitivo (art. IV, Sección 4.1.). Así, según los términos del propio contrato, el procedimiento de evaluación ambiental debe estar terminado incluso antes de que el “encargado del proyecto” haga entrega del proyecto definitivo. Por tal motivo estimo que –dada la trascendencia, complejidad y monto de la obra pública en cuestión– la puesta en marcha de su proceso licitatorio sin que se cuente con el certificado de aptitud ambiental (art. 30 y ss., ley 123) o, al menos, una declaración de impacto ambiental que otorgue su autorización (art. 28, ley 123), contradice las normas reseñadas y entraña el riesgo de convertir al referido procedimiento constitucional de prevención ambiental en un mero trámite formal.

También subraya la condición de patrimonio de la Ciudad de la 9 de julio y recuerda que el PUA en su artículo 11 impone que

... prestará particular atención a la variable patrimonial con el objeto de desarrollarla, incorporarla al proceso urbanístico e integrarla a las políticas de planeamiento, procurando armonizar las tendencias de transformación y el resguardo de aquellas áreas, paisajes, monumentos, edificios y otros elementos urbanos de relevante valor histórico, estético, simbólico y/o testimonial.

El fallo fue revocado en Cámara porque dio por acreditadas seis de las siete diferentes etapas hasta ese momento de la evaluación de impacto am-

biental (aunque el certificado de aptitud ambiental no apreció nunca), dejando a salvo que de no completarse la contratación preveía las consecuencias en caso de incumplimiento, y aun cuando faltaba el imprescindible dictamen del Procurador sobre la legalidad del acto administrativo de AUSA que implicaba endeudamiento, por entender la Sala I que podría subsanarse antes de la adjudicación de la licitación.

Otro buen fallo es el del Dr. Scheibler que concede la cautelar en el caso de la obra del Metrobus en la avenida 9 de Julio, en autos “Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, acumulado a: “Marinero, Nidia y otras c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”.¹⁸³⁴ En las demandas acumuladas se argumenta que la obra:

... destruye el paisaje cultural urbano de la Avenida 9 de Julio, referencia mundial de la Ciudad de Buenos Aires, conocida como la Avenida “más ancha del mundo”, que sobresale por su fisonomía y construcciones emblemáticas como el Obelisco, [...] que la obra implicará el recorte y achicamiento de espacios verdes (plazoletas laterales, plazoletas centrales y la Plaza de la República).

Se afectaban:

... más de 200 árboles (jacarandás, tipas, y otros), que serán ‘descopados’ en una época del año no adecuada para la poda” y que esto significaría “una gravísima afectación del arbolado público y la pérdida o lesión de numerosos ejemplares arbóreos, lo que implica un grave impacto sobre el patrimonio urbanístico, cultural y paisajístico de la Ciudad”.

Se solicitaba paralizar los trabajos constructivos de la obra, declarar la nulidad del Decreto N° 555-GCBA-2012 que aprueba pliegos de Bases y Condiciones Particulares y de Especificaciones Técnicas para la Licitación Pública –dada la falta de tratamiento legislativo– y se ordenara la recomposición del ambiente dañado y el restablecimiento al estado anterior de la avenida 9 de Julio. Este fallo que ordena la medida cautelar para tener por acreditada la verosimilitud del derecho hace un puntilloso análisis de las mandas constitucionales, del PUA y de la Ley de Arbolado Público Urbano. Alega los principios de prevención y precautorio con fundamento constitucional y en la LGA, al considerar que

... el peligro en la demora estaría dado por el hecho alegado por los actores, y de público y notorio conocimiento, consistente en la extracción de numerosos ejemplares que integran el arbolado público de la avenida 9 de Julio y en la proyectada disminución o supresión de espacios verdes existentes en su traza. Así,

1834. Juz. N° 14, CAyT, iniciado el 13/02/2013, Exp. N° A254-2013/o y acumulado, Exp. N° A267-2013/o, fallo del 05/03/2013. Ver: <https://www.yumpu.com/es/document/read/10994128/cautelar-di-filippo-obras-metrobus-9-de-julio-cautelar-resuelta-con-actuaciones-j14-v21> [fecha de consulta: 18/03/2022].

en este estado preliminar de la causa, y ante la posibilidad de que se consumen los alegados daños de irreparable o muy difícil subsanación ulterior, he de tener por configurado preliminarmente el requisito del peligro en la demora.

Asimismo, estimó:

... que el principal interés a tutelar en el caso radica en asegurar la no frustración de la adecuada protección de los bienes colectivos involucrados en autos en los términos de las normas constitucionales y legales referidas que han merecido un calificado tratamiento por parte de los órganos representativos.

- Tierras públicas

Son muy buenos los fallos de primera y segunda instancia, tanto en la cautelar como los de fondo) en la causa de los terrenos de Casa Amarilla (autos “III República de la Boca c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”)¹⁸³⁵ Los terrenos conocidos como Casa Amarilla fueron comprados en 1981 al Estado nacional supuestamente para mitigar el déficit habitacional en La Boca. El 11 de abril de 2005 comienza la inscripción para el Programa Habitacional Casa Amarilla. En un principio se deciden hacer 1.231 viviendas. Este programa quedó paralizado. Luego, con motivo de la acción judicial por la Asociación Civil Casa Amarilla, el GCBA llegó a un “acuerdo” en el que la cantidad de viviendas a construir bajó de 1.231 a 438 viviendas, liberando de esta forma varias manzanas. Como contrapartida, el GCBA “delegó” en la Asociación el poder de designar las familias que serían las adjudicatarias de las viviendas.¹⁸³⁶

Luego, en la causa “III República de la Boca c/ CABA” se debate la nuevamente la construcción de viviendas en los terrenos conocidos como de Casa Amarilla, espacios verdes irreemplazables. Este es el primero de casos donde los/as vecinos/as plantean la defensa de ese espacio verde y público. En este caso denuncian que el GCBA inició licitaciones públicas para adjudicar las obras para construir 9 edificios de viviendas sin haber cumplido con el EIA de la Ley N° 123. En primera instancia se hace lugar a la cautelar suspendiendo las licitaciones hasta tanto se categorice el proyecto y se cumplan los procedimientos. Dice Mabel Daniele comentando la causa:

En una lamentable expresión de agravios, el GCBA cita y argumenta sobre los Artículos 12, 13 y 14 del texto original de la Ley N° 123, cuando los dos primeros ya habían sido reformados por la Ley N° 452 y lo que es más grave, el último resultó derogado.¹⁸³⁷

1835. Sala II CAyT, Expte. N° 14568, 16/02/2005.

1836. “Venta de los terrenos de Casa Amarilla: Ilegalidades y violencias”, en *Anred*, 06/05/2016. Disponible en: <http://www.anred.org/?p=55933> [fecha de consulta: 02/02/2022].

1837. Daniele, Néida Mabel, *Procedimiento de evaluación de impacto ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2015, p. 146 (versión electrónica).

Para colmo surgía del expediente administrativo que escandalosamente consideraron sin relevante efecto (SRE) la construcción de 9 edificios en un espacio verde, según el Decreto N° 1352/2002, y que en deslazare con ello el formulario para categorizarlas recién sería presentado por la empresa adjudicataria. La Sala II al confirmar la cautelar reitera los argumentos de primera instancia y presume que las obras son de impactos relevantes en base a la Ley N° 123.¹⁸³⁸

Luego, en un excelente fallo de fondo del Dr. Guillermo Treacey¹⁸³⁹ declara de oficio la inconstitucionalidad del decreto cuestionado por exceso reglamentario:

... bajo estas premisas, se advierte que la reglamentación contenida en el Decreto N° 1352-GCBA-2002 (Anexo VI, Artículo 7), en tanto establece que el uso residencial, destinado a vivienda colectiva es considerado “sin relevante efecto” es inconstitucional, pues traduce de una manera inadecuada las directrices contenidas en el Artículo 12 de la Ley N° 123. [...] En efecto, desvirtúa el propósito de la ley el hecho de que se presuma que cualquier proyecto de construcciones destinadas a vivienda familiar, sin tomar en cuenta el riesgo potencial sobre los recursos aire, agua, suelo y subsuelo (inciso c del artículo mencionado), sus dimensiones (inciso d); la infraestructura de servicios públicos de la ciudad a utilizar (inciso e); las potenciales alteraciones urbanas y ambientales (inciso f). En el caso, la envergadura del proyecto no permite sin más sustentar la premisa de que las obras son “sin relevante efecto”. [...] la demandada tuvo la oportunidad de probar que las obras no afectaban de manera significativa el medio ambiente o la calidad de vida de los vecinos, y que había tomado en consideración las pautas del Artículo 12 de la Ley N° 123 para decidir que la obra cuestionada debía ser categorizada ‘sin relevante efecto’. En cambio, optó por remitirse a una categorización normativa, cuya razonabilidad en el caso concreto no aparece justificada. En rigor, al caracterizarse de ese modo la construcción de viviendas colectivas (uso residencial), se hizo una generalización inapropiada, que desvirtúa el fin de la norma.

Subraya el juez la irreversibilidad de la desaparición del espacio verde y público y la inversión de la carga de la prueba en materia ambiental, ante los agravios del GCBA de que los amparistas no probaron el daño que el proyecto ocasionaría. Otro punto relevante del fallo es que efectuado el test de legalidad sobre la calificación de sin relevante efecto y arrojando este un resultado negativo, ordenó efectuar el EIA y la respectiva audiencia pública.

1838. Juz. N° 9 CAyT, causa “Juárez, Sara Etel y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 16693, sent. del 31/10/2005, se da un caso similar en relación a obras para 1852 viviendas del IVC en el Barrio General Savio sin EIA. La jueza subrogante resuelve en el mismo sentido que el Dr. Treacey y la mayoría de la Sala II en la causa III República de la Boca.

1839. Juz. N° 3 CAyT, sent. del 13/06/2005.

En este fallo Treacey sostuvo:

Uno de los principios que rigen en materia ambiental es el “principio democrático”, conforme cual los ciudadanos cumplen un papel relevante en la defensa y protección del medio ambiente. Este principio se articula con la existencia de diversos instrumentos, de carácter legislativo, administrativo y judicial tendientes a alcanzar esa tutela (conf. precedente “Barragán, José Pedro c. GCBA y otros s/ amparo”). [...] La participación ciudadana prevista en el artículo 30 de la Constitución y por la ley nacional 25.675 (arts. 19 y ss.) presupone que la Administración debe proporcionar medios adecuados para que los interesados puedan brindar sus puntos de vista. Desde otro ángulo, el derecho a que se celebren audiencias públicas, no es sino la aplicación en escala colectiva de la garantía del debido proceso adjetivo [...]. Este principio de carácter instrumental también se entronca con el principio de la democracia participativa.

En la apelación reaparece el GCBA con una nueva resolución, por la cual modificaba “a la medida” la reglamentación de la Ley N° 123 disponiendo que “toda obra pública o privada con una superficie cubierta mayor a 10.000 m², cualquiera sea su destino, resultará sujeta a categorización”.

Sin embargo, la Sala II de la Cámara de Apelaciones Contencioso, Administrativo y Tributario CABA confirmó lo resuelto en primera instancia,¹⁸⁴⁰ ordenando el estudio de impacto ambiental de la Ley N° 123 y la audiencia pública y declarando inconstitucional la norma que estableció la construcción de viviendas. En el voto mayoritario se consideró que

... la administración ya ha ejercido su facultad de categorizar y lo ha hecho afirmando que se trata de un proyecto de impacto ambiental sin relevante efecto [...] efectuado válidamente en primera instancia el test de legalidad de las decisiones gubernamentales impugnadas que partieron de la calificación como sin relevante efecto de las obras en cuestión, y habida cuenta de que la ley solo contempla dos posibilidades de categorización –con o sin relevante efecto–, el agravio esbozado por la Ciudad carece de una significación concreta.

Son especialmente interesantes el voto del Dr. Russo sobre la armonización en el conflicto de intereses y el voto del Dr. Balbín sobre el principio de prevención y el principio de participación. Balbín dice que la reglamentación examinada¹⁸⁴¹ ante la omisión del EIA torna ilegítima la norma y que la “categorización *a priori* y de modo dogmático (de “no relevante impacto”) sin expresar razones que la sustentan ni indicar antecedentes que autorizan al criterio” configura un “exceso o abuso de poder reglamentario” que conlleva la “nulidad absoluta e insanable del acto estatal” (voto Dr. Balbín). En disidencia, Dr. Centanaro defiende

1840. Sentencia del 29/12/2005, voto de la mayoría, con disidencia del Dr. Centanaro, LL 2006-E-337.

1841. Decreto N° 1352/GCBA y la Resolución N° 873/SSMA/04.

la retroactividad de la norma de categorización y por lo tanto que el proceso devino abstracto. La Cámara correctamente no tomó en consideración la resolución posterior a los actos impugnados. Lamentablemente volveremos sobre esta causa al criticar el fallo con diferente criterio del TSJ.

En la causa “Charlon Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Amparo”.¹⁸⁴² Un buen fallo en protección del destino público de las tierras públicas es el del juez Aurelio Ammirato que concede la cautelar que impidió la apertura del famoso por su ilegalidad shopping Distrito Arcos.¹⁸⁴³ Pero lamentablemente el mismo juez ordena su levantamiento al mes siguiente en una desacertada medida contraria a los más elementales recaudos de la prevención.¹⁸⁴⁴ Afortunadamente, la Cámara, en un fallo excelente lo revierte confirmando la continuidad de la cautelar parcialmente modificada. En este amparo, los actores solicitaban la declaración de nulidad del permiso de obra otorgado por el Gobierno, por cuanto no se había respetado el procedimiento de EIA y además objetaban –como hemos visto en el pto. X.2.7.2– las irregularidades en el procedimiento de la sanción de la ley que cambiaba la zonificación.

Al conceder la medida, la Cámara señaló que

... se aprecia que existe un certificado de aptitud ambiental [...] conferido por la disposición N° 195-DGET-2008 [...] En esta disposición se estableció en su Artículo 1: “Categorízase a la actividad: ‘Obra Nueva: Modificación y ampliación con demolición parcial’, a desarrollarse en el inmueble sito en Avenida Juan B. Justo [...], Paraguay s/ N°, Av. Santa Fe [...], Godoy Cruz [...], con una superficie de 946,26 m2, Nomenclatura Catastral: Circunscripción: 18, Sección: 19, Manzana: 161, Parcela 1d, Distrito de zonificación: UF; como de IMPACTO AMBIENTAL SIN RELEVANTE EFECTO”. Sin embargo, la obra quedaba incluida, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 13 de la Ley N° 123, dentro de aquellas categorizadas como Con Relevante Efecto, pues quedan comprendidos “d. Los supermercados totales, supertiendas, centros de compras [...] f. Las obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrados que requieran el dictado de normas urbanísticas particulares...”

Las ferias, centros deportivos, salas de juegos y lugares de diversión, según surja de la reglamentación de la presente [...] p. Los grandes emprendimientos que por su magnitud impliquen superar la capacidad de la infraestructura vial o de servicios existentes.”¹⁸⁴⁵

1842. Juz. N° 10 CAyT, “Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 46452/o, iniciado el 10/12/2012 y su acum. “FECOBA y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”, Expte. N° A68795/o.

1843. Fallo del 17/09/2013.

1844. Fallo del 30/10/2013.

1845. Sala II, CAyT, “Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ otros procesos incidentales”. Expte. N° 46452/1, 10/12/2013, voto por sus fundamentos Dres. Centanaro y Daniele; ver tmb.

Sobre estas bases, y en función del principio precautorio, decidió revocar el levantamiento de la medida cautelar dispuesto en grado y mantener de tal modo la medida cautelar peticionada.

En los fundamentos de la Dra. Daniele, con los alcances propios de un pronunciamiento cautelar, descartó el razonamiento de la empresa que pretendía desdoblarse el estudio de impacto ambiental, uno para la etapa de construcción, que esa sería sin relevante efecto; y otro para la del funcionamiento, en la que se debían establecer sus alcances. Tal temperamento resultaba, en principio, inadmisibles, pues, el estudio de impacto ambiental, tal como se hubo de expresar luego en el caso FECOBA, es único y previo a la obra, comprendiendo tanto la ejecución de las tareas como su funcionamiento. Caso contrario sería un sinsentido pretender que el estudio abarcara únicamente la construcción y se desentienda de otro aspecto sustancial como es su funcionamiento.

En este caso, los alcances de la concesión de la medida presentaron algunos matices entre el juez Centanaro y la jueza Daniele.

- Espacios verdes. Urbanización parque (UP):

En la causa “Scorofitz, Néstor Eduardo y otros c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁸⁴⁶ los/as vecinos/as resistían la construcción de estacionamiento subterráneo bajo el Parque Las Heras con extracción de árboles, pérdida de espacio verde y de permeabilidad¹⁸⁴⁷ y además por tratarse de un sitio arqueológico protegido de la ex Penitenciaría. Después de haber sido suspendidas precauteladamente las obras en primera instancia por el Dr. Gallardo con un muy buen fallo, el juzgado convocó a una audiencia pública y nos citó como “*amicus*” a varios/as expertos/as en cuestiones ambientales, patrimoniales y juristas a quienes nos pidieron expusiéramos y nos hicieron preguntas. Después de la audiencia se amplió la medida precautelar y la misma fue confirmada la precautelar en segunda instancia¹⁸⁴⁸

... teniendo en consideración el carácter eventualmente irreparable del daño que pudiere derivarse de la continuación de las actividades que la contratista debía llevar a cabo en el predio, resulta aconsejable mantener los términos de la medida otorgada.¹⁸⁴⁹

Sala II CAyT, “FECOBA y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A68795-2013/o, 02/12/2014.

1846. Expte. N° 38385/o.

1847. Máxime después de la destrucción de la plaza Emilio Mitre, de Las Heras y Pueyrredon, donde los/as vecinos/as llegaron tarde y solo les quedó la acción penal. Las movilizaciones vecinales fueron constantes y se derribaban todo el tiempo las vallas de la obra.

1848. Sala II, CAyT, 26/09/2012.

1849. Pto. 7 del voto de la doctora Mabel Daniele.

Se detectaron varios incumplimientos y violaciones de la cautelar ordenada. En segunda instancia también se confirmó la cautelar.¹⁸⁵⁰ Finalmente, en primera instancia la Dra. López Vergara, en una sentencia ejemplar, después de efectuar una extensa reseña de la normativa constitucional y legal, nacional y local, aplicable al caso, de analizar pormenorizadamente las instancias de la causa, cómo el proyecto de estacionamiento afectaría al espacio verde y al patrimonio arqueológico de la Penitenciaría y la factibilidad del traslado o modificación del proyecto originario, hace lugar al amparo y declara “inviabile” la obra proyectada por no estar adecuadamente garantizada la preservación del patrimonio arqueológico y las especies arbóreas del parque.¹⁸⁵¹

Lamentablemente, la Sala II (Dres. Centanaro y Lima. Mabel Daniele de licencia) de la Cámara de Apelaciones resolvió hacer lugar a los recursos de apelación deducidos por el GCBA y la empresa contratista, dando por cumplidos todos los recaudos administrativos del proceso de evaluación de impacto ambiental y negando el carácter de zona arqueológica –sosteniendo que es un simple sitio histórico–, aunque ordenando que en el procedimiento de trasplante de ejemplares arbóreos se adoptaran las sugerencias formuladas por una perito.¹⁸⁵²

Fue tal la movilización vecinal y la repercusión mediática, que “en los hechos” el GCBA desistió de llevar adelante la obra, aunque no lo dice en la causa ni formalmente. Así ocurriría muchas veces con otras obras judicializadas.

Un excelente fallo cautelar es el de la Dra. Gabriela Seijas en la causa “Sánchez Andía, Rocío c/ GCBA s/ Amparo”.¹⁸⁵³ En este caso, el GCBA pretendía construir un precinto (comisaría de la Policía Metropolitana) en el espacio verde (UP) del Parque Sarmiento, en la Comuna 12. Si bien hay una disposición del CPU que faculta al GCBA a autorizar obras en distritos UP siempre que sean de exclusiva utilidad pública que complementen y no alteren el carácter de los mismos, el GCBA la suele ser interpretar olvidándose de la segunda parte. Aquí, la resolución del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad por la que –a comienzos del año 2010– se aprobaron los pliegos de bases y condiciones para la obra civil e instalaciones completas del edificio de la Comisaría y el llamado a licitación pública omitía justificar que no alteraba el carácter de UP. En el amparo se la impugna y se logra la suspensión cautelar. Al analizar el régimen de urbanizaciones parque, dice Seijas:

En principio, las instalaciones admisibles pueden ser muchas, pero la limitación contenida en la norma hace presumir que la excepción refiere a juegos infantiles,

1850. “Scorofitz Néstor Eduardo y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”, Expte. N° 38385/7, resolución del 06/03/2014.

1851. Juz. N° 6 CAyT, 18/08/2014.

1852. Sala II CAyT, Expte. N° 38385/0, 22/09/2015.

1853. Juz. N° 15 CAyT, Expte. N° 36512/0, 18/02/2010.

áreas de picnic, equipamientos deportivos y sanitarios, es decir, equipamiento básico de uso social o mobiliario urbano que facilite la estadía a los usuarios y les proporcionen comodidad.

Además analiza la norma especial del CPU (de la sección 5.5.1.2.1),¹⁸⁵⁴ de la cual dice que

... acuerda una discrecionalidad particularmente amplia de la autoridad administrativa a la hora de implantar un cuartel de bombeos o un destacamento policial. Sin embargo, tal discrecionalidad, por muy amplia que pueda ser, está sujeta a importantes límites. En primer lugar los impuestos por la propia legislación, y luego, los vinculados a principios generales tales como la racionalidad del proyecto, en virtud del cual es dable exigir a las autoridades que justifiquen si han analizado opciones relevantes en cuanto al emplazamiento de la obra licitada, así como otros factores que sustenten el proyecto. La amplitud de la discrecionalidad otorgada y la incidencia sobre derechos e intereses de las personas torna exigible una mayor carga a la hora de motivar el acto. Es que la norma, interpretada en forma descontextualizada, podría servir de basamento a que –por ejemplo– una autoridad del Gobierno orden construir un cuartel de bomberos en el Jardín Botánico, en el Rosedal del Parque 3 de Febrero, o, por qué no, en la Plaza de Mayo.

Con esos fundamentos otorga la cautelar y ordena no dar inicio a la obra y una serie de medidas como pedir informes a APRA y DGIUR sobre evaluación de impacto ambiental, adecuación de las obras, protección del parque y pidiendo detalles sobre el proyecto.

Finalmente, el propio GCBA no apela y decide cambiarla de lugar dada la movilización social. Lamentablemente, la muda a otro espacio verde y se repite la situación.

En el segundo caso se inició la construcción sin si quiera cartel de obra en predios de la ex AU 3, en Donado y Ramallo. Si bien, la jueza en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, Lidia Lago, en el mes de julio de 2010 dictó una medida favorable al reclamo vecinal (“hasta tanto este tribunal cuente con los elementos suficientes para analizar la cuestión traída en estudio corresponde ordenar, con carácter precautelar, la suspensión de la ejecución de la obra”) finalmente rechazó el amparo. Los/as vecinos/as protestaron incesantemente todos los días y con grandes pintadas y movilizaciones los sábados sin ser escuchados/as. La obra nunca paró a pesar de la cautelar.¹⁸⁵⁵ En cinco meses estaba terminada.

Encontramos un fallo a favor del ambiente de la jueza Lago en la cautelar por la Plazoleta “Voluntarios, Héroes de la Reconquista” de Chacarita que

1854. Ordenanza N° 34438, publicada en el Boletín Municipal, 13/09/1978.

1855. Ver en el pto. 14, de este Cap. X, sección 3.

igual termina mal con la eliminación total de un espacio verde consagrado como UP, en la causa Cúneo, Ricardo Luis y otros contra GCBA sobre amparo.¹⁸⁵⁶ La plazoleta, ubicada sobre avenida Corrientes, entre Olleros y Federico Lacroze, catalogada por ley como Urbanización Parque (UP), estaba irregularmente ocupada por un complejo de locales explotado por un privado desde hacía años. El GCBA, tras lograr su desalojo en 2011, la convirtió efectivamente en una plazoleta (plantaron árboles y pusieron canteros) y en 2013 se le puso nombre por Ley N° 4561. Sin embargo, a principios de 2014 arrancó intempestivamente la obra de construcción del “Centro de Transbordo Chacarita” que implicaba su desaparición total y conversión en dársenas y veredas para transporte colectivo de pasajeros/as. Todo esto sin ley. Por esto, gracias al amparo, se suspenden las obras cautelarmente por orden judicial y el GCBA, tras apelar sin éxito, impulsó y logró en la Legislatura el inconstitucional cambio de zonificación necesario,¹⁸⁵⁷ para la apertura de una vía pública en lo que fue un espacio verde de uso público, sin ninguna compensación.

Otra medida cautelar positiva en la causa “Graich, Alfredo Mario Omar y otros c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁸⁵⁸ recién iniciada la feria judicial. En este caso, un grupo de vecinos/as de Colegiales impugnó judicialmente la decisión del GCBA de otorgar una habilitación precaria a la instalación de un mercado de abasto de productos alimenticios en una parcela del barrio de Colegiales impulsada por la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires. El argumento fue que se encontraba en tratamiento legislativo –con aprobación en primera lectura– un proyecto de rezonificación del predio como UP, por lo que solicitaron que se ordenara cautelarmente al GCBA que se abstuviese de otorgar el certificado de aptitud ambiental y habilitación definitiva, hasta que la Legislatura pasara la segunda lectura. El juzgado de primera instancia falló en el sentido requerido tras valorar los antecedentes del caso a la luz de las normas constitucionales y del PUA. Recordemos que antes de esta causa e incluso de la presentación del proyecto de ley de rezonificación, se había presentado otro amparo (fundado en que la zonificación U20 no permitía este tipo de uso), pero allí la medida cautelar solicitada fue rechazada.¹⁸⁵⁹

Otra cautelar favorable al espacio verde en la causa “Ganora, Mario Fernando c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁸⁶⁰ de la Dra. Romina Tesone. En abril de 2016 parte de la plaza “Casa Cuna” (ubicada entre las avenidas Montes de Oca, Caseros y las calles General Hornos y doctor Enrique Finochietto) y de su cancha de

1856. Juz. CAyT N°7, Expte. N° A1723-2014/o, 30/04/2014.

1857. Ley N° 5508, Sancionada el 31/03/2016.

1858. Expte. N° A57311-2014, 06/01/2015.

1859. Juz. N° 6 CAyT, “Albirzu, Mónica Fabiana y otros c/ GCBA s/ Amparo” Expte. N° A11084-2014.

1860. Juz. N° 1 CAyT, Expte. N° A3775-2016/o, fallo 31/05/2016.

fútbol fueron ocupadas por personal que comenzó tareas de remoción de tierra y construcción sin cartel de obra. La actora dice que sería “alguna suerte de playa de estacionamiento o de maniobras de vehículos de gran porte”. Ante el requerimiento judicial, el GCBA envía un expediente administrativo relativo a una contratación de obra pública para “Rehabilitación y mantenimiento vial de la Ciudad de Buenos Aires 2015/16” y donde una licitación habría fijado las características para las obras de repavimentación como el grosor y especificaciones de la capa asfáltica contratada. El juzgado de primera instancia al verificar el carácter de distrito UP de la Plaza Casa Cuna (Ordenanza N° 52081 de 1997) en función de la obligación constitucional de preservar y promover la “protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito”¹⁸⁶¹ resolvió cautelarmente suspender las obras. Al darse difusión a la causa como amparo colectivo se sumaron nuevos vecinos/as como terceros. El GCBA presentó la apelación vencida el plazo, por eso la Sala I de la CAyT la rechazó. Luego presentó un recurso de inconstitucionalidad, que también fue denegado por la Sala I y luego fue en queja. Se acumuló otro expediente en la causa con otro recurso en queja. El TSJ resolvió rechazar ambas porque no son suficientes los argumentos para revertir los autos denegatorios en relación a que no había ninguna cuestión constitucional ni perjuicio irreparable.¹⁸⁶²

Un fallo positivo es el de la Sala III CAyT en “Zelaya Marcos y Otros c/ GCBA s/ Incidente de Apelación”,¹⁸⁶³ donde resolvió confirmar la cautelar dispuesta por la jueza de primera instancia¹⁸⁶⁴ que había dispuesto clausurar las playas de estacionamiento y/o cualquier otra actividad no compatible con el Distrito UP que se encuentren desarrollando en las plazoletas ubicadas en la Av. Corrientes entre Olleros y Maure y entre Maure y Jorge Newbery. En ese contexto, desestimaron los argumentos planteados por el GCBA relativos a que en realidad no se trataba de un espacio verde, sino que era una plazoleta seca, entendiendo que la Ordenanza N° 46225, mediante la cual se prohibió la concesión de espacios en zonas catalogadas UP, no hacía ningún tipo de

1861. CCABA, art. 27.

1862. TSJ, fallo del 22/11/2017. Disponible en: <https://www.errei.us.com/Jurisprudencia/documento/20180302123543312> [fecha de consulta: 28/02/2022].

1863. Expte. N° A1554-2014/1, fallo del 27/02/2015. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/camara-apel-cont-adm-trib-ciudad-aut-bs-as-local-ciudad-autonoma-buenos-aires-zelaya-marcos-otros-gcba-incidente-apelacion-fai15370010-2015-02-27/123456789-010-0735-1ots-eupmocso%20laf?&o=3&f=Total%7CFecha/2015/02%7CEstado%20de%20Vigencia%5B%2C1%5D%7CTema%5B%2C1%5D%7COrga%5B%2C1%5D%7CAutor%5B%2C1%5D%7CJurisdicci%5B%2C1%5D%7CLocal%7CTribunal%5B%2C1%5D%7CPublicaci%5B%2C1%5D%7CColecci%5B%2C1%5D%7CEtica%5B%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Jurisprudencia&t=607> [fecha de consulta: 28/02/2022] Dres. Gabriela Seijas y Hugo Zuleta, Dr. Centanaro de licencia. Además reconoce una legitimación amplísima.

1864. Juz. CAyT N° 7 (Lidia Lago), fallo del 08/07/2014.

diferencia entre que el espacio estuviere parquizado o no y además porque las concesiones estaban vencidas desde el 2008.

En la causa “Rocca de Hermida, Silvia c/ GCBA s/ Otras demandas contra la autoridad administrativa”, hubieron fallos positivos en las tres instancias a favor de una plaza. Se discutía el carácter de un bien, que originariamente había sido declarado de utilidad pública por ley para ser expropiado por la ex MCBA y posteriormente fue abandonado. Su propietaria anterior promovió juicio por abandono de expropiación y obtuvo sentencia favorable. Sin embargo, el Estado local no restituyó el bien y construyó allí un espacio verde. Tanto la jueza de primera instancia, como la Sala I CAyT que confirma su fallo entendieron que la reivindicación no podía prosperar dado que, al haberse construido una plaza, el bien había quedado afectado al dominio público. La jueza de grado expresamente refiere a que el distrito había quedado afectado a zonificación UP, con el consentimiento del particular que no se opuso a las obras. El TSJ revocó la sentencia de Cámara y por mayoría ordenó a la misma sala dictar una nueva resolución en el sentido que había propiciado la minoría, expresada en el voto del Dr. Corti. El Tribunal Superior reconoció que había existido un actuar ilegítimo por parte del GCBA ya que se había apropiado mediante vías de hecho del inmueble sin abonarle importe alguno. La Dra. Conde sostiene que

... si bien el terreno ha sido adquirido ilegítimamente por parte del GCBA, acoger la acción reivindicatoria implicaría una solución notoriamente disvaliosa ya que se privaría a la sociedad del uso y goce de un espacio verde destinado al público esparcimiento. Pero también implicaría consumir una injusticia el rechazo de la presente acción, ya que resulta indudable que la actora posee un derecho a ser resarcida por la sustracción irregular de un inmueble del cual es propietaria.¹⁸⁶⁵

Sorprendentemente, en minoría, la Dra. Ruiz se pronunció por la procedencia de la acción reivindicatoria porque el bien objeto de reivindicación había sido ilegítimamente afectado al uso público y no concurría ningún atenuante que mande o permita sustituir la restitución debida con una condena al pago de daños y perjuicios.

Si bien el resultado final de la causa es positivo y favorable al ambiente, nos parece que faltó una mayor consideración de los principios ambientales, que hubieran dado mejor y más sólido fundamento y especialmente la consideración de la zonificación como UP –que hace la jueza de primera instancia– ofrecía “un elemento adicional” –como expresan Avendaño y Oteiza–:

... toda vez que podría considerarse que existió posteriormente una decisión legislativa de volver a afectar ese bien al uso público, reiterándose la situación

1865. TSJ CABA, “Rocca de Hermida Silvia Amalia c/ GCBA s/ Otras demandas contra la autoridad administrativa s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido”, 09/09/2010.

originaria. Así, la situación fáctica habría sido acompañada también de un cambio normativo lo cual facultaba a la actora a reclamar la indemnización expropiatoria correspondiente.¹⁸⁶⁶

- Reserva ecológica. Ecosistema. Ruidos y vibraciones:

Un buen fallo en protección de la Reserva Ecológica Costanera Sur, es el que estableció la medida cautelar en la causa “Failde Moure, Pablo c/ Estado Nacional y otros s/ Amparo”.¹⁸⁶⁷ Ante la construcción de un helipuerto comercial a menos de 300 metros de la Reserva, sin la previa realización de Estudio de Impacto Ambiental se presenta un amparo contra el Estado Nacional –por autorizarlo– y el grupo empresario. El juzgado CAyT N° 2 hizo lugar a la medida cautelar solicitada y prohibió la realización de operaciones de aterrizaje o despegue de aeronaves, helicópteros o artefactos aéreos similares.

En sus fundamentos se consideró la facultad de los órganos locales de aplicar los criterios de protección ambiental conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que lleven a cabo otras autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. El fallo expresa que

... [n]o solo existe un régimen local (constitucional-legal) que claramente impone un procedimiento previo de evaluación de impacto ambiental, sino que además normativa interjurisdiccional, federal y supranacional, abonan la tesis por la cual corresponde dar protección adecuada a la reserva ecológica lindante, cuya supervivencia e integridad podrían verse seriamente afectadas con la actividad que desplegaría la estación de helipuertos.

El juez tuvo en cuenta que el peligro en la demora se tornaba palpable, dada la proximidad del emprendimiento con la Reserva Ecológica Costanera Sur. Subrayó que

... [d]e no impedirse judicialmente la actividad, hasta tanto se verifique concreta y correctamente el cumplimiento de la totalidad de los recaudos que hacen a la protección de la misma, se estaría viabilizando su potencial afectación, total o parcialmente irreversible.

Se citaron las prescripciones de la Convención de Ramsar que colocan a esta Reserva como uno de los humedales sometidos a protección especial. Ante la apelación, la Sala I de la Cámara CAyT,¹⁸⁶⁸ sin entrar en la cuestión de fondo, aceptó la incompetencia de la justicia local y remitió a la justicia fede-

1866. Aveldaño, Mercedes y Oteiza, Mariano, “La zonificación UP y el dominio público y privado del Estado. Zonas grises y problemas asociados”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., p. 343.

1867. Juz. N° 2 CAyT, Expte. N° 25159, 27/04/2007.

1868. Sala I, CAyT, Expte. N° 25159-1, 16/10/2007.

ral por estar demandas el Estado nacional. Hoy van y vienen los helicópteros en la zona que despegan desde allí.

Otros fallos positivos en relación a la RECS fueron los referidos a las megafiestas electrónicas (“Creamfields” y “Ultra”), también en esos terrenos linderos de la ex Ciudad Deportiva de Boca Jr. en los autos “Guñazú, Cristina Estela y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”.¹⁸⁶⁹ En este caso, ante un grupo de vecinos/as de la Boca y asiduos/as concurrentes a la Reserva pidieron se evitara la realización esos eventos masivos en dicho predio adyacente en protección de la Reserva Ecológica Costanera Sur, por ser un “área natural protegida” solicitaban se abstenga de organizar o autorizar la realización de eventos de concentración masiva que involucre niveles sobre elevados de emisión de sonidos, como recitales o festivales musicales, en la zona comprendida por el paseo Costanera Sur e Isla Demarchi, por considerar que tal conducta se encuentra en franca violación a lo dispuesto por el punto “c” (áreas naturales protegidas) del inciso 1 (ambiente exterior), del artículo 11 (áreas de sensibilidad acústica) de la Ley N° 1540 (Control de Contaminación Acústica de la Ciudad). Además, por causar un grave perjuicio a la salud, tranquilidad y seguridad de las familias que habitan en su área de influencia, al afectar la estructura y estabilidad de los inmuebles como resultado de las vibraciones. Reclamaban en protección de la fauna y flora como del patrimonio (Fuente de las Nereidas y otras) y criticaban la calificación del evento como SRE y la omisión de dar intervención a la comuna. Se hizo lugar parcialmente a la cautelar, pero sin suspender el evento, requiriendo se arbitrarán medidas de seguridad, de protección acústica y barreras físicas para los bienes patrimoniales y se ordenaron mediciones de niveles de ruido y vibraciones a cargo de la Universidad de Tres de Febrero, especialmente fundado en su carácter de espacio protegido por normas locales e internacionales (Convención Ramsar de Humedales, entre otras) y a las expresas disposiciones de la Ley N° 1540 (de Contaminación Acústica) y su Decreto Reglamentario, que considera a las áreas naturales protegidas como “área de silencio, zona de alta sensibilidad acústica”. En el caso de la segunda fiesta (“Ultra”), con iguales fundamentos jurídicos y en base al informe pericias de la fiesta anterior (“durante la realización del evento “creamfields” los valores sonoros superaron con creces los máximos legales establecidos para dicha zona”), citando la jurisprudencia del TSJ en “Tudanca”, ordena impedir eventos masivos que impliquen fuertes emisiones sonoras en las adyacencias de la Reserva Ecológica “Costanera Sur”.¹⁸⁷⁰ Lamentablemente, dicha medida cautelar fue revocada por la Sala I de la Cámara de Apelaciones el día 26 de febrero de 2014.¹⁸⁷¹ A pesar de ello,

1869. Juz. N° 13 CAyT, Expte. N° A70054/0, fallos del 08/11/2013 y del 27/12/2013.

1870. Juz. CAyT N° 13, fallo del 27/12/2013.

1871. Analizamos este fallo en el Cap. X, pto. 3.13.

finalmente, y por la presión social y mediática, estos eventos fueron de todos modos trasladados al predio entonces llamado “Ciudad Rock” (antes Parque de la Ciudad, hoy Villa Olímpica), en Villa Lugano.

- Arbolado urbano:

En relación a la protección del arbolado hay que considerar su doble condición de “patrimonio natural y cultural” de la Ciudad (Ord. N° 44779 de 1990). Aunque la Ley N° 3263 hay omitido esa expresa mención,¹⁸⁷² la respalda la previsión constitucional de “preservación y restauración del patrimonio natural” en el proceso de ordenamiento territorial y ambiental¹⁸⁷³ y por tanto se hace posible utilizar el doble sistema de protección ambiental y patrimonial.

En esta materia, ha sido emblemático el dictado de una medida cautelar en la causa “Heras, Claudia c/ GCBA s/ Amparo-Ambiental”¹⁸⁷⁴ dado su extendido uso en toda la ciudad por parte de todos/as los vecinos/as participativos/as en defensa del ambiente. En él se prohíbe la poda indiscriminada en toda la Ciudad.

La amparista plantea que el GCBA desarrolla una actividad de poda que, al menos desde hacía cinco años, está destruyendo los árboles del patrimonio público (árboles de alineación, de plazas, estaciones de ferrocarriles y bulevares) por mutilación, mochado, terciado y talado. Describió que la mutilación de gruesas ramas deja expuesto al árbol frente al agua de lluvia y al subsiguiente ataque de plagas y que los árboles quedan reducidos a tristes y altísimos troncos sin ramas, aumentando la probabilidad de su caída en la vía pública. Puntualizó que dicho obrar ocasionó la muerte de muchos árboles en los últimos años y que, a los sobrevivientes, se les ha quitado la mayor parte de su follaje, con la consecuente pérdida de sus beneficios. Citó a distintos especialistas en la materia, quienes sostienen que los árboles están siendo sometidos a una poda que resulta una tala, ya que alcanza, en la mayoría de los casos, el 70% del volumen total de la copa –cuando no debiera pasar el 25%–, y que ello reduce en modo extremo el follaje necesario para la fotosíntesis y desequilibra al árbol. Afirmó que las expresiones vertidas en la página web del GCBA “no son más que un fingir”, ya que “so pretexto de conservar y mejorar el arbolado el GCBA está llevando adelante una sistemática campaña de destrucción...”. Sostuvo que el servicio de poda ha sido tercerizado por el GCBA a empresas privadas constructoras, de electricidad, de limpieza y transporte (Mantelectric ICISA, Casa Macchi SA, Ecología Urbana SRL y Urbaser Argentina SA - Seob SA UTE) y que no tienen como objeto social la realización de

1872. También llama la atención sobre este tema Oliveira Rial, Alberto. “Ambiente, comunas y descentralización. Competencias y gestión del arbolado público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., p. 364.

1873. Arts. 26 y 27 CCABA.

1874. Juz. N° 13 CAyT, Sec. N° 26, Expte. N° 4570-2017/O, en defensa del derecho al ambiente y el patrimonio, iniciado el 01/06/2017, fallo de cautelar del 14/07/2017.

trabajos vinculados con la poda, tala, plantación o cuidado de árboles. Explica que solo persiguen un fin lucrativo, y que su facturación está ligada al número e intensidad de árboles podados, no a su cuidado. Argumentó que además el GCBA no cumplió con la EIA y su discusión en audiencia pública, en lo que refiere a las contrataciones y el plan de tareas que se les ha asignado.

En la causa “Flores”, que es acumulada, se critica el censo arbóreo que estaba publicado en Internet y estaba actualizado, pero luego fue sustituido por otro censo que no posee una foto particular de cada árbol sino una foto genérica, y en vez de una ficha técnica particular, aparece una ambigua. Además otros problemas son que la poda de los árboles se hace sin respetar los motivos taxativos que la habilitan, o que no se realiza el procedimiento de aviso previo con diez días de anticipación, que el personal a cargo de las mismas no es idóneo y que falta control sobre la actividad de las empresas privadas.

El juez Scheibler entiende acreditados los extremos del artículo 15 de la Ley N° 2145 y en protección del derecho al ambiente y haciendo un minucioso análisis de todas las disposiciones de la Ley de Arbolado Público porteña N° 3263 del 2009, cuya violación resulta acreditada *prima facie* por ambas actrices, en aplicación de los principios de prevención y precaución¹⁸⁷⁵ –citando el voto del Dr. Lozano en el caso “Tudanca”– dispone una tutela provisoria urgente de los bienes colectivos invocados que tienda al cumplimiento de las disposiciones legales.

Cita la regla de:

... a mayor verosimilitud del derecho, corresponde no ser tan riguroso en la apreciación del peligro del daño y –viceversa– cuando existe el riesgo de un daño extremo e irreparable la exigencia respecto del “fumus” se puede atemperar (en este sentido, Sala II del fuero, *in re* “Banque Nationale de París c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCBA]”, expte. EXP-6, del 21/11/2000 y Sala I del fuero, en autos “Ticketec Argentina S.A. c/ GCBA” del 17/7/2001).

Para justificar que

... en el caso, el peligro en la demora estaría dado por los hechos alegados por las actrices de ambas causas, consistentes en llevar adelante una poda inadecuada y/o tala innecesaria de árboles de la Ciudad, sin cumplir con los mecanismos diseñados legalmente para estos supuestos, tal como surgiría de la documentación acompañada.

Solo requiere contracautela juratoria por ser un proceso colectivo, citando la jurisprudencia de la Sala I de la Cámara del fuero en autos “Pusso, Santiago contra GCBA sobre otros procesos incidentales”.¹⁸⁷⁶

1875. LGA, art. 4.

1876. Expte. 26089/1, del 26/09/2007.

El juez falla ordenando al GCBA:

... que arbitre las medidas correspondientes para materializar la inmediata suspensión de cualquier actividad de poda y/o tala del arbolado público existente en la Ciudad que no cumpla con lo dispuesto por los artículos 10, 11 y 12 de la ley 3263, siempre que no mediaran situaciones excepcionales que no admitan demora, las que –de configurarse– deberán ser individualizadas, debidamente fundadas y puestas en conocimiento del Tribunal.

Se han multiplicado los amparos por poda indiscriminada o extracción ilegal de árboles por parte del GCBA. Así, en una de estas causas, también es otra buena medida tutelar del juez Scheibler, en el caso frente a la autorización de extracción de árboles (moras y paraísos en la calle Chivilcoy) por el presidente de la Junta Comunal 11, “C., R. c/ GCBA s/ Amparo ambiental”,¹⁸⁷⁷ del 16 de febrero de 2018.

- Alturas edificios. Permisos y construcciones ilegales.

La ciudadanía organizada obtuvo de la Justicia sentencias que detectaron la ilegalidad de muchas obras, las frenaron y declararon nulos los permisos otorgados. Veremos en el Capítulo XI muchos de estos casos al analizar el accionar de las organizaciones de la sociedad civil y los vecinos/as, por ejemplo en Caballito.¹⁸⁷⁸

Pero queremos subrayar aquí emblemáticos fallos que nos reconcilian con la justicia al ordenar detener obras ilegales, declarar la nulidad de disposiciones ilegales del GCBA y hasta incluso la demolición de lo ilegalmente construido, en la comprensión de que la planificación urbana integra el derecho al ambiente y por tanto corresponde aplicar sus principios.

Aunque hay centenares de permisos ilegales y solo pocos casos llegaron a la justicia y son menos aun los que arriban a fallos donde se ordena la “recomposición”, coincidimos con Massuh y Baldiviezo en que eso bastó para que la generalidad de los empresarios inmobiliarios beneficiados con permisos ilegales empezaran a temer caer en manos de un/a juez/a respetuoso/a del derecho.¹⁸⁷⁹

En la causa “Oybin, Mario Jorge c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”,¹⁸⁸⁰ la Dra. Alejandra Petrella resolvió favorablemente en forma parcial la cautelar

1877. Juz. N° 24, Sec. 48, Expte. N° 35750/2017.

1878. Ver Cap. XI, pto. 3.1.2. Ver: “Oybin Mario Jorge c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 21275/0, iniciado el 07/08/2006, se ordenó revocar autorizaciones de obra otorgadas para la construcción de inmuebles ubicados en la zona delimitada por Paysandú, Arengreen, Martín de Gainza y Gaona; y “Asociación Civil Protocolo Caballito c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 21748/0, iniciado el 08/09/2006, se ordene revocar autorizaciones de obra otorgadas para la construcción de inmuebles ubicados en la zona delimitada por las calles Río de Janeiro, av. La Plata, av. Directorio, Curapaligüe, Donato Alvarez, av. Juan B. Justo, av. San Martín y av. Ángel Gallardo, (conexo al expte. anterior).

1879. Massuh, Gabriela y Baldiviezo, Jonatan, “El Código Urbanístico de Angelo y Nicky”, *op. cit.*

1880. “Oybin Mario Jorge c/ GCBA s/ Amparo”, *op. cit.*

ordenando la prohibición de emisión de nuevos permisos de obra en la zona delimitada por las calles Paysandú, Aranguren, Martín de Gainza y Gaona (Caballito) –aunque no concede la paralización de las obras en curso– y hasta tanto se resuelva el fondo de la cuestión, dado que la cantidad de modificaciones edilicias que se están produciendo en la zona modifican el medio ambiente urbano, violando normativa local y nacional, especialmente al no cumplir con los requerimientos de la Ley N° 123, en la medida en que al tomarse cada uno de las obras en forma individual y no global, se omite realizar evaluación de impacto ambiental y audiencia pública. Señala que se encuentran reunidos los presupuestos configurativos de las medidas cautelares, en tanto del análisis de los hechos y de la documentación resultan evidentes la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora. Sostiene:

No está de más recordar que la evaluación de impacto ambiental puede ser definida en su formulación moderna como un proceso por el cual una acción que debe ser aprobada por una autoridad pública y que puede dar lugar a efectos colaterales significativos para el medio, se somete a una evaluación sistemática cuyos resultados son tenidos en cuenta por la autoridad competente para conceder o no su aprobación. [...] En principio el deber que se cierne sobre el Estado como garante del ambiente, implica que todo emprendimiento que pudiera ser susceptible de generar alteraciones o perjuicios degradantes al entorno en el futuro, debe encontrar límites jurídicos razonables, y la herramienta predictiva llamada a determinarlos es el EIA. En el caso de autos, si bien en principio cada una de las obras por sí no superaría la superficie puesta como parámetro, lo cierto es que ellas en conjunto sí lo superarían ampliamente, por lo que se debería contar con una declaración aprobatoria o certificación ambiental expedida por el órgano de aplicación, en orden al imperativo constitucional que implica aquel rol protectorio antes mencionado. Dicha autorización está impuesta no solo por la Constitución Local (art. 30) sino también por la Ley N° 25675 General del Ambiente (arts. 11/13, 19/21) e implicaría proyectar en el tiempo cuáles han de ser las consecuencias ambientales que la actividad a autorizar pueda generar. La carencia de tal instrumento hace imposible predecir los efectos que la ejecución de los proyectos tendrá sobre los componentes del medio. Se desconoce por completo –y para ello deberán instrumentarse las pruebas pertinentes– qué consecuencias disvaliosas sobre el ambiente puede generar el crecimiento demográfico que se produciría si por cada lote en donde existía una vivienda unifamiliar se construye un edificio para más de diez o quince familias. Particularmente considerando que del relevamiento efectuado se desprende que ya existen en la zona problemas de presión agua y saturación y colapso de cloacas. V. Por otro lado, la Carta Magna proclama el deber de preservar el medio ambiente “y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras” (art. 26 CCABA); la primera acción, entonces, es la prevención del daño.¹⁸⁸¹

1881. Fallo del 06/11/2006.

Lamentablemente, desde una perspectiva ambiental, la cautelar fue revocada por la Sala II,¹⁸⁸² con el argumento de que con posterioridad a dicha medida el GCBA había dictado sendos decretos que contemplaban la situación de colapso de infraestructura en diferentes barrios abarcando esta zona.¹⁸⁸³ Obviamente, desde una perspectiva ambiental esos emparches normativos no reemplazan un EIA de los efectos acumulativos en la zona y no significan en la práctica haber garantizado las condiciones de sustentabilidad y calidad de vida para esos barrios.

En la causa “Asociación Civil SOS Caballito por una mejor calidad de vida c/ GCBA s/ Amparo”¹⁸⁸⁴ destacamos el buen accionar de la Sala I en relación a garantizar el acceso a la justicia por la vía del amparo y la eficacia de las sentencias en relación al otorgamiento de las cautelares y de la Sala III en la interpretación del CPU desde una perspectiva respetuosa del principio de legalidad y el Estado ambiental de derecho. En este caso se plantea la violación del CPU en el caso de la obra en construcción de tres torres de 21, 25 y 30 pisos en el barrio de Caballito por parte la empresa TGLT, dada la aceptación de un registro de planos en base a una zonificación derogada y que no tenía el límite de alturas actual –que no permite más de siete pisos– y la omisión del Ejecutivo de haber ordenado su inmediata paralización con el cambio de norma. Se solicitaba la nulidad de ese acto administrativo y la consecuente paralización de la obra. La jueza Liberatori en su fallo del 18 de noviembre de 2011, pide se reconduzca la demanda, dado que considera que el amparo no es la vía idónea, dada la complejidad de la causa; sin embargo, la Cámara revocó esa resolución, ordenando continuar por la vía del amparo.¹⁸⁸⁵ La jueza Liberatori en su interlocutoria del 19 de marzo del 2012 rechaza la cautelar por entender que

... la verosimilitud del derecho no se encuentra nítidamente configurada [...] ningún argumento ha arrimado la parte actora que, en este estado inicial del proceso, permita inferir la existencia de algún vicio en los elementos esenciales del acto administrativo que aprobó el proyecto de obra [...] sostiene la actora que la Administración debió haber declarado paralizada la obra sita en la calle Rojas 629/31/33/35/37/39/41/77, toda vez que esta no presentó ejecución hasta junio de 2011. Ahora bien, no se desprende del texto del art. 2.1.5.2 del Código de Edifica-

1882. Sala II, CAyT, voto de los Dres. Russo y Daniele, el Dr. Centanaro de licencia, 23/02/2007.

1883. Decreto N° 1929/06 que paró las autorizaciones de obras por 90 días si los proyectos superaban en más de 13,5 metros la rasante en Caballito, Goghlan, Palermo, Villa Pueyrredón y Villa Urquiza y derogado luego por el Decreto N° 220/07, exigiendo “Certificado de Uso conforme” por parte de AySA y EIA si es una obra de más de 5000 m².

1884. Juz. N° 3 CAyT, Expte. N° 42929/0.

1885. Sala I CAyT, 27/04/2012, votos de los Dres. Weinberg, Balbín y Corti.

ción –norma en que la actora sustenta su postura– que la Administración tenga la obligación de declarar paralizada toda obra que no presente ejecución por el plazo de seis meses. Más bien se trata de una facultad propia del ejercicio de poder de policía estatal.

La Cámara revoca este fallo y otorga la cautelar¹⁸⁸⁶ porque devela que se aprovechó de la demora en la publicación de la ley que fija alturas máximas por su veto parcial y que en ese ínterin se gestionó la autorización, aunque no se comenzó la obra hasta mucho después:

... la sanción de la ley 2722 (el día 22/5/2008), la cual cambió aquella zonificación. Si bien la referida norma fue publicada el día 24/7/2008 no puede perderse de vista que fue vetada parcialmente el día 27/6/2008 y sancionada en forma definitiva el día 03/7/2008, cuando la Legislatura dictó la resolución 233/2008 de aceptación de veto e insistencia, circunstancias que explicarían la demora en la publicación. A ello debe agregarse que de los informes de la Defensoría del Pueblo de fecha 18/7/2011 y 19/8/2011 surgiría que “casi tres años después del registro de planos, las obras aún no habían comenzado” (fs. 22/27); y que la Administración, el día 02/9/2011 informó, con relación a la obra en cuestión, que “no se ha solicitado al día de la fecha verificación especial de obra alguna” (cfr. fs. 34). Ello adquiere prima facie relevancia a la luz del artículo 2.1.5.2 del Código de Edificación en cuanto prescribe que: “Obras paralizadas. Cuando la Dirección comprueba que una obra queda paralizada durante seis (6) meses por la no ejecución de trabajos constructivos y/o de instalaciones dejará constancia del estado en que se encuentra y la declarará ‘Paralizada’...”.

Finalmente, esta causa queda acumulada con los autos “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”¹⁸⁸⁷ por ante el Juzgado N° 14. En esta segunda causa, también la Cámara al resolver sobre la cautelar revoca el fallo que la deniega y la concede por los mismos motivos.¹⁸⁸⁸ El juez Scheibler en su fallo del 13 de noviembre del 2012 cita a la empresa TGLT SA como tercero. La empresa se presenta y pide recurso de reposición de la cautelar con apelación en subsidio. La causa pasa a ser resuelta por la Sala III¹⁸⁸⁹ la que lo rechaza y no concede la apelación.¹⁸⁹⁰ Tanto en grado como en Cámara se falla a favor de los amparistas. Dice la Dra. Seijas:

... no es razonable interpretar que, cuando se dan las circunstancias de hecho que la normativa prevé para declarar la paralización de una obra, la Administración se encuentre facultada a hacerlo u omitirlo, según su capricho. Nótese que la

1886. Sala I CAyT, 14/08/2012, votos de los Dres. Weinberg y Balbín.

1887. Expte. N° 43792/O.

1888. Sala I, CAyT, voto de los Dres. Corti y Balbín; Dra. Weinberg de licencia.

1889. Por la redistribución de causas ante la creación de nuevos juzgados.

1890. Sala III, CAyT, 08/11/2013, voto del Dr. Zuleta; Dr. Corti de licencia.

consecuencia prevista por la legislación para la paralización de las obras es la necesidad de que al reanudarse los trabajos deban adecuarse a la normativa vigente. De tal modo, si se considerara que es meramente una facultad –y no un deber de la Administración– el declarar paralizadas las obras, habría que concluir que es facultativo del Poder Ejecutivo decidir que se cumplan o no las nuevas leyes en materia edificación, planeamiento urbano o de medio ambiente, entre otras, porque dependería de su voluntad que las nuevas obras se ajustaran a las normas aprobadas por la Legislatura.¹⁸⁹¹

Asimismo, la Cámara también niega los recursos de inconstitucionalidad presentados por el GCBA y TGLT SA.¹⁸⁹² Finalmente, en lamentable fallo el TSJ¹⁸⁹³ hace lugar al recurso de queja de la empresa y el GCBA y libera la ilegal construcción de torres.

Algún juzgado ha entendido que no puede afirmarse válidamente en términos constitucionales que de un acto ilícito deriven derechos adquiridos por lo que no corresponde identificar derecho adquirido con el ejercicio del mismo, disponiendo que si en la especie es el único medio viable para retrotraer las cosas al estado anterior debe procederse a la demolición de las obras efectuadas sin el correspondiente permiso. Así por ejemplo, el Juzgado N° 18 CAyT en la causa “GCBA c/ Propietario u Ocupante Constitución 2250 s/ Otras causas donde la autoridad administrativa es actora”,¹⁸⁹⁴ en el fallo del 1 de abril de 2014, se ordenó un allanamiento para demoler en cumplimiento del Decreto N° 1990/2004 que ordenó “demoler la totalidad de las obras ejecutadas sin permiso en el pulmón de la manzana”, a pesar de que el garaje contara con habilitación municipal. Obviamente parece que es más fácil que la Justicia acepte demoler cuando lo requiere el GCBA, que cuando quien autorizó la ilegalidad o hace la vista gorda es la propia Administración.

En la causa “Asociación Amigos Alto Palermo c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”,¹⁸⁹⁵ la Dra. Andrea Danas hace lugar la cautelar solicitada por los/as vecinos/as suspendiendo la construcción de la torre de 27 pisos de la calle Berutti, citando como terceros a las empresas Alto Palermo SA e Inmobiliaria Argentina TGLT. Las amparistas pedían se declare la nulidad de

1891. Sala III, CAyT, 26/05/2016, voto Dra. Seijas; Dr. Centanaro de licencia.

1892. Sala III, CAyT, 10/11/2016, voto del Dr. Centanaro; Dra. Seijas de licencia.

1893. TSJ, “TGLT SA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 14045/16, 04/07/2018 y su acumulado “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 14047/16, votos de mayoría: Dres. Lozano, Casás y Dra. Conde; Dra. Alicia Ruiz en disidencia; Dra. Weinberg se excusó.

1894. Expte. N° 42816/0, sentencia del Dr. Marcelo López Alfonsín.

1895. Expte. N° 41544/0, fallo de julio de 2011.

las Disposiciones N° 198-DGIUR-2009 y 0031-DGET-2010 y que se las integre en los mecanismos decisorios que se adopten sobre planificación urbana y/o decisiones que hagan a su ejido. Peticionan que, se defina el coeficiente aplicable al caso y el número máximo de metros cuadrados posibles de ser construidos, factor de ocupación total (FOT) y alturas máximas permitidas, factor de ocupación del suelo (FOS) y fijación de la línea de frente interno y relaciones entre las alturas de fachadas de frente y contrafrente con el ancho de la calle Berutti y la línea de frente interno. Cuestionan que se haya autorizado una obra con una superficie de 32.000 metros cuadrados, en esa zona solo puede construirse hasta 10.681 metros cuadrados, que además se hayan autorizado doscientas cocheras no solo para uso de la torre, sino comercial –que generaría un impacto adicional a los 10.000 espectadores de las salas de cine de enfrente– y además se haya definido que la obra carece de relevante impacto ambiental. La jueza después de considerar las normas constitucionales y legales aplicables, entiende verosímil que la declaración de que la obra es sin relevante efecto es cuestionable, en la medida en que contradice las presunciones de la Ley N° 123, máxime dada la circunstancia del emplazamiento lindero al shopping Alto Palermo y enfrente del complejo de cines de Cinemark Berutti. Asimismo, evalúa como peligro en la demora que

... el rechazo de la medida cautelar implicaría la continuación de las obras cuyo desarrollo y conclusión se advierte más gravoso que su cese, tal como ya se ha dicho en la pre-cautelar. Por otro lado, la continuación de la construcción podría redundar también en graves daños a la peticionaria en la medida en que podría encontrarse afectado el ejercicio eficaz de su derecho a un ambiente sano y de participar en una audiencia pública, brindando su punto de vista sobre decisiones que pueden afectar.

Lamentablemente esta medida cautelar fue revocada por la Sala II, en el fallo del 26 de abril de 2012.¹⁸⁹⁶ En mayo de 2012, la Dra. Danas dispuso en atención a lo resuelto por la Cámara de Apelaciones –en el sentido de que frente a una sentencia favorable a la pretensión de la actora “... será la demandada quien deberá soportar el costo de la eventual demolición con la consecuente pérdida de los valores materiales invertidos hasta entonces”– hacer saber a la empresa constructora y/o a quien se encomiende la comercialización de las unidades funcionales que en el caso de celebrarse contratos con terceros, que debería dejar aclarado en tales instrumentos que los contratantes toman conocimiento de la existencia del proceso y de las posibles consecuencias, con el fin de resguardar debidamente los eventuales derechos patrimoniales de

¹⁸⁹⁶. Por el voto de los Dres. Centanaro y Lima; voto en disidencia de la Dra. Daniele. Hablaremos sobre él al analizar en este mímico Cap. X, sección 3, en el pto. 13.

terceros. A su vez, dispuso que deberían denunciar, en lo sucesivo, los datos de las personas con quienes se contrate (nombre y domicilio) y acreditar el cumplimiento de lo dispuesto y requirió a la constructora informe si ya se había celebrado contratos con terceros.

Otro buen ejemplo son los fallos del juez Roberto Gallardo en la cautelar y en la sentencia definitiva y en las dos nuevas sentencias de ejecución posteriores a las revocatorias de Cámara en la causa “Paz, Enrique Antonio c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCBA)”.¹⁸⁹⁷ En este caso los amparistas habían pedido informes al GCBA, denunciado en la Defensoría del Pueblo y en la Legislatura la obra en el predio de Armenia 1850, donde también el GCBA había autorizado construcciones ilegales con otro cálculo de FOT irregular por parte de la DGIUR y reclamaban que ello afectaba su calidad de vida como vecinos/as linderos/as, no solo afectando su derecho de propiedad en cuanto al menor valor económico de su inmueble sino también sus derechos de privacidad, seguridad, iluminación y provocando mayor contaminación visual y auditiva, pérdida de luz en terrazas, jardín e interiores. El juez Guillermo Scheibler dictó inmediatamente una precautelar¹⁸⁹⁸ y luego el Dr. Roberto Gallardo hizo lugar a la medida cautelar¹⁸⁹⁹ ordenando al GCBA que no emita certificado final de obra y a la empresa que en caso de vender unidades notifique a los adquirentes de la causa judicial. Surge del expediente que jamás el GCBA informó en qué normas o excepciones se fundan los metros en exceso del FOT (más del 61% del total de la obra), ni la realización y/o resultado de fiscalización alguna. Dice Gallardo en la resolución de la cautelar:

... llama especial atención que de los 1288.23 m² de superficie cubierta autorizada, más de la mitad (760,36) configuren superficies deducibles para el cálculo del FOT. Así, resulta al menos “sugestivo” que los metros cuadrados destinados a la sala de máquinas, bauleras y los medios de salidas exigidos, que justamente no computan para cálculo del FOT, superen ampliamente los proyectados para la vivienda multifamiliar y local comercial, que no son otra cosa que el destino principal de la obra. De tal modo, en una zonificación que permite un FOT de 1,6 la obra cuestionada estaría alcanzando una proporción que incluso superaría con creces la duplicación de la proporción construable autorizada. Así, sobre un terreno de –en principio– aproximadamente 329 m², se autoriza la construcción de más de 1200 m² de superficie cubierta nueva [...] las excepciones que constituirían las áreas construidas no computables a los fines del FOT, deben interpretarse en sentido estricto, y en modo alguno podrían superar en una proporción como la que aquí se presenta, el

1897. Juz. N° 2 CAyT, Sec. N° 4, Expte. N° 44298/O, iniciado el 19/04/2012; acum. “Alba, Elvira Leonor c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 45629.

1898. Fallo del 25/04/2012.

1899. Fallo del 28/05/2012.

FOT previsto por la ley. Lo contrario, implicaría admitir que por vía de “excepciones” o “interpretaciones” se vulnera de modo grosero el límite constructivo que expresamente el legislador quiso asignar a la zona en cuestión.¹⁹⁰⁰

Finalmente, después de pruebas, idas y venidas de peritos, pedidos de audiencias de conciliación, pedidos de caducidad rechazados y apelados, el Dr. Gallardo dictó sentencia definitiva¹⁹⁰¹ haciendo lugar al amparo, declarando la ilegalidad de la obra cuyos planos fueron registrados en la Dirección General de Registro de Obras y Catastro e incluso ordenando la demolición inmediata –adoptando medidas para que no afecte a construcciones linderas– puesto que habían construido con autorización ilegal del GCBA el doble de lo que se podía construir.¹⁹⁰² Dice en la sentencia:

En consecuencia, la interpretación de su articulado [del CPU], y fundamentalmente la de las normas que prevén excepciones a las limitaciones impuestas en materia de construcciones en el éjido urbano, debe ajustarse a un criterio de razonabilidad que no pierda de vista el objetivo de preservación del hábitat y de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad. Ese criterio ya fue enunciado por la Sala III de la Cámara del fuero, en oportunidad de confirmar la medida cautelar de suspensión de la obra, cuando señaló que “... las excepciones al cálculo computable a los efectos del FOT contenidas en el Código de Planeamiento Urbano, deben ser objeto de interpretación restrictiva, y el conjunto de la superficies deducibles a los efectos del cálculo del FOT no puede superar el total del área construible. Un criterio distinto –como el que propone la demandada– conduciría a vaciar de sentido la restricción que implica el factor señalado”. [...] Destaco también que a la irregularidad de los planos acompañados se suma la falta de un informe técnico de factibilidad que dé cuenta de que la demolición propuesta no acarrearía ningún daño a la estructura del edificio ya construida...

La causa estuvo para resolver en la Sala III desde junio 2017. Finalmente la Cámara, en febrero de 2019, con los votos de los Dres. Zuleta y Centanaro, si bien confirma el fallo de primera instancia, en cuanto hace lugar a la demanda y declara la ilegalidad de la obra que se construyó extendiéndose

1900. Esta medida cautelar fue confirmada por la Sala III en fallo del 24/09/2013 (voto de los Dres. Zuleta y Seijas; Corti de licencia.)

1901. Sentencia del 19/08/2016, “El edificio sobrepasa la altura máxima permitida. La construcción no da cumplimiento a la normativa contra incendio. [...] Por otra parte, y con relación a los sucesivos “cambios” incorporados al proyecto de obra por la codemandada Fideicomiso Armenia 1850 con el objeto de superar las graves irregularidades evidenciadas, resultan muy elocuentes algunos párrafos del último informe pericial (fs. 1008/1023), que ponen de manifiesto el arbitrario destino que se pretende darle a los distintos espacios comunes del edificio con el fin de aumentar las superficies no computables a los efectos del FOT...”

1902. “La Justicia ordenó demoler una obra frenada desde 2012”, en *Clarín*, 30/08/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/justicia-ordeno-demoler-obra-frenada_o_r1fYjyp9.html [fecha de consulta: 02/02/2022].

la altura permitida, revocó el fallo en lo que ordenaba demoler haciendo lugar al planteo de arbitrariedad sin mayores fundamentos.¹⁹⁰³ El juez, después de una audiencia de partes para evaluar el modo de ejecución, volvió a fallar creativamente ordenando la venta en subasta de los m² construidos en violación a la ley con donación de lo producido al Ministerio de Salud de la CABA a fin de ser afectados a obras y equipamientos hospitalarios de Hospitales públicos de la Ciudad y dispone entre tanto la prohibición de que el Fideicomiso Armenia 1850 realice actos de disposición tales como la venta de unidades funcionales en particular o cualquier actividad que conlleve una merma en el valor venal del inmueble.¹⁹⁰⁴ El edificio sigue en pie con todos sus pisos y el debate judicial continuo.¹⁹⁰⁵ El fallo del Dr. Gallardo de septiembre del 2021 vuelve a poner en evidencia la obscena connivencia del GCBA con el desarro-

1903. Sala III CAYT, "Paz Enrique Antonio c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)", Expte. N° 44298/2012-o CUIJ N° J-01-00028624-5/2012-o, act. N°: 12177624/2018, sent. del 15/02/2019. Ver la disidencia de la Dra. Seijas: "Ambas apelantes sostienen que el juez de grado realizó una evaluación arbitraria de la prueba. Sus reparos se centran en el rol prevalente que en la decisión han tenido los dictámenes del arquitecto Sergio Morettini y en la valoración de sus conclusiones. Añadieron que el juez no tomó en cuenta las impugnaciones y alegaron contradicciones entre los diversos informes presentados. Ahora bien, más allá de las generalidades reseñadas, las demandadas nada han manifestado sobre las cuestiones técnicas examinadas por el experto, desatendiendo que la defensa de su posición requería precisamente la demostración técnica de la adecuación del proyecto a las normas, aspectos que han omitido. En el contexto de autos no basta con defender atribuciones de la Administración pues, precisamente, se alegó una grave violación a la legalidad [...]. Restablecer la legalidad a impulso o por iniciativa de los actores cuando los funcionarios actuantes han violado la ley, y con ella el mandato de cumplirla, no puede considerarse menoscabo de un poder que precisamente está colocado debajo de la ley. [...] La orden del Dr. Gallardo que incluye demolición y limpieza del predio es necesaria para hacer efectiva la sentencia que declara la ilegalidad del acto. La posibilidad de ejecutar los mandatos judiciales condenatorios de autoridades administrativas constituye uno de los aspectos centrales del principio de tutela judicial efectiva..."

1904. Juz. N° 2 CAYT, Sec. N° 3, "Paz Enrique Antonio c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)", Expte. N° 44298/2012-o, CUIJ N° J-01-00028624-5/2012-o, act. N° 13634133/2019, sent. del 17/09/2019. Dice Gallardo: "... teniendo en cuenta que el destino del inmueble construido es su comercialización, debe señalarse que resultaría improcedente que su titular se beneficie económicamente de lo generado ilegalmente, en tanto dicho supuesto configuraría un abuso de derecho y una flagrante violación del artículo 17 de la Constitución Nacional en tanto se tornaría en un ejercicio irregular del derecho de propiedad". [...] Es que, admitir lo contrario, implicaría tanto como legitimar la "rentabilidad" de un acto ilícito y consecuentemente reconocer a la antijuridicidad como fuente de derechos. [...] deberá hallarse una solución a la anómala situación de autos, en la que pese a haberse declarado la ilegalidad de la obra, aún con cualquier modificación de proyecto constructivo que pueda ensayarse, subsistirá un exceso de entre 240 m² y 288 m² [...] la plataforma normativa aplicable al caso de autos se dirige a proteger bienes de carácter público y que el interés de los aquí actores no excluye pero sobrepasa la dimensión de su afectación individual".

1905. Hubo apelaciones, un lamentable dictamen del fiscal de Cámara que cuestiona la nueva decisión del juez de primera instancia por entender que es la autoridad administrativa la que debe aceptar la readecuación de la obra y un nuevo fallo de Cámara que hace propios los argumentos del fiscal. ¡Ilegalidad explícita!, ¡Obsceno extractivismo a la carta! Ver: Fiscalía de Cámara CAYT A, Dictamen N° 1285-2019 del 14/11/2019 y sent. del 14/5/2020 de la Sala III, "Paz Enrique Antonio c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)", Expte. N° 44298/2012-o, CUIJ N° J-01-00028624-5/2012-o, act. N° 14414930/2020.

llador inmobiliario y declara la nulidad del plano de readecuación que aceptó la DGROC.¹⁹⁰⁶ Obviamente el nuevo Código Urbanístico vino a blanquear la ilegalidad con mayor altura en esa manzana y estarán negociando algún “convenio urbanístico” a la medida de las infracciones.

Es valioso el fallo del juez Aurelio Ammirato en la causa “Hernández Olga Pilar y O. c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁹⁰⁷ donde los amparistas solicitaban no se registraran los planos ni otorgaran permisos de obra nueva sobre el predio de la avenida Crámer 3155 conforme la Disposición N° DI-2011-977-DGIUR y se declarara la nulidad de dicha Disposición y los permisos otorgados en consecuencia y se dispusiese que los planos se adecuen a la zonificación R2BI. Se alegaba un “enrase” para construir por sobre la altura permitida en la zonificación de ese distrito, no cumpliendo los requisitos. En esta causa, el juez ordenó la paralización de los trabajos constructivos que se estaban realizando en el predio y declaró la nulidad del acto administrativo, pero lamentablemente “ante el grado de avance” de las obras no ordena su demolición, dada la ilegal construcción en base a la escandalosa disposición mencionada. Ordenó que al GCBA determinara la modalidad para su “readecuación”, quedándose a mitad de camino.

“Glatzman, Hernán Carlos y otros c/ GCBA s/ Amparo”.¹⁹⁰⁸ En esta causa otra excelente cautelar de la Dra. Andrea Danas en el caso de Quartier Dorrego ante las exóticas interpretaciones de la DGIUR que les permitía computar a los desarrolladores el FOT de toda la manzana incluida la superficie donde está el del edificio de la colegio León XIII (43.199,99 m²), cuyos titulares –Sociedad Salesiana– vendieron solo parte del terreno. Así los amparistas solicitaban la nulidad de las Disposiciones N° 777-DGIUR-2013, N° 1558-DGIUR-2013 y de todas las normas y/o actos administrativos por los cuales se dispuso la aprobación del plano registrado ante la demandada, para esa obra nueva situada en la calle Dorrego 2106/ Amenábar 34 (sobre un terreno de 4.291 m²). En realidad, la correcta superficie máxima edificable en ella era 12.876,23 m² y el proyecto aprobado de 19.000 m²; por lo tanto, la DGIUR autorizó un exceso de alrededor de 6000 m², es decir un 46% de la superficie permitida para la parcela en total!, haciendo una transferencia ilegal de capacidad constructiva de una parcela a otra. A esto se suma que el GCBA autoriza, en contra de lo dispuesto en el CPU, locales comerciales en la planta baja del edificio a construirse con rubros no autorizados en la zona residencial (“alimentación general, financieras o gimnasios”, “agencia de viajes y turismo”, “financieras” “restaurante”) y como si esto fuera poco hacen una EIA y otorgan un CAA donde categorizan el proyecto “sin relevante

1906. Juz. N° 2 CAyT, Sec. N° 3, “Paz Enrique Antonio c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 44298/2012-O, CUIJ N° J-01-00028624-5/2012-O, act. N° 1981804/2021, sent. 21/09/2021.

1907. Juz. N° 10 CAyT, Sec. N° 19, Expte. N° 44718/O, iniciado el 11/06/2012, fallos 23/06/2015.

1908. Juz. N° 9 CAyT, Sec. N° 18, Expte. A11941-2014/O, fallo noviembre de 2014.

efecto” que no contempló los rubros ilegalmente autorizados en la Disposición N° 1558-DGIUR-2013 ni que las manzanas que lo rodean son de casas bajas. La jueza después de un análisis detallado de las pruebas documentales y la normativa aplicable,¹⁹⁰⁹ entiende que existe verosimilitud del derecho y para evitar males mayores suspende las obras en construcción. La Cámara confirmó la cautelar y los demandados plantearon recurso de inconstitucionalidad que fue rechazado por no ser una sentencia definitiva.¹⁹¹⁰ Los demandados iniciaron un procedimiento para reunificar las parcelas, a los efectos de computar todo el FOT y pidieron el levantamiento parcial de la medida. Esto fue rechazado por la jueza de grado y por la Cámara. En su voto en doctor Zuleta dijo:

... se limitaron a reiterar que con la reunificación de las parcelas caía el único argumento por el que se había hecho lugar a la medida cautelar. La tesis de los actores, al calificar como circular el razonamiento de la jueza de grado, parece apoyarse en el supuesto de que la unificación de las parcelas produciría automáticamente el efecto de que el acto tenido prima facie como irregular (Disp. N° 777/DGIUR/2013) se transformaría en un acto regular y serviría de suficiente fundamento jurídico para la continuación de la obra. Pero esto dista de ser obvio.¹⁹¹¹

Finalmente hay sentencia definitiva de la Dra. Danas¹⁹¹² que hace lugar parcialmente al amparo, declarando la nulidad de la Resolución N° 46-SECPLAN-2015 y de las Disposiciones N° 1558-DGIUR-2013 y N° 604-DGIUR-2014 y abstracto el planteo de nulidad de la Disposición N° 777-DGIUR-2013. Según el fallo:

... corresponde hacer lugar a la nulidad absoluta e insanable de la Resolución N° 46-SECPLAN-2015; debiendo además girar este expediente judicial a la Cámara de Apelaciones Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los efectos de que se evalúe la posible comisión de un delito por parte de todas aquellas personas que intervinieron en la emisión del acto administrativo nulo, ya sea en su calidad de funcionarios públicos o, en su calidad de partes interesadas en la decisión adoptada. Ello, en los términos del artículo 177 del Código Procesal Penal, ley 23.984, en tanto de las pruebas agregadas en autos surge en forma indudable que dicha decisión fue dictada en franca violación a la medida cautelar dictada en primera instancia y luego confirmada por la Cámara de Apelaciones. Al insistir la autoridad administrativa sobre lo oportunamente dispuesto en la Disposición N° 777-DGIUR-2013 y reiterar el FOT cuestionado judicialmente, ordenando –además– su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, se ha desconocido en forma expresa una decisión judicial. Sobre ello deberá expedirse la Justicia Penal...

1909. CCABA, CPU, Ley N° 123, entre otras.

1910. Sala II CAyT, fallo 26/01/2015, voto de la Dra. Seijas; Dr. Zuleta de licencia.

1911. Sala III CAyT, fallo 29/09/2015; Dr. Centanaro en disidencia.

1912. Sentencia del 12/06/2018.

Considera que debe expedirse la justicia Penal en relación al uso ilegal del FOT y ante un acto administrativo dictado en franca violación a su sentencia a la fecha de emisión, ordenando además su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, desconociendo en forma expresa una decisión judicial. Además dispone inscribir la sentencia en el Registro de la Propiedad Inmueble de CABA con el objeto de salvaguardar el fin de cumplir con la normativa vigente, para que si en un futuro se decidiese dividir nuevamente la manzana en dos o más parcelas, deberá tenerse en cuenta que la capacidad constructiva está limitada por dos variables: a) el FOT aplicable a la zona 3 del Distrito U2o y b) la superficie libre de 6076,43 m². En relación a la autorización de usos ilegales dice la sentencia:

... no puede interpretarse razonablemente que esa tabla autorice los usos de la zona R2a para la zona 3 del Distrito U2o, pues tal afirmación contradice el único propósito con el que ha sido creada que es, justamente, evaluar el impacto ambiental, o no, del proyecto en el distrito en cuestión. [...] la claridad de la norma no autoriza una interpretación distinta. En efecto, no puede sostenerse la viabilidad del argumento del tercero TPyA Fiduciaria S.A. pues no ha mediado dictamen favorable del Consejo del Plan Urbano Ambiental, autoridad de aplicación del CPU [...] de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.2.1.1 del CPU “La incorporación de usos no consignados en el Cuadro de Usos N° 5.2.1 deberá tener la aprobación legislativa correspondiente, previo dictamen favorable del Consejo”.

Otro ejemplo de buena cautelar en la causa “Crámer, Gregorio y otros c/ GCBA s/ Impugnación de actos administrativos”¹⁹¹³ en la cual el Dr. Guillermo Scheibler hizo lugar a la medida cautelar solicitada por la parte actora,¹⁹¹⁴ suspendiendo los efectos de la Disposición N° 637-DGIUR-2016 (que autoriza obras en contradicción con el CPU por exceso de FOT) y de todo otro acto administrativo que se hubiese dictado en consecuencia y ordenó al GCBA impedir la materialización de cualquier tipo de obra de construcción en el inmueble de la calle Olleros 1963/1965 de esta Ciudad. Asimismo, atento a la falta de envío de documentación requerida por parte del GCBA, el juez reitera el reclamo bajo apercibimiento, en caso de incumplimiento, de imponer una multa de diez mil pesos en concepto de sanción conminatoria por cada día de retardo contra el GCBA y en cabeza del ministro de Desarrollo Urbano y Transporte de la CABA.

- Contaminación auditiva/vibraciones

En la histórica causa “Barragán, José Pedro c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”¹⁹¹⁵—por los ruidos de la Autopista— el demandante vivía junto

1913. Expte. N° C2308/2017-O.

1914. Fallo del 23/06/2017.

1915. Expte. N° 3059/O.

a su esposa e hijo en el sexto piso de un edificio de departamentos lindero a la autopista, desde 1973. Al principio pasaban 20.000 autos por día y al momento de la demanda 200.000. Denuncia un ruido permanente, de día de automóviles y de noche, de camiones. Solicitaba a AUSA y al GCBA medidas para su mitigación. En su encomiable fallo el juez Treacy¹⁹¹⁶ al admitir el amparo colectivo dijo:

Aun cuando no pudieran establecerse daños a la salud inmediatos, lo cierto es que, si el propio Gobierno de la Ciudad admite en su contestación de demanda que los niveles medidos “solo” importan dificultades para mantener una conversación, ello significa una afectación del derecho a un medio ambiente sano y a la calidad de vida de los habitantes de ese sector de la Ciudad. Cabe observar que, por la ubicación de la autopista, que atraviesa zonas densamente pobladas de la Ciudad, los vecinos que allí residen se ven expuestos por lapsos más o menos prolongados a ruidos cuyo nivel sonoro puede afectar su salud, pero que en forma actual importa una seria restricción a su calidad de vida.

Condenó a AUSA y al Gobierno de la Ciudad a que adopten las medidas necesarias para lograr una sustancial reducción de la contaminación sonora proveniente de la autopista 25 de Mayo. Así, ordenó a la concesionaria que –en el término de treinta días– indique los plazos y el cronograma de ejecución de las tareas de instalación de pantallas acústicas en los sectores de la autopista que presenten los mayores niveles de polución sonora, debiendo indicar, asimismo, las demás medidas tendientes a mitigar el ruido ambiental originado en el tránsito de la autopista. Al Gobierno de la Ciudad, le ordenó que –en ejercicio del poder de policía– adopte las acciones tendientes a controlar la contaminación sonora, debiendo informar dentro del plazo de treinta días las medidas concretas que adoptará.

La Sala I del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires,¹⁹¹⁷ confirmó la sentencia del juez Fabio Treacy, que hizo lugar a un amparo presentado por José Pedro Barragán contra Autopistas Urbanas SA (AUSA) y contra el Gobierno porteño. La Cámara ordenó a la empresa la presentación, en un plazo de 35 días, de un estudio técnico de impacto ambiental y de un plan de adecuación ambiental en los que deberá especificar los niveles de ruido en el espacio público, los del interior de las viviendas linderas con la autopista –categoría que incluye a varias escuelas– y especificar las soluciones técnicas necesarias para reducir los niveles de ruido. Tras ese período, presentado el estudio técnico y el plan de adecuación, el Gobierno porteño debía emitir un

1916. Juz. N° 3 CAyT, fallo 19/03/2003.

1917. Expte. N° 3059/O, fallo 03/10/2003, voto de los Dres. Carlos Balbín, Horacio Corti y Esteban Centanaro.

dictamen para que estos sean aplicados. Una vez que fuera aprobado por el juez de la causa, este controlaría su ejecución. En el fallo, la Cámara sostiene que

... es obligación de quien explota y mantiene una obra y/o servicio público que dicha actividad no afecte los derechos de terceros. [...] Al Estado local la cuestión no le es ajena. Le corresponde diseñar las políticas ambientales locales, la tarea de control, de impacto ambiental y, en concreto, lo relativo al régimen de adecuación de emprendimientos en funcionamiento que tengan impacto ambiental.

En uno de sus fundamentos dicen que

... se encuentra presente, en el orden jurídico positivo, el derecho a un ambiente sano, que comprende el derecho a no ser afectado por la contaminación sonora. [...] Todos los habitantes tienen el deber de proteger el ambiente y, en su caso, de recomponerlo, mientras que el Estado local tiene a su cargo, a partir de los lineamientos de la ley federal, la potestad de dictar las políticas sobre la cuestión.

Se cita en los fundamentos el famoso fallo de la Corte Suprema de Justicia de 1887 en el que esta advirtió a los saladeristas de Barracas que

... ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso que haga de su propiedad, y especialmente con el ejercicio de una profesión o de una industria.

Lamentablemente en esta causa el resultado del estudio técnico que la Cámara ordenó generó complicaciones que hacen que aun hoy la causa continúe, y no solo que nada haya cambiado en relación a la insonorización en este caso, sino que AUSA sigue construyendo sin ningún tipo de recaudo en la materia.¹⁹¹⁸

En el caso “Flores, Patricia Alejandra y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”.¹⁹¹⁹ En esta causa se discutía sobre el procedimiento a utilizar en la demolición de la ex-cárcel de Caseros. Si bien era una vieja aspiración de los/as vecinos/as del barrio el traslado de la cárcel, recién en 1995, el Gobierno nacional dispuso construir nuevas cárceles y trasladar a las personas detenidas en la de “Caseros”. En consecuencia, se cambió la zona de Distrito E4 a Urbanización Futura (UF).¹⁹²⁰ En noviembre de 2002, se suscribió con el Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE) un convenio aprobado por la Ley N° 1002 CABA por el que se solicitó demoler esa cárcel. Luego, por otro acuerdo, se encomendó al Ejército Argentino que lo hiciera por medios mecánicos. Pero en una adenda del 6 de noviembre de 2003 que se contempló la posibilidad de que lo fuera por implosión. Los/as vecinos/as presentan un amparo y solicitan una cautelar denunciando que no era equivalente demoler por medios mecánicos que hacerlo

1918. Ver: más en el Cap. X.3.15.

1919. Expte. N° 11989/0.

1920. Ver Ordenanza Municipal N° 50118 y Ley N° 449.

con explosivos, ya que, en el último supuesto, el ruido, las vibraciones y el material particulado que impregnaría el aire serían muy superiores y que podrían afectarse seriamente los aparatos de precisión de los nosocomios y, en especial, afectar los/as niños/as internados/as con graves afecciones respiratorias en el cercano Hospital de Pediatría Profesor Juan P. Garrahan, otros laboratorios e instalaciones dedicados al cuidado de la salud, así como dañar construcciones aledañas protegidas por su valor histórico o tan solo de antigua data. Se otorga la cautelar en primera instancia y es apelada por el GCBA.

Al apelar la medida cautelar concedida por la jueza sostuvieron que debía aplicarse el artículo 40 de la Ley N° 123 en su carácter de excepción al régimen general. Sostuvieron que la ley de EIA se promulgó el 19 de enero de 1999 y que el proyecto era de fecha anterior. Sorprendentemente la fiscal, ante la Cámara de Apelaciones, sostiene dicha tesitura, pues si bien la demolición en sí no se encontraba ejecutándose a esa fecha, sí lo estaba el programa de traslado de la Cárcel. Estos argumentos desde nuestra óptica ignoran los más básicos principios ambientales de no regresión e *in dubio pro ambiente*, en su intento por evitar a toda costa un estudio de impacto ambiental y una audiencia pública.

El GCBA otorgó en este caso una DIA conforme lo dispuesto por el artículo 28 inciso c), vale decir, “con condiciones para realizar las obras”. Si bien en la causa no se planteó es evidente que dicha norma en sí misma es inconstitucional a la luz de la LGA –de presupuestos mínimos– que no admite declaraciones de impacto ambiental condicionadas, como lo ha dicho la CSJN en su fallo del 2 de marzo de 2016 en autos “Recurso de hecho deducido por la actora” en la causa “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yama Gold Inc. y otros s/ Acción de amparo”, para decidir sobre su procedencia.¹⁹²¹

La Sala II en un muy buen fallo¹⁹²² confirmó la medida cautelar ordenada evitando la demolición implosiva, fundando en que surgía de las actuaciones administrativas, que este método, propuesto para derribar la cárcel, no había sido siquiera sugerido antes de 1999 y que recién aparece mencionado –según el propio acto que lo dispuso–¹⁹²³ en el convenio del 4 de noviembre de 2002. Mantuvo suspendida la Resolución N° 88/2004, al entender el tribunal que

... parece presumible que a esta fecha (noviembre de 2002), la Ley N° 123 resultaba exigible y obligatoria para las actividades o programas que cayeran dentro de su ámbito de aplicación y, por lo tanto, el proyecto de demolición de la ex Cárcel de Caseros parecería encuadrarse dentro de sus previsiones genéricas y no en

1921. Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7285524> [fecha de consulta: 03/02/2022].

1922. Fallo de septiembre de 2004, voto de la Dra. Mabel Daniele y el Dr. Eduardo Russo; disidencia del Dr. Centanaro.

1923. Resolución N° 88/SSMA/2004-A, Ley N° 123.

régimen de excepción. En este contexto hablar de “continuidad” del programa o proyecto conllevaría violar y desnaturalizar el Artículo 40 de la Ley N° 123, de vigencia anterior a la celebración de aquel convenio. Estas constancias, resultarían a priori reñidas con la interpretación que propone el GCBA, circunstancia cuyo estudio corresponderá al fondo de la cuestión.

Sin embargo, como sucede en otros casos, no se impulsó el proceso. Apparentemente, se celebró una audiencia y como consecuencia de la participación ciudadana, se comenzó a demoler las instalaciones por medios mecánicos.

- Contaminación audiovisual

En esta materia encontramos el famoso caso del cartel de Coca Cola en 9 de Julio en la causa “Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”.¹⁹²⁴ Dr. Roberto Gallardo, el titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2, a mediados de junio del 2010¹⁹²⁵ ordenó apagarlo como medida cautelar, ante el requerimiento de los amparistas legisladores Eduardo Epszteyn, Aníbal Ibarra y Martín Hourest que planteaban que no respetaba la Ley de Publicidad de la Ciudad de Buenos Aires votada el 20 de noviembre de 2008. El cartel mide 21 metros, veinte más de lo que permite la Ley que impulsó el propio oficialismo para la publicidad en vía pública. El magistrado dijo además que ponía en “riesgo a la seguridad vial”. Después de que el jefe de Gobierno le pidiera al juez por twitter que le permita pasar el Mundial en la pantalla gigante de la 9 de Julio, en la esquina de Carlos Pellegrini y Diagonal Norte, Gallardo lo convocó a una audiencia a él y al gerente general de Coca-Cola, al jefe de la Policía Metropolitana, Eugenio Burzaco y al ministro de Espacio Público, Diego Santilli y habilitó la transmisión del partido, pero como uso circunstancial, por el canal público y sin publicidad, finalmente Coca Cola se negó al uso del cartel si no había publicidad.

En una nueva cautelar de nueve páginas, el juez Gallardo resolvió ordenar que bajaran el cartel y le dio al GCBA un plazo de cinco días. El argumento del juez fue el “riesgo de incendio”. Lo dispuso a partir de un informe de la Superintendencia Federal de Bomberos en el que se da cuenta de que, ante un eventual incendio del edificio donde está instalado, “podría verse comprometida la integridad estructural del cartel por acción del calor transmitido por la eventual combustión” y “se verían seriamente dificultadas las tareas de rescate y extinción” debido a que “el enrejado constitutivo del cartel y la estructura de sustentación no permitirían el libre acceso del personal operativo, vulnerando la protección contra incendios que establece el Código de Edificación de la

1924. Expte. N° 37925/O.

1925. Fallo del 16/06/2010.

ciudad”.¹⁹²⁶ Dicho fallo fue apelado y revocado en Cámara. El voto mayoritario de la Sala II ordenó encender el cartel por treinta días para hacer “pruebas lumínicas” y después de una audiencia entre “las partes” remitió un acuerdo para su homologación a la instancia de grado.¹⁹²⁷

También resulta una buena decisión protectoria del ambiente la del juez de grado que resolvió disponer –previo a tratar la homologación solicitada– la realización de un estudio de impacto ambiental y vial sobre el cartel ubicado en la calle Carlos Pellegrini 327/29/31/33/35/39 y 41 y ratificar la formación de un Equipo de Estudio Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires como tercero imparcial. La decisión del *a quo* se apoyó, en lo sustancial, en que el convenio cuya homologación le fue solicitada dispone la realización de un estudio de impacto lumínico. Hizo alusión al artículo 30 de la CCABA, a los artículos 8 y 11 de la Ley N° 25675 y a la Ley N° 2936. Concluyó que “[e]n virtud de lo dispuesto por la normativa vigente citada y las constancias de autos, quien suscribe, considera imperiosa la realización de un estudio de impacto ambiental y vial previo a resolver sobre la homologación solicitada”. Tanto el Gobierno como las empresas Servicios y Productos dedujeron recurso de hecho, que fue admitido por la Alzada.¹⁹²⁸

- Ambiente en Villas:

Un muy relevante fallo en la materia es el del Dr. Víctor Trionfetti en la causa “Bernardis, Lilia Beatriz y otros c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁹²⁹ del 26 de junio de 2015. En esta causa con el patrocinio de la de Defensoría oficial, se debate no solo el derecho a la vivienda sino además las graves implicancias ambientales del incumplimiento de la Ley N° 3199. La sentencia hace lugar al amparo y condena al GCBA y al IVC a ejecutar las obras incumplidas en el Barrio Mariano Castex –o sea a cumplir con la ley–. Pero lo interesante es que el juez pretende asegurar la ejecución de dicha sentencia y lo hace bajo el apercibimiento del artículo 56 CCABA (“Los funcionarios [...] son responsables por los daños que ocasionan y por los actos u omisiones en que incurrieran excediéndose en sus facultades legales...”) y del artículo 411 CAyT (“Cuando la sentencia condena a hacer alguna cosa, si la parte no cumple [...] dentro del plazo señalado por el tribunal, se hace a su costa y se le obliga a resarcir los daños provenientes de la inexecución, a elección del acreedor...”).

1926. Videla, Eduardo, “Todo va de mal en peor con el cartel”, en *Página/12*, 09/07/2010. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-149134-2010-07-09.html> [fecha de consulta: 03/02/2022].

1927. De las críticas a estos procedimientos y a los votos mayoritarios de la Sala II en esta causa nos ocupamos en el Cap. X.3.13, Sala II CAyT, fallos: 29/12/2010, voto Dr. Centanaro y Corti; Dra. Daniele en disidencia; y 10/01/2011, voto de Centanaro.

1928. Sala II CAyT, fallo 07/07/2011, voto de los Dres. Esteban Centanaro y Horacio Corti; disidencia de la Dra. Mabel Daniele.

1929. Expte. N° A 699-2014/O.

- Derechos de personas no humanas:

Se suceden tres fallos importantes en la Ciudad de Buenos Aires en el caso de la orangutana Sandra en el hasta entonces “zoológico” de la Ciudad de Buenos Aires, que no solo son revolucionarios para el derecho argentino en la medida en que la reconocen como “sujeto de derechos” en tanto que “persona no humana” sino porque son un importante antecedente de reconocimiento de otros seres no humanos como sujeto de derechos en el camino de recepcionar los Derechos de la Naturaleza. Estas causas también fueron un acicate frente al GCBA para el cierre del zoológico y acompañaron el debate socialmente instalado por la movilización de las agrupaciones animalistas, ecologistas y protectoras de animales y los proyectos de ley de Jardín Ecológico o Ecoparque presentados desde el 2012 y no tratados por la Legislatura.¹⁹³⁰

En primer lugar, el fallo de la Sala II de la Cámara de Casación Penal “Orangutana Sandra s/ Recurso de casación s/ Habeas corpus”.¹⁹³¹ En la causa iniciada por la Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales se cuestionaba la falta de un hábitat adecuado y se promovía su traslado a una reserva adecuada para tal fin. Si bien la Sala II de la Cámara de Casación dispuso remitir las actuaciones a la Justicia Penal Contravencional y de Faltas de CABA, en razón de su competencia, dos de sus integrantes, los Dres. Alejandro Slokar y Ángela Ledesma, sostuvieron que

... a partir de una interpretación jurídica dinámica y no estática, menester es reconocerle al animal el carácter de sujeto de derechos, pues los sujetos no humanos (animales) son titulares de derechos, por lo que se impone su protección en el ámbito competencial correspondiente...¹⁹³²

Así, el fallo mencionado se constituye en un paso histórico dejando sentado al reconocer jurídicamente la condición de la orangutana Sandra y otros animales como sujetos no humanos, titulares de derechos.

En el mismo sentido, y basándose en este antecedente en el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad, el fallo de la jueza Liberatori retoma, amplía y profundiza los fundamentos del anterior en la causa “Asociación de funcionarios y abogados por los derechos de los animales y otro c/ GCBA s/ Amparo”.¹⁹³³

1930. Como explicamos en el Cap. VIII, pto. 12.1.

1931. Cámara de Casación Penal, Sala II, 18/12/2014. Disponible en: <http://cij.gov.ar/nota-14651-Casaci-n-reconoce-derechos-a-los-animales-y-declina-en-un-caso-la-competencia-en-el-fuero-penal-de-la-Ciudad.html> [fecha de consulta: 03/02/2022].

1932. El juez Pedro R. David no se pronunció acerca de si “los sujetos no humanos (animales) son titulares de derechos”. No lo estimó necesario para resolver la cuestión de competencia.

1933. Expte. N° A2174-2015/O, 21/10/2015. Disponible en: <http://www.ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/10/Sentencia-Orangutana.pdf> [fecha de consulta: 03/02/2022].

El amparo se plantea contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Jardín Zoológico de la Ciudad de Buenos Aires por conculcar de forma manifiestamente ilegal y arbitraria el derecho a la libertad ambulatoria, el derecho a no ser considerada un objeto o cosa susceptible de propiedad y el derecho a no sufrir ningún daño físico o psíquico que titulariza como persona no humana y sujeto de derecho la orangutana Sandra, a efectos de que se ordene que liberación y reubicación en un Santuario. Los amparistas señalan el antecedente de la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal y entienden que Sandra dejó de ser un objeto de protección del derecho y pasó a ser un sujeto titular de ciertos derechos fundamentales. Por ello sostienen que su cautiverio y exhibición pública viola los derechos que ella titulariza, aunque se la alimente y no la traten con crueldad, en los términos de la Ley N° 14346.¹⁹³⁴ Señalan que la situación de Sandra confronta con las reglas mínimas del bienestar animal fijadas por la “Asociación Mundial de Zoológicos” (sus siglas en inglés WAZA) sino también con la Declaración Universal de los Derechos de los Animales, la Ley nacional de Protección Animal N° 14346 y la Ley de Conservación de la Fauna Silvestre N° 22421. Explican que Sandra es discriminada por su especie, víctima de lo que la filosofía y la ética llaman “Especismo Antropocéntrico”.¹⁹³⁵ Agregan que esta especie se encuentra en peligro crítico de extinción, hallándose en la lista roja de especies amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Solicitan una medida cautelar tutelar, con el objeto de convocar a una audiencia con los demandados a efectos de que se informe sobre la situación actual de Sandra y las medidas adoptadas para hacer cesar su cautiverio.

El asesor tutelar Juan Carlos Toselli presenta un dictamen donde considera que no le corresponde intervenir.

Lamentable que en causas donde está en juego un interés colectivo, el GCBA en lugar de reconocerlo actué con la lógica tradicional de una causa administrativa tradicional. Así como de manera automática y ritual contesta

1934. Agregan que “... no puede dudarse sobre la capacidad de los animales para sentir [...] Por ello, los animales, como seres sintientes deben poder gozar de algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad a no sufrir padecimientos, es decir, a la protección de sus intereses básicos”. Relatan que Sandra nunca conoció la libertad, lo que provoca estrés y depresión y viola su derecho al bienestar animal y describen su recinto en el Jardín Zoológico de Buenos Aires como “una verdadera jaula de cemento [...] antinatural y extremadamente inadecuada para un animal de esa especie” sin ningún espacio verde o árboles para ejercitarse ni tampoco algún enriquecimiento ambiental, lo cual pondría en riesgo su salud física y psíquica.

1935. Y continúan señalando que los orangutanes son seres pensantes, sintientes, inteligentes y genéticamente similares a los seres humanos, con similares pensamientos, emociones, sensibles y auto reflexivos; que tienen cultura, capacidad de comunicarse y un rudimentario sentido del bien y del mal; una individualidad propia, con una historia, carácter y preferencias únicas. Y concluyen que “Particularmente Sandra es miembro de una especie que no conoce, y de una especie que vive en un hábitat y un clima que tampoco conoce [...] tiene el estado mental de un ‘Orangután Institucionalizado’”

planteando que esta causa no constituye un proceso colectivo, plantea la falta de legitimación activa de los amparistas, plantea la ausencia de causa o controversia judicial, se opone a la vía elegida¹⁹³⁶ y por último afirma que los animales no son sujetos de derecho ni pueden ser alcanzados por el concepto jurídico de persona. Tanto el GCBA como el ZOO denuncian la conexidad con el expediente que tramita ante la Fiscalía de Primera Instancia N° 8 en lo Penal Contravenacional y Faltas. Todas estas cuestiones son rechazadas por la jueza.

En la causa hay un despliegue de activismo judicial con varias medidas innovadoras. Hay audiencias, inspecciones oculares, se presentan varios amicus y se toman testimonios a los expertos Leiff Cooks, Gary I Saphiro y Shawn Thompson (residentes en Australia, Canadá y Estados Unidos) en audiencias vía Skype y se crea mesa técnica de expertos. En el transcurso de la causa el “zoológico” hace modificaciones al recinto donde habita la orangutana, y la jueza lo tomo como un reconocimiento por parte de la demandada.

Dice Liberatori en su fallo:

Cabe adentrarse en la interpretación dinámica y no estática que dijeron los jueces con relación a este expediente y teniendo presente quien suscribe lo dispuesto por el artículo 2 del Código Civil en relación al deber de interpretar la ley teniendo en cuenta “sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento.

Para ello, toma en primer lugar a los antecedentes del derecho argentino vigentes, por ejemplo, el artículo 1 de la Ley N° 14346 (de septiembre de 1954) destacando en el texto la utilización de la palabra “víctima” en relación a los malos tratos que a un animal pueden serle infligidos –únicamente– por personas humanas ya que el destinatario de la pena prevista en la norma¹⁹³⁷ es precisamente un ser humano. De lo cual extrae que la tutela legal a ser ejercida en los tribunales frente a esa situación de mal trato es en relación al animal o “persona no humana”, siguiendo la terminología de Valerio Pocar en su obra “Los animales no humanos. Por una sociología de los derechos”. Subraya además que la Ley N° 14346 no distingue entre animales domésticos o en cautiverio, como es el caso, por lo que entiende que cabe la aplicación plena de la misma.¹⁹³⁸

1936. Esta estrategia de defensa en juicio por parte del GCBA es la habitual, que no reiteraremos al explicar cada causa pero que se correlaciona con las barreras que la Justicia instituye para bloquear los procesos colectivos tomando alguno de los pretextos que ofrece este listado.

1937. “Será reprimido con prisión de quince días a un año, el que infligiere malos tratos o hiciere víctima de actos de crueldad a los animales”.

1938. “Por ejemplo, como pudiera ser si se constata que las condiciones de su hábitat en sentido integral – es decir, comprensivo no sólo del espacio físico sino también de la realización de actividades tendientes al bienestar psicológico y de preservación de sus facultades cognitivas–, no resultan razonablemente adecuadas, siendo responsable de ello el Gobierno de la Ciudad

El fallo de *Liberatori* va al núcleo de la cuestión de la “mercantilización de la Naturaleza” cuando pone en evidencia que aún bajo la vigencia de las normas primitivas el derecho de dominio sobre las “cosas” no era absoluto:

... al momento de la sanción de esta ley (septiembre de 1954) no se había formulado aún la reforma al Código Civil (ley 17711, de 1968) que incluyó el concepto de “abuso del derecho” en nuestra legislación. [...] no existía aún un reconocimiento legal del límite al derecho de propiedad por parte de su titular, en este caso, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al respecto, el Código Civil en su artículo 10 establece que “la ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos” determinando que así sucede cuando se contrarían los fines del ordenamiento jurídico, o se exceden los límites impuestos por la buena fe, la moral y las buenas costumbres imponiendo al juez la obligación de ordenar lo necesario para evitar los efectos del ejercicio abusivo o de la situación jurídica abusiva, y si correspondiere procurar la reposición al estado de hecho anterior. [...] surge claramente que el interés jurídicamente protegido por la ley no es la propiedad de una persona humana o jurídica sino los animales en sí mismos, quienes son titulares de la tutela que establece frente a ciertas conductas humanas. Advierto al respecto el interés público comprometido en no tolerar como sociedad democrática conductas humanas reprochables penalmente...¹⁹³⁹

Es también muy interesante que la jueza resalte la existencia de derechos específicos de los animales, no asimilables a los humanos:

La categorización de Sandra como “persona no humana” y en consecuencia como sujeto de derechos no debe llevar a la afirmación apresurada y descontextualizada de que Sandra entonces es titular de los derechos de las personas humanas. Ello de modo alguno es trasladable. Por el contrario, tal como lo señala el experto Héctor Ferrari “ponerle vestido a un perro también es maltratarlo”. Y de hecho, continúa, los animales de compañía son frecuentemente considerados parte de la familia no siendo ni una persona ni una “cosa” en tal caso porque se trata de “sistemas autopoyéticos heterótrofos, con capacidad de agencia comportamental”. Entonces, se trata reconocerle a Sandra sus propios derechos como parte de la obligación de respeto a la vida y de su dignidad de “ser sintiente”, novedosa categorización que ha introducido la reforma de enero de 2015 del Código Civil en Francia y a la que nos referiremos más adelante.

Autónoma de Buenos Aires en carácter de propietario a cuyo cargo se encuentra el control de las obligaciones asumidas oportunamente por el concesionario del Zoológico”.

1939. En otra parte del fallo cita a Zaffaroni en este sentido: “Como señala el Dr. Zaffaroni, ‘el bien jurídico en el delito del maltrato de animales no es otro que el derecho del propio animal a no ser objeto de la crueldad humana, para lo cual es menester reconocer el carácter de sujeto de derechos’. (2013: 54) Asimismo, señala que ‘ningún viviente debe ser tratado como una cosa’”. Zaffaroni, Eugenio Raúl (2013), *La Pachamama y el Humano*, Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, p. 74.”

La jueza da algunos ejemplos de reconocimientos derechos de animales.¹⁹⁴⁰
Profundiza Liberatori:

... la vida y la dignidad de ser viviente si bien completamente desagregada en el ordenamiento jurídico con relación a las “personas humanas” no impide que analógicamente sea extendida a Sandra cuando ella inviste la condición de “ser sintiente”, una categoría que se compadece con el Código Civil argentino que al igual que en el caso francés que solo tiene dos categorías, personas y bienes.

Explica el fallo como antecedentes normativos el reconocimiento de los “seres sintientes” en Francia y el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derecho en las Constituciones de Ecuador expresamente y en Bolivia tácitamente. En este aspecto recurre a cita textual de Zaffaroni:¹⁹⁴¹

Es clarísimo que en ambas constituciones la Tierra asume la condición de sujeto de derechos, en forma expresa en la ecuatoriana y algo tácita en la boliviana, pero con iguales efectos en ambas: cualquiera puede reclamar por sus derechos, sin que se requiera que sea afectado personalmente [...]. No se trata del tradicional bien común reducido o limitado a los humanos, sino del bien de todo lo viviente, incluyendo por supuesto a los humanos, entre los que exige complementariedad y equilibrio, no siendo alcanzable individualmente.

El fallo –citando a Lucía Guaimas– también desarrolla una crítica ecofeminista a las clasificaciones y categorizaciones jerárquicas del mundo como construcciones sociales del paradigma colonialista patriarcal depredador.¹⁹⁴²

Con esto queremos decir que sectores relegados de la sociedad, como lo han sido a lo largo de la historia los pueblos originarios, los negros, las mujeres, etc. y también los animales (que han sido y son sometidos por los hombres, en la

1940. El resaltado en el textual nos pertenece. Cita como ejemplos que AFIP “jubiló” a catorce canes detectores de control aduanero no intrusivo conforme a reglas internacionales en la materia y les darán vivienda, salud y alimentación a cargo del Estado. En Chile “Peseta”, perra que trabaja en el Primer Juzgado de Familia de Santiago para brindar apoyo emocional a niños, adolescentes y adultos en audiencias reservadas frente a los jueces, que tiene condiciones de trabajo tales como horarios y vacaciones. Lo mismo en Estados Unidos a través de la Courthouse Dogs bajo el lema *Promoting Justice with Compassion*.

1941. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *La Pachamama y el Humano*, Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2013, p. 111.

1942. “Todo modo de clasificar y categorizar el mundo, es una construcción social. Y dichos modos de clasificación responden a una manera particular de apropiarse de la realidad. [...] Es decir que la decisión de lo que es considerado superior y lo que es considerado inferior, quién o qué debe tener derechos y quién o qué no, es una construcción social, no es algo dado por la naturaleza. Su establecimiento responde a un proceso histórico, científico, social por lo cual se han seleccionado y limitado ciertos sentidos y descartado otros para construirlas como tales. Por lo tanto, lejos de ser ‘naturales’, homogéneas y estáticas, las categorías son ‘inherentemente’ dinámicas, heterogéneas y cambiantes de acuerdo al contexto social que las ha producido...”

relación de poder que ha establecido) pueden llegar a ser sujeto de derechos. Y de esta manera lograr que dejen de ser sometidos.¹⁹⁴³

En el fallo se reconoce que según los expertos: “La evidencia empírica es que los orangutanes son una especie pensante, sintiente e inteligente, genéticamente similares a los seres humanos, con similares pensamientos, emociones y sensibilidades y auto-reflexivos”.

Por lo tanto, en este fallo se concluye que Sandra tiene derecho a no ser sometida a malos tratos o actos de crueldad ni que ocurran conductas humanas abusivas a su respecto. Que la falta de espacio, de privacidad y de libertad le causa sufrimiento. Que Sandra tiene derecho a gozar de la mayor calidad de vida posible a su situación particular e individual.

Sin embargo, la jueza entiende que ella no está en condiciones de decidir qué es lo mejor y lo deja al arbitrio de la mesa de expertos, que deberían consensuar la conveniencia o no de su traslado y a donde.

Entretanto en la causa penal que fue remitida a la justicia penal, contravencional y de faltas de la Ciudad, finalmente entiende en la cuestión del hábeas corpus el Juzgado Penal y Contravencional N° 13 a cargo de Dr. Gustavo Letner. A mediados de 2016, dicho juzgado intima a la querella (Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales - AFADA) a ratificar. Cumplido ese plazo, el 13 julio de 2016, el juez declara desistida la querella. En agosto de 2016, el presidente de la AFADA ratifica el escrito que se le requería y apela la resolución de desistimiento de la querella. Así se llega al tercer fallo a favor de los derechos de Sandra, cuando el 12 de diciembre de 2016, la Sala III del fuero Penal, Contravencional y de Faltas –integrada por Jorge Atilio Franza, Silvina Manes y Sergio Delgado– revocó la resolución de primera instancia y ordenó la continuación del proceso de la causa “Responsable de Zoológico de Buenos Aires s/ ley 14.346”.¹⁹⁴⁴

Con los votos de Franza y Manes –el camarista Delgado se excusó–, en otro buen ejemplo de “activismo judicial”, destacable más aun siendo el fuero penal, el Tribunal revocó la resolución del juez Gustavo Letner en la que se declaraba la extinción de la acción penal iniciada por Pablo Buompadre –miembro de AFADA– en representación de la orangutana “Sandra” y se sobreseía a los encausados. La Sala no hizo lugar al planteo de inconstitucionalidad de los artículos 256, inciso 1 y 257 Código Procesal Penal de la CABA efectuado por la parte querellante.¹⁹⁴⁵

1943. Guaimas, Lucía, “La Antropología: sobre la construcción social de las Categorías”, 2015 (inédito).

1944. Causa N° 18491-00-00/14. Disponible en: <http://www.ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/fallo-Orangutana.pdf> [fecha de consulta: 03/02/2022].

1945. Entre los argumentos del juez de cámara, Jorge Franza para revocar la sentencia –a los que se adhirió la Dra. Manes–, indicó que “El Judicante ordena intimar al querellante el día 30/06/2016,

En lo que respecta a los derechos de la orangutana “Sandra”, Franza señaló:

No puede soslayarse que nos encontramos frente a una situación particular, la presunta lesión a los derechos de un sujeto de derecho no humano, el cual por motivos obvios no tiene capacidad para expresarse y por lo que requiere de una representación humana necesaria.

El juez citó el texto de la Ley N° 14346 y sentencio en un claro ejemplo de activismo judicial:

... la que consagró un verdadero estatus de víctima en cabeza del animal no humano, más allá de la afectación de los sentimientos de ninguna otra persona, ni de la privacidad de los actos de maltrato o crueldad, ni de quién denuncie sin ser dueño, con lo que el bien jurídico protegido es precisamente la vida y la integridad física y emocional de ese animal que está siendo objeto de hechos delictivos que lesionan sus derechos. Así, tener por desistida tácitamente a la querella, por haber superado por unos días una disposición legal extremadamente rigorista, aun habiendo expresado la clara voluntad de continuar con la acción, conllevaría el archivo de las actuaciones en detrimento de los derechos de una “persona” que precisamente nunca tendrá la posibilidad de expresarse –la orangutana Sandra–.

Por otra parte, el magistrado sostuvo que

... los animales, desde la ciencia y desde el sentido común, claramente no son cosas. [...] Como los ordenamientos solo protegen por su valor intrínseco, independientemente del interés de terceros, a las personas –o sujetos de derechos–, los animales no humanos deberían tener el mismo estatus. En definitiva, habiendo la querella demostrado voluntad suficiente de seguir impulsando la acción, y estando en pugna derechos básicos de una persona no humana, corresponde revocar lo resuelto por el Magistrado de grado y ordenar la continuación de las actuaciones.

El camarista Franza en su voto destacó que

... no es la primera vez que se reconocen jurisprudencialmente derechos a un sujeto de derecho no humano. Cabe recordar que en este mismo sentido se ha pronunciado la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal en el marco del habeas corpus tramitado con relación a la víctima en autos, como así también el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 4 de la CABA. Por su parte, recientemente también el Tercer Juzgado de Garantías de Mendoza

notificándolo de ello el 04/07/2016, y el 13 de julio siguiente tiene por desistida la acción privada, es decir, 5 días hábiles luego de haberle notificado la intimación” y, al resolver como lo hace, “el juez de primera instancia está finalizando el proceso actuando con un rigorismo formal excesivo, sin procurar darle al querellante un tiempo prudencial para responder a la intimación oportunamente cursada”. En consecuencia, Franza sostuvo que “corresponde revocar la resolución puesta en crisis, ya que antes de tomar una decisión respecto de un supuesto desistimiento tácito, el Judicante debe darle a la querella la posibilidad de expedirse. [...] Esta solución es la correcta a fin de resguardar el derecho que tienen todas las partes a ser oídas y de respetar el debido proceso”, agregó.

reconoció a la “mona Cecilia” como un sujeto de derecho y autorizó su traslado al santuario de Sorocaba, en San Pablo, Brasil.¹⁹⁴⁶

El juez precisó que lo expuesto

... es consistente con lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Animales elaborada por la UNESCO en el año 1977, donde se les reconoce a los animales derechos y, específicamente en su artículo 4 prevé que todo animal perteneciente a una especie salvaje, tiene derecho a vivir libre en su propio ambiente natural, terrestre, aéreo o acuático y a reproducirse y que toda privación de libertad, incluso aquella que tenga fines educativos, es contraria a este derecho. [...] Al momento no existen cuestionamientos en torno a no equiparar a los animales a los humanos. De tal modo, teniendo en cuenta que el ordenamiento positivo vigente se refiere al ser humano en términos de sujeto de derechos, nada obsta a considerar mínimamente a este tipo de animales como sujetos de derecho no humanos.

Franza concluyó:

Por lo expuesto, entiendo que no quedan dudas del carácter de persona no humana que ostentan los animales, y que en razón de ello tienen derechos inherentes a dicha categoría de sujetos de derecho, entre los cuales se destacan los de llevar una vida digna, sin apremios físicos ni psíquicos, y especialmente en libertad.

Sin embargo, a pesar de estos tres fallos favorables la orangutana sigue en el ex Zoo.¹⁹⁴⁷ Sandra nació en 1986 en un zoo en Alemania, llegó aquí en 1992. Tuvo una cría que fue entregada a otro zoo. Está hace más de 23 años sin especialista en grandes simios ni mucho menos en orangutanes. Entretanto el santuario de Sorocaba, en el Estado de San Pablo, ya recibió a Cecilia desde el zoológico de Mendoza. Se pedía la trasladaran allí o al de Anami, en las afueras de la ciudad de Curitiba, en el sur de Brasil. Se acordó su traslado a un santuario en USA Florida,¹⁹⁴⁸ el que finalmente se efectuó en septiembre del 2019.¹⁹⁴⁹

1946. 3^{er} Juz. de Garantías, Mendoza, “Presentación efectuada por AFADA respecto del chimpancé “CECILIA” –sujeto no humano– Hábeas Corpus”, Expte. N° P-72.254/15, 03/11/2016. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/declara-chimpance-cecilia-sujeto-derecho-humano-ordenando-su-traslado-nv15766-2016-11-03/123456789-oabc-667-51ti-lpsedadevon> [fecha de consulta: 03/02/2022].

1947. Niebla, Karina, “La orangutana Sandra, prisionera del ex Zoo y de una decisión judicial que se demora” en *Clarín*, 21/12/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/orangutana-sandra-prisionera-ex-zoo-decision-judicial-demora_o_BJN7a7dfz.html [fecha de consulta: 28/02/2022].

1948. Sanchez, Nora, “La orangutana Sandra, más cerca de poder viajar a un santuario en los Estados Unidos”, en *Clarín*, 05/07/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/orangutana-sandra-cerca-poder-viajar-santuariounidos_o_rkIEe5jG7.html [fecha de consulta: 28/02/2022].

1949. Giambartolomei, Mauricio, “La orangutana Sandra ya llegó a Estados Unidos después de un vuelo de 11 horas”, en *La Acción*, 27/09/2019. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/orangutana-sandra-llego-dallas-nid2291655/> [fecha de consulta: 28/02/2022].

Lamentablemente el TSJ emite una sentencia regresiva en la materia en causa “Zoológico, Ciudad de Buenos Aires s/ hábeas corpus”¹⁹⁵⁰ donde rechaza el recurso de queja presentado por la Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales negando que tres chimpancés (Martín, Sasha y Kangoo) del Ecoparque sean liberados y trasladados a un santuario en Brasil. La Cámara había resuelto que la acción de hábeas corpus “no estaba prevista” para resguardar el derecho a la libertad de quienes “no son personas humanas”, y además advirtieron que los animales eran sujetos de derecho pero “no titulares de los mismos que poseen los seres humanos”.

En el recurso de inconstitucionalidad, AFADA sostuvo que los jueces habían efectuado una interpretación “arbitraria” y “restrictiva” de la Ley N° 23098 al negar la aplicación de la acción de hábeas corpus a tres homínidos por considerar que no eran personas humanas, pese a “no existir otro instrumento adecuado para su protección” y advirtieron que esta situación provocaba que se mantuviera la afectación de la libertad física de los chimpancés “sin una orden escrita y fundada emanada de una autoridad judicial competente”. La mayoría del TSJ consideró que no se rebatieron los argumentos de la Cámara.

12) Democracia participativa. Participación ciudadana. Convenio urbanístico. Evaluación de impacto ambiental. Humedal. Principio precautorio, *in dubio pro natura y pro acua*.

Una precautar valiosa y que sienta precedente es la dictada por el juez Scheibler en la causa “Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”¹⁹⁵¹ en la cual se solicita se ordene la inmediata convocatoria y realización de la audiencia pública obligatoria antes del tratamiento legislativo, que dispone 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-J-2021 (que aprueba el convenio urbanístico del 19 de julio de 2021 entre el GCBA y la empresa IRSA Inversiones y Representaciones SA que modifica el Código Urbanístico para autorizar un emprendimiento inmobiliario en un humedal aledaño a la Reserva Ecológica Costanera Sur que denominan “Parque Público y Urbanización Costa Urbana relativo a la construcción de edificios de hasta 145 metros de altura y negocios en la ex Ciudad Deportiva de Boca totalizando 895.225 m² –es decir, una densidad y capacidad constructiva muy superior a Puerto Madero– y con un incremento

1950. TSJ, “Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales –AFADA– s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Incidente de recurso de inconstitucionalidad en autos Zoológico, Ciudad de Buenos Aires s/ Hábeas corpus”, Expte. N° 15070/18, fallo 19/12/2018; mayoría: votos Dra. Conde y Dras. Casás y Lozano; en contra: Dra. Ruiz; Dra. Weimberg (Acordada N° 40/2014).

1951. Juz. 1ª Inst. de feria N° 10 CAyT, fallo del 24/07/2021, EXP 166469/2021-o CUIJ: EXP J-01-00166469-3/2021-o Actuación N° 1431753/2021.

de valor del suelo de aproximadamente US\$ 737.400.675) y, asimismo, se ordene suspender el tratamiento legislativo del Proyecto de Ley N° 1831-J-2021 hasta que se convoque y realice dicha audiencia pública y se declare la nulidad de los actos administrativos y de Gobierno posteriores al no cumplimiento de la audiencia pública obligatoria referida.

Dice el fallo:

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 (art. 25, Ley N° 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.

El juez sostiene que una resolución administrativa de la Secretaría de Desarrollo Urbano ni siquiera publicada en el Boletín Oficial (Resolución N° 119-SECDU/20, rectificada por Resolución 37-SECDU/21)

... no obsta ni soslaya la existencia de un instituto constitucional reglado por una ley del Poder Legislativo de la Ciudad, esto es la evaluación de impacto ambiental prevista en el artículo 30 de la Constitución de la Ciudad de modo obligatorio para “todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto”. En este punto, no puede soslayarse que tal instituto debe aplicarse de modo previo a “actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos” públicos o privados y que el artículo 13 de la ley 123, presume como con relevante efecto, entre otros, a: i) Las obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrados que requieran el dictado de normas urbanísticas particulares (inciso “p”); ii) La ocupación o modificación de la costa y de las formaciones insulares que acrecieren, natural o artificialmente, en la porción del Río de la Plata de jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Riachuelo (inciso “j”); iii) Las actividades o usos a desarrollar en áreas ambientalmente críticas, según lo establezca la reglamentación (inciso “m”); iv) Las obras que demanden la deforestación relevante de terrenos públicos o privados y la disminución del terreno absorbente, según surja de la reglamentación de la presente (inciso “n”); v) Los

grandes emprendimientos que por su magnitud impliquen superar la capacidad de la infraestructura vial o de servicios existentes (inciso “p”). De las características del proyecto propuesto por IRSA y objeto del convenio suscripto por el Sr. Jefe de Gabinete, surgiría verosímilmente que encuadraría no en uno, sino en varios de los supuesto que el propio legislador presumió como de relevante efecto, y por lo 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).

El juez sostiene que un reglamento administrativo no puede obviar

... la necesaria instancia de participación ciudadana que exigen tanto el artículo 30 de la Constitución de la Ciudad, como la Ley N° 123, la Ley de Presupuesto Mínimos 25625 y el artículo 7 del Acuerdo de Escazú (Ley N° 27566) y que garantiza la posibilidad de ejercer este derecho político de la ciudadanía tutelado constitucional y supranacionalmente.

Además tiene en cuenta para dictar la precautelar que el predio es contiguo a la Reserva Ecológica Costanera Sur e integra el contorno ribereño de la Ciudad especialmente protegido por nuestra Constitución de CABA que dispone: “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” (art. 27, inc. 3) y la preservación de las zonas de reserva ecológica y de su diversidad biológica (art. 27, inc. 4). Que la RECS es un sitio Ramsar y que hay especiales compromisos internacionales en ese sentido¹⁹⁵² y que al tratarse de un proyecto de grandes proporciones que realizaría sobre un humedal debe tenerse presente la jurisprudencia de la CSJN en autos “Majul”¹⁹⁵³ donde se prohibió la construcción de un barrio náutico en un humedal en aplicación del paradigma jurídico ecocéntrico en la regulación del agua, teniendo en cuenta no solo los intereses privados o estatales, sino los del mismo sistema, como lo establece la Ley General del Ambiente (Fallos: 340:1695).

... al tratarse de la protección de una cuenca hídrica y, en especial, de un humedal, se debe valorar la aplicación del principio precautorio (art. 40 de la ley 25.675) [...] los jueces deben considerar el principio *in dubio pro natura* que establece que “en

1952. Dice Scheibler refiriéndose al Convenio de Ramsar: “... las ‘Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista’ y ‘se esforzarán por aumentar las poblaciones de aves acuáticas mediante la gestión de los humedales idóneos’ (art. 3, inc. 1 y art. 4, inc. 4). En la misma línea tuitiva de la intangibilidad de la Reserva Ecológica debe tenerse presente que la ley 1540 de Control de la Contaminación Acústica de la Ciudad y su decreto reglamentario, 740-GCBA-2007, establecen que la Reserva Ecológica constituye un ‘área de sensibilidad acústica exterior’ de ‘Tipo I’, esto es ‘área de silencio zona de alta sensibilidad acústica’.

1953. CSJN, Fallos: 342:1203, sent. del 11/07/2019.

caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos” (Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza –UICN–, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido en la Ciudad de Río de Janeiro en abril de 2016). Especialmente el principio *In Dubio Pro Agua*, consistente con el principio *In Dubio Pro Natura*, que, en caso de incerteza, establece que las controversias ambientales y de agua “deberán ser resueltas en los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos” (UICN. Octavo Foro Mundial del Agua. Brasilia Declaration of Judges on Water Justice. Brasilia, 21 de marzo de 2018).

El convenio urbanístico se iba a votar en la sesión del 5 de agosto de 2021 y la medida precuatar lo impidió. Sin embargo, la Legislatura de la Ciudad trató de escarmentar al juez que dictó la medida y en un acto de indebida injerencia que afecta a la independencia del Poder Judicial el bloque oficialista (Vamos Juntos) impulsó una declaración de repudio a la decisión de Scheibler –aunque no alcanzaron los dos tercios para aprobarla– y llevaron a la cuestión a la Junta de Interpretación y Reglamento de la Legislatura acusándolo de querer intervenir en el funcionamiento parlamentario.

La resolución del juez Scheibler fue revocada por el juez Ammirato en agosto 2021.¹⁹⁵⁴

En marzo 2022 finalmente el juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 10, a cargo de Aurelio Ammirato, dictó sentencia sobre la cuestión de fondo¹⁹⁵⁵ y 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” y declarando abstracta la pretensión inicial en cuanto a detener el tratamiento parlamentario hasta tanto se realizara la audiencia pública, toda vez que la Legislatura llevó adelante la audiencia pública entre los días 15 de octubre y 8 de noviembre de 2021 (confunde la audiencia que debió realizar el PE con la que es obligatoria en el ámbito de la Legislatura y tampoco nada dice que la mayoría de

1954. “Revocaron el fallo que impedía votar en la Legislatura la edificación de la ex Ciudad Deportiva de Boca” en *Pura Ciudad*, 17/08/2021. Disponible en: <https://www.puraciudad.com.ar/revocaron-el-fallo-que-impedia-votar-en-la-legislatura-la-edificacion-de-la-ex-ciudad-deportiva-de-boca/> [fecha de consulta: 10/05/2022].

1955. Juz. N° 10 CAyT, Secretaría N°19, fallo del 10/03/2022, EXP 166469/2021-o CUII: EXP J-01-00166469-3/2021-o Actuación N°: 458867/2022.

los miles de inscriptos/as nos pronunciarnos en contra) y que el día 2 de diciembre la Legislatura sancionó la Ley N° 6476 que aprobó el convenio urbanístico celebrado. El GCBA apeló.

X.3.11. Fallos en defensa del patrimonio¹⁹⁵⁶

Una de las primeras causas en materia de protección patrimonial que atendió el flamante fuero CAyT de CABA fue la del tradicional Café Los Angelitos –causa “Silva, Miguel Ángel c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)–,¹⁹⁵⁷ donde el amparista peticionaba se resguardaran los altorrelieves del frontispicio del ya demolido Café. En su fallo del 11 de diciembre del 2000, la jueza Alejandra Petrella reconoce que le asiste razón al actor, dado que el Café integraba el “patrimonio ambiental de la Ciudad” al comprender este “su patrimonio arquitectónico o urbano” y constituyendo su cuidado y preservación objeto de tutela constitucional. Concede la cautelar solicitada porque “los jueces deben asumir un papel activo en la defensa del ambiente” y declara prima facie la existencia de una amenaza cierta de destrucción de los frisos, estando en juego el acervo cultural que “pertenece a todos los vecinos”, ordenando al GCBA como medida cautelar disponga los medios para su protección.

Otra de las primeras causas de protección de inmuebles en los años de aluvión de demoliciones y que acumuló varios expedientes fue causa “Pusso, Santiago y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”.¹⁹⁵⁸ Fue una acción que tramitó para impedir la demolición del inmueble sito en Montevideo 1244/50, en el que funcionó durante un tiempo la Defensoría del Pueblo de la Nación. El inmueble es un petit hotel típico de la zona, que da marco a una fisonomía arquitectónica del barrio donde se encuentra ubicado –de gran valor inmobiliario– y que comenzaba a ser desmantelado desde su interior como preludio para ser demolido para la construcción de viviendas. El juez de primera

1956. Una reseña pormenorizada de los casos sobre protección del patrimonio cultural de CABA en Alonso, María Victoria y Crespo, Catalina, “Relevamiento de causas judiciales relacionadas con la protección del patrimonio cultural de la CABA”, en *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la CABA*, volumen temático sobre Patrimonio Cultural coordinado por Mariana Pucciarello, 2015. Tmb. ver: Pucciarello, Mariana, “La protección jurídica del Patrimonio Cultural en la Ciudad de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit. pp. 209-242. Tmb. son importantes los fallos de este período en varias provincias que consagran que el “patrimonio” integra el “ambiente” y protección de patrimonio histórico cultural: C. Civ. y Com. Rosario, “Daniel Olivieri -Acción popular (ley 10.000) vs. Municipalidad de Rosario” 31/03/2004, en JA 2004-III-306, –caso relativo a la protección de intereses difusos en torno al Monumento a la Bandera–; “Vaggione, Rafael vs. Superior Gobierno de Córdoba”, 12/08/1994 –sobre memoria histórica y cultural y preservación del patrimonio cultural–; y TSJ Neuquén, “Antrito Enrique vs. Municipalidad de Villa La Angostura”, 1999.

1957. Expte. N° 360/00.

1958. Expte. N° 26089/0.

instancia hizo lugar a la medida cautelar solicitada en el escrito inicial. En consecuencia, prohibió cualquier modificación, destrucción, demolición y/o acción que implique alguna alteración. Los compradores plantearon su perjuicio patrimonial y que la demolición había sido autorizada por el Gobierno de la Ciudad. El GCBA apeló la cautelar defendiendo el derecho de propiedad del adquirente y requiriendo una contracautela por el perjuicio a la empresa desarrolladora. La Cámara en su fallo del 23 de septiembre del 2007 rechazó la apelación, confirmando la cautelar. En sus fundamentos sintetiza las normas constitucionales de la CABA ambientales y culturales, del CPU y de la Ley N° 1227 aplicables al caso. Para confirmar la cautelar se tuvo especialmente en consideración la existencia de un proyecto de ley con estado parlamentario (ingresado el 18 de julio de 2007) para catalogar el edificio con protección cautelar. Esta jurisprudencia es particularmente relevante puesto que este recurso se utilizó luego en reiterados casos, haciendo valer el interés colectivo a la protección del patrimonio por sobre otros derechos (“La existencia de un proyecto de ley sobre catalogación debe aparejar la modificación preventiva del catálogo respectivo mientras dure el trámite, y ello comporta la improcedencia de otorgar permisos de obra o demolición hasta tanto se resuelva...”). También en relación a la contracautela dice la Cámara:

... no debe perderse de vista el mandato legislativo –enraizado en el derecho de defensa en juicio que garantizan los arts. 18, C.N; y 13, inc. 3, CCBA– de conformidad con el cual no pueden exigirse fianzas, cauciones o contracautelas que tornen ilusorio el derecho que se pretende hacer valer...

Durante el transcurso de la acción, que tuvo amplia participación, se dictó la ley de protección cautelar del inmueble y el pleito finalizó con un acuerdo conciliatorio.

En la famosa causa “Millán” (“Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ GCBA y otros s/ Otras demandas contra al aut. Administrativa”)¹⁹⁵⁹ no solo se discute la protección del inmueble sito en la avenida Juan B. Alberdi 2476 que iba a ser demolido, sino que se plantea un caso de reparación de daño moral colectivo por su demolición siendo una casa patrimonialmente valiosa para el barrio.

En primer lugar, fue dictada una medida cautelar a fin de impedir esa demolición porque la casa estaba declarada como un bien histórico cultural de la ciudad. Ya que era una construcción de los fundadores del barrio Flores. La empresa de construcción, con el Gobierno de la Ciudad haciendo de la vista gorda, la demolieron para hacer un centro comercial. La Defensoría

1959. Expte. N° 1772/O, fallos del Juz. N° 2 CAyT del 27/11/2006 (Roberto Gallardo) y de la Sala II, del 14/08/2008.

del Pueblo de la Ciudad inició una acción de amparo a destiempo. Entonces, promovió una acción de daños y perjuicios. La empresa contestó la demanda diciendo que había salvado el bien del patrimonio cultural, mostrando la puerta de la casa, una pieza muy hermosa y ornamentada, por lo que la empresa consideraba, o al menos eso pretendía, que el bien del patrimonio cultural se había salvaguardado conservando la puerta. El juez hizo lugar a la demanda y fijó, entre otros montos indemnizatorios, el valor del equivalente de unos 350 mil dólares por concepto de daño moral colectivo ambiental. La sentencia estableció esa suma en la inteligencia de que este daño:

... está íntimamente relacionado con el concepto de desmedro extrapatrimonial o lesión en los sentimientos de identidad de los ciudadanos, en las afecciones legítimas o en la tranquilidad anímica, que no son equivalentes a las simples molestias, dificultades o perturbaciones que pueden llegar a producir un incumplimiento contractual.

Apelado, la Cámara confirmó el fallo, en su totalidad. En cumplimiento de esa condena, se dispuso la transferencia de una suma de dinero a la Defensoría del Pueblo, a fin de que lo destine a preservación, difusión y recuperación de los bienes culturales.

Un fallo vivido como histórico fue el del 23 de diciembre del 2011, de la jueza Andrea Danas, titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad N° 9, en la causa “Basta de Demoler y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”¹⁹⁶⁰ que resolvió como medida precautelar ordenarle al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la suspensión del otorgamiento de permisos de demolición u obra respecto de la totalidad de inmuebles de dominio público o privado emplazados en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, cuya fecha de construcción sea anterior al año 1941 o se encuentren incluidos en el inventario de la Subsecretaría de Patrimonio Cultural en la categoría “Edificios Representativos”. Todo ello con excepción de aquellos casos en que el Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales resuelva en forma expresa e individualizada que el inmueble no posee valor patrimonial.

En el texto del fallo se aclara además que la decisión “no afectará la realización de aquellas medidas conservativas necesarias para preservar la vida o la salud de las personas, previa evaluación de deberá evaluar el organismo técnico competente”.

La referida medida, que debió ser adoptada ante la inminencia de la pérdida de vigencia (el 31/12/2011) de la Ley N° 2548 que establecía un Procedimiento Especial de Protección Patrimonial para dichos inmuebles, fue dispuesta en el marco de una acción de amparo iniciada por las organizacio-

1960. Expte. N° 43501/ o.

nes Basta de Demoler, Fundación Ciudad y S.O.S. Caballito. A su vez, adhirieron al amparo las agrupaciones Proteger Barracas, Salvemos Floresta y la Protocomuna Caballito, entre otras.

Durante el año 2012, la Legislatura de la Ciudad debía tratar los proyectos de ley que promovieran dar protección legal efectiva a estos inmuebles patrimonialmente valiosos. La medida judicial dispuesta permitía que mientras transcurriera dicho debate no exista especulación inmobiliaria que pretenda apurar las demoliciones aprovechando la desprotección legal.

El 30 de diciembre de 2015 el juez Ammirato dictó cautelar en el mismo sentido.

El fallo reviste una importancia trascendental en la protección del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Ciudad, como valores integrantes del derecho urbano ambiental. A su vez, es un antecedente de suma relevancia para casos similares en todo el país. Con este fallo ejemplar se priorizó el respeto a la Constitución de la Ciudad y de la Nación y se escuchó el reclamo de los/as ciudadanos/as no dispuestos a perder el patrimonio arquitectónico que los identifica y da carácter y significación a sus barrios.

El fallo fue confirmado en Cámara y se rechazó el recurso extraordinario. El TSJ el 7 de marzo del 2018 rechazó la queja y el 12 de septiembre del 2018 el recurso extraordinario federal. Lo increíble es que el PE que debe defender el patrimonio siga recurriendo y que el Ministerio Público Fiscal lo acompañe.

Otro ejemplo positivo en la causa “Asociación para la Defensa del Patrimonio Histórico Argentino c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCBA)”¹⁹⁶¹ donde se logra salvar de la piqueta al mítico Teatro “El Picadero”, sito en el pasaje Enrique Santos Discépolo. Hay una medida precautelar del 10 de diciembre de 2007 donde se frena la demolición y una cautelar del 17 de diciembre de 2007. No hubo sentencia definitiva porque las partes llegaron a una solución conciliatoria y quedó sin efecto la medida cautelar que suspendía las obras en el inmueble. El teatro se salvó.

En esta materia suele primar un criterio amplio para la concesión de las medidas cautelares, en atención a la irreparabilidad del daño, más allá de la suerte que luego corra la acción, la que estará sellada por la prueba del valor patrimonial del bien. Así por ejemplo la medida cautelar de no innovar en los autos “Campoy, María Jerónima y otros c/ GCBA s/ Amparo”,¹⁹⁶² del 18 de enero de 2013 de la jueza de feria Dra. López Vergara logra evitar la demolición de parte de la Iglesia de Guadalupe. Luego fue confirmada por la Sala I de la Cámara de Apelaciones del fuero, el 2 de diciembre de 2013. La causa

1961. Juz. N° 12 CAyT, Sec. N° 24 (Dra. Petrella), Expte. N° 27907, iniciado el 07/12/2007. No fue presentada como proceso colectivo y no está en el Registro.

1962. Juz. N° 13 CAyT, Sec. N° 25, Expte. N° A21-2013/O.

tenía por objeto la declaración de nulidad del acto administrativo que autorizaba la demolición del inmueble sito en la calle Mansilla 3845, el cual forma parte del conjunto arquitectónico constituido por la Iglesia Nuestra Señora de Guadalupe y sus edificios adyacentes ubicados en el barrio de Palermo. El 6 de febrero de 2015 se dictó sentencia definitiva¹⁹⁶³ considerando ese predio como parte del conjunto protegido, haciendo lugar a la acción de amparo y declarando la nulidad del acto administrativo que autorizó su demolición. Este fallo también fue confirmado en Cámara el 24 de junio de 2015.

Dos fallos positivos en favor del patrimonio en la causa “Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Amparo”:¹⁹⁶⁴ el de la Sala I del 16 de agosto de 2013 que revoca el fallo de primera instancia y concede la cautelar para proteger la casa de Evaristo Carriego en el barrio de Palermo que se estaba destruyendo y parando la licitación de obras del GCBA que iban a aniquilarla. Con fundamento en las mandas constitucionales y las normas de CPU y la Ley N° 1227, y analizando pormenorizadamente la licitación de obras el Dr. Balbín pone en evidencia que en caso de no dictarse la cautelar era un peligro cierto la demolición total “del cuerpo de dos plantas del fondo” y el desmonte de los techos de chapa y los cielorrasos de todo el edificio, a pesar de ser considerado por el CAAP como “sitio histórico” al evaluárselo entre los edificios representativos del barrio de Palermo por el Ministerio de Cultura.

Luego el fallo del fondo del Dr. Víctor Trionfetti del 25 de marzo de 2014 que hace lugar al amparo y ordena al GCBA la reconstrucción del inmueble, bajo apercibimiento de multas y astreintes.¹⁹⁶⁵

En la causa “Teso”¹⁹⁶⁶ donde se discutía la protección del adoquinado en San Telmo, ante su remoción por parte del GCBA, puesta de carpeta de cemento y modificación de cordones en el Casco Histórico, resultan muy valiosas y valorables las prontas resoluciones que otorgaron medidas precautelar y cautelar por parte de la jueza Paola Desacato Cabezas y luego el fallo de la Sala II de la Cámara confirmando la medida, a pesar de la insistencia del GCBA. El 20 de marzo de 2013, la jueza interviniente ordena al GCBA suspender las tareas de extracción o remoción del adoquinado en la zona hasta tanto se remitan las actuaciones administrativas. La actora amplía la demanda manifestando que la reposición del adoquinado en el mismo estado implica la utilización de los mismos adoquines; la utilización de los mismos procedimientos técnicos de colocación; respeto de la fisonomía original (que carecía de los cordones cuentas que se han colocado y que no se condicen con la historia del lugar) y el respeto

1963. Fallo del Dr. Guillermo Scheibler.

1964. Expte. N° 46324/O.

1965. La casa sigue cerrada y tapiada a julio de 2018.

1966. Expte. N°514/O. Luego TSJ: Expte. N° 10501/13.

por otros elementos y objetos que se encontraban en la acera, del mismo valor histórico cultural. El 27 de marzo de 2013 la jueza de primera instancia hace lugar a la medida cautelar y ordena al GCBA suspender la extracción o remoción del adoquinado de San Telmo hasta tanto recaiga sentencia o se aporten mayores elementos que justifiquen la modificación de la decisión.

Al apelar el GCBA aduce la falta de ponderación del interés público en la sentencia, la inexistencia de verosimilitud del derecho y del peligro en la demora, la falta de legitimación procesal en los accionantes y la inconveniencia e improcedencia de la medida. Argumenta que según el Ente de Mantenimiento Urbano Integral (EMUI) la extracción –parcial– de adoquines, se estaba realizando al solo efecto de adecuar la base de asiento de los mismos y evitar hundimientos y destrucción en la calzada, sin menoscabo de la morfología original y cumpliendo todos los procedimientos aplicables conforme las reglas del arte. Aclara que no resulta posible ni aconsejable reinstalar los mismos adoquines si se encuentran en un estado deficiente, porque no aseguran una calzada en condiciones razonables de transitabilidad y que no es posible sostener que la ley proteja a cada adoquín individualmente considerado. En lo que respecta al destino de los adoquines removidos informa que los mismos son acopiados en diversos sitios entre ellos, la planta de asfalto¹⁹⁶⁷ dependiente de este Ente de Mantenimiento Urbano Integral y en ciertas ocasiones al Parque Roca, sin que tengan un destino distinto a su reutilización en obras de la Ciudad. La Fiscalía de Cámara, siempre en defensa del GCBA y no de los bienes comunes, se pronuncia por la revocación de la cautelar.

Después de un pedido de pronto despacho del GCBA del 29 de agosto de 2013 en donde reclama que las actuaciones están para resolver desde el 25 de junio de 2013 y que la paralización de las obras impiden el tránsito vehicular y peatonal. El 12 de septiembre de 2013 la Sala II de la Cámara de Apelaciones CAyT¹⁹⁶⁸ dicta una sólida sentencia rechazando la apelación y confirmando la medida y además, declara inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad. La Dra. Mabel Daniele hace un análisis pormenorizado de las normas constitucionales y legales aplicables, incluida la LGA y dice:

Que no cualquier cuestión merece tan especial tratamiento, sino aquella, como ya se dijo, en la que puede afectarse, en forma irreversible, un bien que –*prima facie*– puede llegar a tener, constitucionalmente, un valor histórico, cultural o arquitectónico. La Corte reconoció –en relación al recaudo de *periculum in mora*– que exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de esta-

1967. Si se lee bien el párrafo puede entenderse que ya se estaban utilizando los adoquines para pulverizarlos y convertirlos en asfalto. Ahora, con la última modificación negativa a la ley de (des) protección del adoquinado se han autorizado por ley a hacerlo.

1968. Voto de los Dres. Fernando Juan Lima y Mabel Daniele. El camarista Estaban Centanaro de licencia.

blecer cabalmente si las secuelas que pudieran llegar a producir los hechos que se pretende evitar pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (Fallos: 319:1277). En este sentido, se ha destacado que ese extremo debe resultar en forma objetiva del examen sobre los distintos efectos que podría provocar la aplicación de las diversas disposiciones impugnadas (Fallos: 318:30; 325:388). En el caso, está demás decir, que frente al peligro que implicaría la posible pérdida de bienes que integran el patrimonio histórico de la Ciudad, sumado a los escasos elementos de convicción que aportó la demandada en el presente incidente, es que imponen al tribunal prevenir cualquier daño que pudiera irrogarse al mentado patrimonio con el fin de evitar que el dictado de la sentencia de fondo se torne plenamente inoperante. Además, en punto al peligro en la demora, no puede soslayarse que ha sido la propia demandada quien en su memorial sostiene enfáticamente que “procede respecto de la guarda o destino de los adoquines removidos y no reutilizados por su deterioro, dentro de sus propias atribuciones y facultades, acopiándolos en lugares propios con que cuenta el GCBA y cuyo destino y guarda excede, en los términos señalados, del control judicial”.¹⁹⁶⁹ Esta sentencia es lastimosamente revocada por el TSJ como ya hemos visto¹⁹⁷⁰

Otros ejemplos de buenas cautelares son las de la causas “Asociación para la Defensa del Patrimonio Histórico Argentino c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”¹⁹⁷¹ del 17 de diciembre del 2007; “Asociación Civil Basta de Demoler c/ Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”¹⁹⁷² y la de *in re* “De Bella Gabriel c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”¹⁹⁷³, entre muchos otros fallos.

Un buen fallo de la Sala III de la Cámara CAyT en los autos “Travi, Federico y otros contra GCBA s/ Amparo”,¹⁹⁷⁴ del 23 de junio de 2014. En este caso un grupo de vecinos/as de Palermo, con el patrocinio letrado del Ministerio Público de la Defensa, interpuso acción de amparo para lograr la declaración de nulidad de los actos administrativos que autorizaron tareas de remoción de adoquines en la calle Nicaragua entre Armenia y Áraoz. Invocaron la Ley N° 65, la existencia de una APH (Parque Tres de Febrero) en el barrio, la falta de cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 1777, entre otras.

El fallo en primera instancia rechazó la demanda por entender que no resultaba factible extender los alcances de la Ley N° 65 –destinada a proteger las arterias adyacentes y/o circundantes a monumentos o lugares históricos–

1969. Sala II CAyT, fallo 12/09/2013, voto de la Dra. Mabel Daniele.

1970. TSJ, Expte. N° 10501/13, fallo 11/09/2014. Nos referimos a él en este mismo Cap. X, acáp. 3, pto. 5.

1971. Juz. N° 12 CAyT, Expte. N° 27907/o.

1972. Juz. N° 8 CAyT, Expte. N° 29704/o.

1973. Juz. N° 17 CAyT, Expte. N° A67420-13/o.

1974. Expte. N° A20782/o.

a todo el barrio de Palermo por el solo hecho de que dentro de sus límites se encuentre una APH. La Sala III de la Cámara CAyT revocó –por mayoría– tal decisión, e hizo lugar al amparo interpuesto. Si bien el Dr. Centanaro consideró que el recurso de los actores debía declararse desierto. La mayoría tuvo en cuenta dos argumentos: en primer lugar, la sanción de la Ley N° 4806 en el ínterin del transcurso del proceso y en tal sentido sostuvo que hasta que no esté conformado el catálogo definitivo “no es posible continuar con las obras cuestionadas”.¹⁹⁷⁵ En segundo lugar, se consideró que el procedimiento llevado a cabo por el GCBA para realizar las obras estaba viciado “por violar la Constitución y la Ley N° 1777”, respecto a la falta de participación de la Junta Comunal en materias de su competencia.¹⁹⁷⁶

En sentido similar y con los mismos argumentos de ambos camaristas también la Sala III resolvió en los autos “Cuello, Jorge Walter y otros c/ GCBA”,¹⁹⁷⁷ en fallo del 16 de diciembre de 2014, respecto a la remoción de adoquinado y asfaltado de diferentes calles de la Comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco).

Otro fallo favorable al patrimonio, en este caso tratándose de un espacio verde protegido como APH, es aquel en el que la jueza Andrea Danas declara la inconstitucionalidad de un decreto que modificaba completamente el párrafo 5.4.12.2 “Distrito APH2-Parque Tres de Febrero” del CPU, sin cumplir con los requisitos constitucionales establecidos para cualquier modificación de tal ordenamiento jurídico (por ley de doble lectura con audiencia pública). En la causa “Asociación Amigos del Lago de Palermo c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”¹⁹⁷⁸ –que contó con destacado patrocinio de la Defensa Pública– de junio de 2016, donde finalmente se declara la nulidad del Decreto GCBA N° 1314 del 2008 que era manifiestamente inconstitucional e ilegal convirtiendo los espacios bajo los arcos del ferrocarril en el Parque Tres de Febrero con protección APH y UP. El decreto incurría en exceso reglamentario, al modificar del CPU, creando por decreto “usos admitidos” –bar, cervecería, café, whiskería– y “admisibles” –bar, café, cervecería, whiskería, casa de lunch, heladera, galería de arte, museo, sala de exposiciones– inexistentes hasta esa fecha y sin pasar por la Legislatura con doble lectura y audiencia pública como hubiera correspondido) y violando también las Leyes N° 2366 (Paseo Marcela Brenda Iglesias), Ley N° 2728 (Plaza de la Shoá) y Ley N° 2936 (Ley de Publicidad Exterior). En esta causa, deplorablemente la Procuración de la Ciudad sostiene que el organismo era competente para dictar ese decreto y

1975. Voto de la Dra. Gabriela Seijas.

1976. Voto del Dr. Hugo Zuleta.

1977. Expte. N° A 57551/2.

1978. Juz. N° 9 CAyT, Sec. N° 18, Expte. N° 46554/o, acumulado con “Ribaudó, Nora Ester y otros contra GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 44316/o, fallo 16/06/2016.

que solo correspondía enviar luego para su aprobación a la Legislatura (cosa que no había ocurrido a pesar de que ya estaba allí instalados los negocios, varios de ellos sin habilitación ni siquiera en trámite, como el Mc Donald's).

Más allá de las evidentes violaciones constitucionales, también entre otras consideraciones dice la jueza:

Cabe en este punto aclarar que, si bien las conclusiones de la experta de la FADU han sido impugnadas por la demandada, [...] cuando el dictamen del perito, como ocurre en la especie, se encuentra fundado en principios técnicos o científicos inobjetables –normativa aplicable y fotografías que dan cuenta del status actual del Parque Tres de Febrero– y no existe otra prueba que los desvirtúe, la sana crítica, que es la unión de la lógica y de la experiencia sin excesivas abstracciones de índole intelectual, aconseja aceptar sus conclusiones frente a la imposibilidad de oponer argumentos de mayor valor; por lo que para desvirtuar su informe resulta imprescindible contar con elementos de juicio que permitan concluir fehacientemente el error o uso inadecuado de los conocimientos científicos que por su especialización posee. Esta circunstancia no ha ocurrido en este caso.

Asimismo, hay una interesante remisión al debate en la Constituyente sobre la obligatoriedad y sentido de las leyes de doble lectura, citando al Convencional Crevari.

En este caso obviamente se da una protección múltiple porque se veían afectados el principio de legalidad –y la jueza lo menciona expresamente como un bien a ser defendido–, el derecho al ambiente, al espacio público, al patrimonio, al paisaje y a la participación ciudadana.

Un fallo excelente es el de la jueza Danas en la cautelar en protección del “Instituto Antártico en la causa Domínguez, Héctor Alfredo c/ GCBA y otros s/ Amparo”.¹⁹⁷⁹ En esta causa más allá de la protección del inmueble histórica y patrimonialmente valioso (Instituto Antártico Argentino) –incluido en listado preventivo con protección cautelar y con varios proyectos de ley ingresados para su protección–, lo trascendente es que la jueza apunta la nulidad del decreto del PEN que permite la venta de tierras públicas sin pasar por el Congreso de la Nación, metiendo el dedo en la llaga de una de las violaciones constitucionales más candentes de los últimos tiempos horas del “modelo extractivista”. Después de haber concedido una precautelar deteniendo la su-basta, concede la cautelar –aun estando cuestionada su competencia–:

Este Decreto (Decreto N° 952/2016 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional) en su artículo 1° autoriza a la AABE a enajenar los inmuebles del Estado Nacional, en los términos del artículo 20 del Anexo al Decreto 2670/15. Dicho Decreto 2670/15 que reglamenta el Decreto 1382/12 dispone que “el PODER EJECUTIVO NACIONAL autorizará en forma previa a la AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES

1979. Juz. N° 19 CAyT, Sec. N° 37, Expte. N° 757203/2016-O, fallo de diciembre del 2016.

DEL ESTADO para disponer y enajenar bienes inmuebles, conforme lo previsto en los incisos 3 y 7 del artículo 8 del Decreto N° 1382/12 y su modificatorio” (art. 20). El inciso 3 del artículo 8 del Decreto 1382/12 establece que compete a la AABE la función de disponer, previa autorización pertinente, de los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional. El inciso 7 de la mentada norma, faculta a la AABE a transferir, enajenar, en las mismas condiciones, bienes inmuebles desafectados del uso con el fin de constituir emprendimientos de interés público, destinados al desarrollo y la inclusión social, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia. El artículo 17 del Anexo al Decreto 2670/15 estipula que todo acto de disposición de inmuebles de propiedad del Estado Nacional, será centralizado por la AABE, estableciendo que la misma detenta las funciones de la entonces Secretaría de Estado de Hacienda dependiente del ex Ministerio de Economía, establecidas en la ley 22.423, su modificatoria y normas complementarias. Esto es: la ley 22.423 dictada en 1981, facultaba al Poder Ejecutivo a vender los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus funciones por intermedio de la Secretaría de Estado de Hacienda. En consecuencia, el Decreto 2670/15 establece que la AABE detenta plenas facultades para disponer, tramitar, aprobar y perfeccionar la venta de inmuebles del dominio privado del Estado Nacional. La Constitución Nacional es clara en cuanto establece entre las atribuciones del Congreso Nacional la de “disponer el uso y de la enajenación de las tierras de propiedad Nacional” en el artículo 75 inciso 5. Por lo tanto, el único Poder competente para disponer de los bienes del Estado Nacional sería el Congreso de la Nación. [...] De esta manera, el Decreto 952/2016 que autoriza la venta del inmueble en cuestión, se encontraría viciado en su elemento causa, toda vez que se basaría en la ley 22.423, que habría perdido vigencia con la sanción de la Constitución Nacional reformada en 1994. [...] el Decreto 952/2016 resultaría irrazonable, en tanto se basa en normas generales que crean un ente como la AABE pero no autorizan la venta específica de determinados inmuebles. En consecuencia, no podría pensarse que con base en los Decretos 1382/12, 2670/15 y la Ley 22.423 el Poder Ejecutivo tenga facultades para autorizar la venta del inmueble de autos, teniendo en cuenta que el art. 75 inc. 5 establece claramente que la disposición de bienes de propiedad nacional es una facultad expresa del Congreso.

Un buen fallo a favor del patrimonio mueble, cultural e inmaterial en el caso “Parpagnoli, Máximo y otros c/ GCBA s/ Amparo (art.14 CCABA)”¹⁹⁸⁰ donde los empleados/as del Teatro Colón en su carácter de habitantes denunciaban acciones y omisiones que ponen en riesgo su patrimonio.¹⁹⁸¹ Ya había habido una cautelar parcialmente concedida y ampliada con posterioridad, incluso con

1980. Expte. N° 36151/O, fallo julio de 2017 (Guillermo Scheibler).

1981. Hubo varias acciones por este tema, incluso penales. Para saber más sobre el caso, ver: Lubertino Beltrán, María Jose, “Teatro Colón”, en *Mi Buenos Aires demolido. Informe sobre la destrucción del patrimonio urbano en la gestión del PRO*, op. cit., pp. 19-21.

aparecimientos por su incumplimiento en relación al archivo fotográfico, con apelación rechazada en la Sala II de Cámara. Durante toda la tramitación de la causa el juez va adoptando medidas “para resguardo y preservación especial de este patrimonio” medida que constante omisiones o incumplimiento. En el fallo de fondo hay un muy pormenorizado análisis de las normas constitucionales, internacionales y legales, ambientales y patrimoniales, y jurisprudencias aplicables al caso. En relación a las reformas en el inmueble dice el Dr. Scheibler que no resulta posible tener por configurada una omisión manifiestamente arbitraria e ilegítima respecto de la intervención de los órganos nacionales legalmente obligados a ejercer facultades de superintendencia sobre el Teatro. En cuanto a los bienes muebles del Teatro Colón, es importante la consideración que hace el juez de ellos como “patrimonio” a pesar de no estar específicamente inventariados y declarados como tales cada uno de ellos, en la medida en que al declarar el Teatro Colón como Monumento Histórico Nacional:

Entre las razones que condujeron a considerarlo como un excepcional exponente del patrimonio cultural e histórico se destacaron “la gran unidad formal de todo el edificio [que] se traduce en la ornamentación de paredes, pisos, carpinterías, en sus cortinados y muebles, en los artefactos lumínicos y la magnífica araña pendiente de la cúpula que fuera pintada por el maestro Raúl Soldi en el año 1966, con representaciones alusivas a la danza y la escena” [énfasis agregado]. Además, se tuvo en cuenta la acústica de su sala, reconocida mundialmente por su excelencia y homogeneidad, la presencia en su escenario de los elencos más prestigiosos del quehacer lírico, musical y de la danza, la conservación en su recinto de valiosas piezas e instrumentos musicales y el funcionamiento del Museo y la Biblioteca (v. considerandos del decreto 1259-PEN-1989),

Citando la Carta de Venecia de ICOMOS que marca la reacción entre “continente arquitectónico” y “contenido artístico” como una “integridad espacial y funcional”.

Asimismo, el juez desarrolla los fundamentos de porque el amparo es vía idónea frente a omisiones del Estado¹⁹⁸² y concluye –en el caso de los bienes muebles– en que se ha incurrido en la omisión en su protección, habiendo puesto en situación de vulnerabilidad valiosos documentos y objetos “por sustracción, por falta de adecuados cuidados o por simple inercia burocrática (“baja” del inventario o reemplazo por nuevos elementos)”.

Por todo ello el juez Scheibler si bien rechaza parcialmente la demanda en cuanto a las medidas requeridas sobre el inmueble del Teatro Colón y el planteo

1982. Ver requisitos según TSJ en “Usabel, Héctor y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14, CCABA) s/ recursos de inconstitucionalidad concedidos”, fallo del 22/06/2005, pto. II, 1, del voto de la Dra. Conde y voto de los Dres. Maier, Lozano y Casás. Para que se constituya la “omisión inconstitucional” debe demostrarse “la relación causal entre la inactividad y el perjuicio” y asimismo no debe existir un “factor cancelatorio del deber de obrar” (mismos autos, voto del Dr. Maier, consid. 5).

de inconstitucionalidad del Decreto N° 157-GCBA-2008, hace lugar respecto al patrimonio mueble del Teatro Colón y ordena al GCBA y al Ente Autárquico Teatro Colón que presenten al Tribunal un plan de trabajo en 30 días –que no podrá insumir en total más de seis meses de duración– tendiente a identificar e inventariar los bienes muebles de valor cultural, histórico y/o artístico que integran el patrimonio del Teatro Colón; una vez finalizado el relevamiento, se instrumenten –a través de las áreas competentes– los mecanismos previstos en la Ley N° 1227 y normas reglamentarias a fin de hacer efectiva la catalogación y la protección de dichos bienes y se establezcan las medidas que se estimen más adecuadas para exhibir, difundir y/o poner a disposición del público, artistas, investigadores, etc. el patrimonio mueble protegido.

X.3.12. Fallos en defensa del paisaje urbano

En la famosa causa “Asociación Civil Basta de demoler y otra c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”¹⁹⁸³ por la Estación Plaza Francia del Subte H, 1984 inmediatamente el juez Guillermo Scheibler habilitó la feria y dictó ordenó como medida precauteladora¹⁹⁸⁵ al GCBA y a SBASE la inmediata suspensión de cualquier actividad que implique la remoción o destrucción del arbolado de la Plaza Intendente Carlos María de Alvear, hasta tanto el/la juez/a definitivo/a se pronuncie sobre la cautelar peticionada –ante la instalación de un obrador y el inicio de obras y destrozos en la historia plaza diseñada por Carlos Thays y parte del Paisaje del APH 14 (Recoleta, sin información previa ni audiencia pública– y libró oficio al Ministerio de Ambiente y Espacio Público del GCBA para que informe en el plazo de cinco (5) días si se ha cumplido con la evaluación técnica establecida en el artículo 10 de la Ley N° 3263, las medidas adoptadas para garantizar la protección del arbolado público urbano en el predio y si dentro del predio en cuestión se halla algún ejemplar que corresponda a la categoría de “árboles históricos y notables” si se ha dado cumplimiento a la Ley N° 3263, artículo 4. A su turno, también un muy buen fallo del Dr. Zuleta al resolver la cautelar favorablemente¹⁹⁸⁶ –después del pedido de revocatoria y apelación de la precautelar por las demandadas que declara abstractos y de una audiencia judicial sin acuerdo sobre el cambio de emplazamiento–, rechazando el cuestionamiento sobre la falta de legitimación de los amparistas (“el daño a bienes colectivos constituye

1983. Expte. N° 43780.

1984. Para saber más sobre este caso, ver: Arias Usandivaras, María del Carmen, “Plaza Intendente Alvear”, en Lubertino Beltrán, María José, *Mi Buenos Aires Demolido. Informe sobre la destrucción del patrimonio urbano en la gestión del PRO*, op. cit., pp. 21-22.

1985. Fallo del 17/02/2012.

1986. Juz. 10 CAyT, fallo 09/03/2012.

una afectación a derechos colectivos o difusos, de los que son titulares por igual todos los habitantes de la ciudad, y ello es suficiente para configurar un caso judicial¹⁹⁸⁷). Al otorgar la cautelar el juez consideró especialmente que la Ley N° 317 autoriza a construir la estación en Plaza Francia, no en la Plaza Intendente Alvear, que esta última forma parte de la APH 14 (Recoleta) según las Leyes N° 206 y N° 3106¹⁹⁸⁷—no así la otra plaza—y que según la Ley N° 123 la construcción de una estación de subte se presume de relevante efecto y requiere EIA con audiencia pública específica. Si bien la cautelar fue apelada, la Sala II lo declaró abstracto porque antes de haber dictado la caducidad de la causa.¹⁹⁸⁸

En la medida cautelar de no innovar en la causa “Basta de demoler y otros c/ GCBA s/ Amparo” 1989 del 28 de diciembre de 2012, además de evitarse la demolición de un edificio protegido, expresamente se protege el paisaje. Se trata de una acción promovida por la ONG actora para proteger una capilla construida entre fines del siglo XIX y principios del XX existente en el predio de la Iglesia Nuestra Señora de las Victorias, emplazada en el centro de la ciudad en una zona de gran valor inmobiliario, ante el comienzo obras de demolición de la capilla y biblioteca. La capilla forma parte de un conjunto arquitectónico completado por un convento y la iglesia principal, siendo que el conjunto edilicio está protegido mediante su inclusión en el Catálogo de Inmuebles Patrimoniales.

Los dueños del inmueble (Iglesia Católica Argentina) pretendían modificar esta capilla (demolerla, según los actores) para construir un edificio de dos subsuelos de cocheras y ocho pisos de oficinas, lo cual desfiguraría la estructura original del complejo histórico. En mayo de 2014, la Cámara de Apelaciones confirmó la medida cautelar que ordena “se impida la demolición del inmueble ubicado en la calle Libertad 870 (Capilla de la Iglesia de las Victorias) de esta Ciudad” y ordena rechazar cualquier proyecto de construcción que pueda afectar a este paisaje urbano y el valor histórico que representa, en referencia a la construcción de una torre de 8 pisos para oficinas comerciales y 2 subsuelos de cocheras que se proyecta erigir donde actualmente se encuentra el convento y la capilla.

La ONG Basta de demoler, Lucas Terra y Felicitas Luna presentan un amparo en defensa del paisaje y el patrimonio porque el GCBA dio un permiso de

1987. La Ley N° 3106 dispone en el punto 4.1.2.2, f): “En el espacio público se conservarán las especies arbóreas existentes con el fin de mantener las cualidades ambientales del área. Se prohíbe la tala o trasplante de las especies vegetales. Se deberán reponer las especies en caso de pérdida de algún ejemplar. Toda reposición y renovación de las especies vegetales existentes se hará atendiendo no solo a criterios paisajísticos sino también a valores históricos. La poda en caso de ser necesaria deberá ser realizada por personal especializado. Los jardines deben ser mantenidos y protegidos de su destrucción. Se mantendrán los senderos existentes; toda modificación y/o adecuación funcional será previamente sometida a la aprobación del Organismo de Aplicación”.

1988. Volveremos sobre esta causa en el Cap. XI, acáp. 6.1.

1989. Expte. N° 45646/O.

obra ilegal para construir una torre para hotel, un apart y un edificio de oficinas comerciales y viviendas, locales comerciales y estacionamientos en avenida Córdoba entre Reconquista y San Martín (en un terreno de 6563,58 m², autorizaron 45.945,76 m² de FOT) lindero a la Iglesia y Monasterio de Santa Catalina de Siena, 1990 construido en 1745, integrante del APH Catedral al Norte y Monumento Histórico Nacional (“Asociación Civil Basta de Demoler y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”)¹⁹⁹¹. En esta causa, además de múltiples protecciones patrimoniales y ambientales del inmueble había un informe negativo del CAAP y otro del COPUA del 2007 donde desaconsejaban la aprobación que fueron desoídos y en función de un proyecto de ley presentado la parcela debía estar inhibida por la DGROC. Además surgía del EIA que el terreno anexo al convento es un potencial yacimiento arqueológico en el que podrían encontrarse vestigios culturales relevantes, correspondientes a la evolución histórica de la ciudad desde antes de su fundación inicial hasta nuestros días. Se presentaron firmas de vecinos/as y *amicus* de los tres senadores electos. La empresa inversa fue citada como tercero y se presentó ofreciendo hacer reparaciones y en Convento y dejar un espacio sin construir y paralizado lindero al muro del mismo. En esta causa hay una rápida cautelar para suspender la obra, también varias medidas para mejor proveer del doctor Zuleta y finalmente una excelente sentencia de fondo del doctor Aurelio Ammirato que declara la nulidad de la vergonzosa Disposición N° 220/DGIUR/2011¹⁹⁹² sobre la base de un detallando análisis de normas constitucionales y legales (PUA y CPU) y tomando en consideración además que la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos había expresado al jefe de Gobierno su preocupación ante las obras y en base al estudio arqueológico efectuado: “La edificación en altura contigua y el trabajo en cimientos podría comprometer seriamente yacimientos arqueológicos y enterratorios de data colonial, y estructuras murarias del histórico edificio, además del grave impacto perceptivo que causará en la debida amortiguación visual del monumento”. A su vez, consignaron mal la zonificación que corresponde al predio, es distrito AE y no C1, y, por lo tanto, la altura máxima admitida para el distrito AE 16 es de 16 metros (salvo sobre la av. Córdoba) y no de 54,60 metros, como el GCBA permitía en su escandalosa resolución. Por el otro lado, también resulta derribada la categorización del

1990. Para saber más de este caso ver: Arias Usandivaras, María del Carmen, “Santa Catalina”, en Lubertino Beltrán, María José, *Mi Buenos Aires Demolido. Informe sobre la destrucción del patrimonio urbano en la gestión del PRO*, op. cit., pp. 24-26.

1991. Expte. N° 44463/O.

1992. Juzg. N° 10 CAyT, fallo 02/09/2013.

APRA de la obra como SRE. La Sala I voto de las Dras. Schafrík y Díaz rechazó la admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad.¹⁹⁹³

En la causa “Fraga, Ondina Beatriz y otros c/ GCBA s/ Amparo”¹⁹⁹⁴ hay otro buen ejemplo de fallo protector del paisaje y el patrimonio en otro caso donde también hay una construcción lindera cuya demolición afectaría al inmueble catalogado. Se solicita el inmediato cese y/o suspensión de la demolición del inmueble de Gaona 1343 de esta Ciudad, y de todo permiso de demolición y posterior construcción en atención a que dichas tareas están poniendo en riesgo de derrumbe y afectando la preservación y conservación de la finca lindera de avenida Gaona 1367, que, a través de la Ley N° 1284, ingresó en 2004 al catálogo de inmuebles patrimoniales de CABA con protección estructural,¹⁹⁹⁵ que fue el hogar de Jerónimo Podestá, figura relevante de la historia reciente de nuestro país.

En el caso según el CPU, las parcelas adyacentes a edificios catalogados (como es el caso), lugares declarados Monumento Histórico Nacional o Distrito APH, debía consultarse a la Secretaría –hoy Ministerio de Desarrollo Urbano– en lo que respecta al tratamiento de fachadas y al contexto patrimonial, lo que no se hizo. Por ello, frente a la solicitud de permiso de obra y/o demolición respecto del inmueble lindero la Dirección de Registro de Obras y Catastro debió dar intervención o hacer consulta a la DGIUR, procedimiento, que tampoco se cumplió. Es más, ni siquiera se había efectuado solicitud de permiso de demolición o de obra, lo que se hizo después de iniciarla. El juez ordenó inmediatamente una medida precautelar y también hizo un reconocimiento judicial del inmueble, luego dictó la cautelar.

En la sentencia de fondo, el juez reseña la normativa constitucional, legal e internacional aplicable en materia de patrimonio y la jurisprudencia en la CSJN, para finalmente, dando por probados los hechos alegados, acoger el amparo declarando la nulidad del acto de registro y aprobación de los planos

1993. Fallo del 22/09/2014.

1994. “Luro, Clelia Susana y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”, Expte. N° 44092/0 y su acumulado Expte. N° 44038/0.

1995. Conforme la demanda reseñada en el fallo del 12/02/2014 “... [l]a pérdida del inmueble ubicado en avenida Gaona 1367, una pieza única, testimonio de las quintas de la segunda mitad del siglo XIX, resultaría un daño irreparable al patrimonio de la ciudad de Buenos Aires por lo que la demolición de la finca a ella lindera constituye un acto violatorio a la Sección 10 del Código de Planeamiento Urbano. [...] [E]l inmueble de la avenida Gaona 1367, es un edificio singular caracterizado por una estrecha fachada con una puerta de hierro. La referida entrada franquea un larguísimo pasillo que conduce casi hasta el centro de la manzana, donde se alza lo que fue una quinta de campo construida en 1864”. Además los predios habían sido declarados de “utilidad pública y sujeto a expropiación”, por Ley N° 1659 de la Ciudad en virtud que la casa sita en av. Gaona 1367 (cfme. art. 2 de dicha ley) sería afectada a la Dirección General de Museos (GCBA) para la conformación de la “Casa Museo Monseñor Jerónimo Podestá”.

de demolición total y obra nueva en el inmueble lindero. Dice el juez Scheibler, entre otras consideraciones, integrando los principios del derecho ambiental a la protección del patrimonio:

... el hecho que el CAAP se haya expedido respecto del valor patrimonial –desestimándolo– del inmueble en el que se pretende realizar la obra (Av. Gaona 1343) en nada se relaciona ni puede reemplazar la opinión del órgano técnico especializado respecto de, en este caso, el “contexto patrimonial” del inmueble catalogado (Av. Gaona 1367) [...] lo que la norma pretende aquí tutelar no es solo la propiedad catalogada en sí misma, sino también el entorno que la rodea y le da un marco que la caracteriza y que, de alguna forma, resulta parte integrante de su valor patrimonial. La norma en cuestión persigue prevenir la desnaturalización de dicho contexto, de modo de preservar un inmueble “x”, que el legislador [...] prevé la obligación de preservar y proteger los “elementos contextuales” que contribuyen a la valoración de los inmuebles protegidos [...] tampoco resulta atendible que no se haya producido el dictamen del art. 10.1.4, en virtud de que la “fachada” de ambos inmuebles no resulte “adyacente”, ello por cuanto como vimos, la norma exige su opinión no solo respecto del “tratamiento de fachadas” sino también respecto del “contexto patrimonial. [...] No parece afortunada esta suerte de “interpretación restrictiva” postulada por los órganos de la demandada respecto de los casos en que corresponde la intervención de los órganos especializados en la materia, por la que su actuación se limitaría solo a los casos en que la fachada –y solo la fachada– del inmueble catalogado resulte “adyacente” a la fachada –y solo la fachada– de la nueva construcción. Es que, como ya se expuso, existe una profusa legislación del más alto nivel jurídico que establece la obligación de adoptar medidas de protección del patrimonio urbano a lo que cabe sumar los principios precautorio y de prevención que deben regir toda gestión de políticas ambientales (art. 4, ley 25.675). Tales directrices normativas exigen extremar el celo en la actuación de los distintos órganos que tienen a su cargo los diversos aspectos que hacen a la custodia y preservación de los bienes –y sus “elementos contextuales”– que conforman el patrimonio de la Ciudad.

El juez señala que si bien según el Dictamen N° 2580-DGIUR-2013 las obras a realizarse en la finca lindera deberán asegurar la correcta conservación tipológica, estructural y constructiva del edificio que fuera hora de Podestá; así como sus condiciones de iluminación y ventilación, a fin de no menoscabar los valores arquitectónicos por los cuales se lo protegió mediante su catalogación con nivel de protección estructural. Critica el informe del Directo de DGIUR, Antonio Ledesma, que reproduce el Dictamen N° 2580-DGIUR-2013 y concluye sin mayores razones en que

... considera factible las obras a desarrollarse en la Av. Gaona N°1343/45. No es necesario ser un especialista en arquitectura ni en temas de protección patrimonial, para poder inferir que “las condiciones de iluminación y ventilación”, NO

PUEDEN SER “ASEGURADAS” si se emplaza directamente sobre 10,00 m del predio catalogado, y 7,50 m del edificio protegido [...] una barrera sólida de diez (10) pisos de altura, sepultándolo en las sombras y la falta de aireación.

Villa Roccatagliata: La obra del edificio de 27 pisos en construcción alrededor del Palacio Villa Roccatagliata en el barrio de Coghlan tuvo su primera judicialización en 2013 con la causa “Young Dora y otros c/ GCBA s/ Amparo”.¹⁹⁹⁶ En ella, el Dr. Fastman concedió la cautelar¹⁹⁹⁷ pero en su lamentable sentencia definitiva rechazó el amparo y fue contundente acerca de que los planteos relativos a las eventuales violaciones del FOT, alturas permitidas y la necesidad del dictado de una norma particular (dado la superficie del terreno) resultaban extemporáneos por prematuros, en tanto el proyecto carecía de registro de planos y permiso de obra, lo que impedía evaluar la legitimidad de una actuación que en ese momento no había tenido lugar, levantando la cautelar y dejando nuevamente en estado de desprotección al valioso paisaje y patrimonio.¹⁹⁹⁸

La obra, luego, fue detenida por una nueva medida cautelar y un fallo confirmado en Cámara que declaró la nulidad del registro y aprobación de planos efectuados en el 2014 por el GCBA. Durante todo el proceso judicial, la empresa vendió unidades ignorando la advertencia del amparo y burlando la confianza de los/as compradores/as.

El 22 de diciembre de 2016, el Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 8 (Dr. Otheguy) suspendió la obra a instancias de una nueva acción de amparo presentado por el legislador (m. c.) Gustavo Vera (“Vera, Gustavo c/ GCBA y otros s/ Amparo”) ¹⁹⁹⁹ fundado en que el proyecto para obtener una normativa especial hubiera requerido una ley de la Legislatura con mayoría agravada y no hubo ningún tratamiento legislativo en la materia. Finalmente, el juez en una muy sólida sentencia hizo lugar al amparo y declaró la nulidad del registro y aprobación de planos efectuados el 14 de abril de 2014 en el expediente administrativo N° 1277915/2013, de las Disposiciones N° 1718/11 y N° 1705/12 –que declararon la factibilidad urbanística del proyecto de obra a construirse rodeando el palacio–, y de la Disposición N° 157-DGET-2015 –que declaró el proyecto como de impacto ambiental sin relevante efecto–. Para así decidir analizó la constitucionalidad del artículo 4.9.2, inciso g, del Código de Planeamiento Urbano (CPU) –que prevé la posibilidad de realizar compensaciones volumétricas–, pero concluyó que, independientemente de la interpretación que se le dé a dicha prescripción, el proyecto viola otros parámetros del CPU, y que,

1996. Expte. N° A64913-2013/O, iniciado el 27/08/2013.

1997. Fallo del 23/09/2013.

1998. Fallo del 10/04/2014. Volvemos sobre esta sentencia en el acápite siguiente (X.3.13.) al hablar de los fallos negativos.

1999. Expte. N° A66485-2015/O, iniciado el 03/12/2015.

eventualmente se requería una norma urbanística particular –a través del procedimiento de sanción de una ley de doble lectura– para los casos –como este– en que la obra se desarrolla en parcelas mayores a 2500 m². Pone de resalto que se dictó una norma para autorizar la obra ilegal, sin considerar la existencia del Palacio Roccatagliata, bien protegido a ser resguardado.²⁰⁰⁰

La Cámara rechazó las apelaciones y confirmó el fallo de primera instancia en otra excelente sentencia de la Sala III (voto de los Dres. Zuleta y Seijas; disidencia del Dr. Centanaro).

El voto de la Dra. Seijas pone en evidencia la maniobra del Director General de la DGIUR, arquitecto Ledesma²⁰⁰¹ al dejar de lado la oposición en dictámenes desfavorables del área de patrimonio:

La lectura de la disposición pone en evidencia que la excepción a la normativa vigente, pese a los dictámenes desfavorables de la Gerencia Operativa Supervisión Patrimonio Urbano, se limitó a valorar la puesta en valor y mantenimiento de la Villa Roccatagliata. No explicó el cambio de criterio respecto al dictamen anterior sobre la tipología del edificio, los excesos reglamentarios en materia de metros proyectados, la superación de las alturas máximas, la infracción a las líneas de basamento y centro libre de manzana, y cada uno de los aspectos que deben ser abordados para examinar si la obra es ajustada al CPU [...] En tal sentido las propias codemandadas se han limitado a proponer un examen de oportunidad, mérito y conveniencia de la obra frente al estricto control de legalidad realizado por el doctor Otheguy. En efecto, tal como señaló el juez de grado, las disposiciones atacadas carecen de motivación. Se apoyan en una ilimitada potestad para apartarse de las normas, lo que resulta a todas luces desconcertante. En criterio de las demandadas, las normas interpretativas del CPU permiten que el Director de Interpretación Urbanística deje de lado el propio Código. [...] La Legislatura, mediante la ley 4687 de septiembre de 2013, catalogó con Nivel de Protección Cautelar en los términos del artículo 10.3.3. del capítulo 10.3 del Código de Planeamiento Urbano al edificio conocido como Villa Roccatagliata. El inmueble se encontraba incluido en el catálogo preventivo desde 2009. Luego del dictado

2000. En la causa se evidencia que a pesar de que “en el dictamen 4843-DGIUR-11 la arquitecta Susana Mesquida, responsable de la Supervisión Patrimonio Urbano de la Dirección General Interpretación Urbanística, afirmó que la escala y dimensiones de los edificios de la nueva planta que se incorporan al predio afectaban las características del conjunto protegido, alejándose de los lineamientos establecidos en el Código de Planeamiento Urbano para las obras catalogadas. La arquitecta Mesquida señaló que La Casa Roccatagliata es un testimonio único en el barrio, referente para los vecinos, y que a pesar de haber sufrido degradaciones, conservaba los lineamientos de la arquitectura italiana. Consideró que debería fortalecerse el vacío a su alrededor con el fin de aportar a la recuperación de su carácter.” Lamentable el rol del GCBA en la apelación. La apoderada dice que de confirmarse el fallo de primera instancia se “desalentaría el desarrollo de la Ciudad” (conf. voto de la Dra. Seijas).

2001. Ver más sobre el rol de la DGIUR en el Cap. X, pto. 2.5.3.; y sobre Ledesma y Lostri, entre otros ver: Kiernan, Sergio, “Ledesma, el creativo”, en *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-2488-2013-04-20.html> [fecha de consulta: 04/02/2022].

de un acto administrativo o sancionada una norma que tienda a la elaboración de un catálogo para un distrito determinado, o frente a una modificación preventiva del catálogo o inclusión de un bien, la Dirección debe denegar cualquier pedido de obra o demolición, hasta tanto se resuelva la incorporación firme de edificios al Catálogo en cuestión. Ninguna duda cabe que la demolición de la Villa no era una opción admisible a partir de 2009. Así, las obras de conservación destacadas por el arquitecto Ledesma resultan irrelevantes para justificar excepciones al CPU. Por otra parte, no se advierte por qué razón la construcción de una torre de 27 pisos puede considerarse necesaria para fortalecer la Villa o favorecen su recuperación.

Asimismo la Dra. Seijas en su voto dismantela las falacias argumentativas de la apoderada del GCBA:

La opción de dejar toda la Villa cubierta por masas de edificio, como postula la Dra. Del Huerto Aquino [...], solo sería posible violando la catalogación dispuesta por la ley 4687. El párrafo es valioso porque demuestra lo insolvente del criterio sostenido por la apoderada del GCBA. Si en el terreno no estuviera la Villa Roccatagliata la superficie edificable sería mayor, por supuesto. Pero esa manera de argumentar evidencia la falsedad de los hechos considerados para dictar los actos cuestionados. El terreno no puede ser evaluado sin las construcciones existentes, pues hacerlo es partir de un examen de los hechos erróneo. Una indebida fijación de los hechos no puede ser subsanada con una acertada selección de las normas jurídicas porque es equivocado el presupuesto de que entonces se habría partido al momento de decidir. La exactitud de los hechos que motivan la decisión administrativa constituye un elemento básico de legalidad de todo acto administrativo. [...] Por otro lado las demandadas omiten explicar cuál es el fundamento de la transferencia de capacidad constructiva. Tomando en cuenta el régimen jurídico vigente, que no pueda construirse sobre el bien catalogado no trae como consecuencia la ampliación de los metros y las alturas a construir en el terreno aludido, en exceso de los límites permitidos. Más allá de la complejidad técnica invocada por la letrada del GCBA para criticar la sentencia de grado, es sorprendente que no hubiera intentado justificar esa transferencia. Solo la Legislatura puede, respetando un estricto procedimiento que garantice la participación pública, y una vez realizados los estudios de impacto ambiental previstos en el artículo 30 de la Constitución, en la ley 123 y en su reglamentación, admitir normas particulares. [...] El principio de inderogabilidad singular impide precisamente que la autoridad que dictó un reglamento, o incluso una superior, pueda derogar el reglamento para un caso concreto, esto es, establecer excepciones en favor de una persona determinada.²⁰⁰²

2002. El extenso voto de la Dra. Seijas es muy valioso. En línea con las hipótesis de nuestra investigación reflexiona sobre la protección del principio de legalidad como valor del Estado de Derecho: "El Estado de Derecho se caracteriza no solo por el reconocimiento y la tutela de los derechos fundamentales, sino también por la forma en que ese objetivo se alcanza, esto es, por el

Nuevamente otro deplorable fallo del TSJ, reproduciendo los argumentos del patético dictamen del Fiscal General Adjunto, con un alambicado razonamiento que dice no haber sido suficientemente acreditadas las razones ambientales en la impugnación del acto administrativo, tiró por la borda esta protección el 26 de octubre de 2018.²⁰⁰³

X.3.13. Fallos extractivistas, en contra del ambiente, el patrimonio y el paisaje

Hay lamentablemente muchos ejemplos, demasiados. Algunos los hemos mencionado en otros capítulos al referirnos a fallas del Poder Ejecutivo o de la Legislatura que devinieron en causas judiciales, otros han sido analizados en el acápite referido al TSJ²⁰⁰⁴ o como desenlace negativo de buenos fallos de tribunales inferiores en los puntos que anteceden y a otros nos referiremos en el siguiente capítulo al hablar de la judicialización de casos por parte de las ONG.

Consignamos aquí algunos de gravedad o ribetes escandalosos en términos de la violación a los principios de legalidad, razonabilidad o ambientalidad y/o a la impactante frustración del proceso de deliberación que debe darse en el ámbito judicial. Otros, que sin ser tan graves, son violatorios de los principios ambientales también son analizados cuando nos parece que estos han pasado desapercibidos en sus correcta aplicación o significan un mal precedente que de no revertirse puede repetirse.

Uno de los casos más largos y escandalosos es el de los terrenos de Casa Amarilla en la Boca.²⁰⁰⁵ En la causa “III República de la Boca”, después de dos excelentes fallos de primera y segunda instancia favorables al reclamo de los/as vecinos/as en defensa y protección del espacio verde y público, sor-

sometimiento del Estado a la ley. El núcleo del Estado de Derecho es que todas las personas, públicas o privadas, están obligadas a cumplir y tienen derecho a los beneficios de las leyes sancionadas. Nadie está por encima de la ley y todos están sujetos a la misma ley, administrada por los mismos tribunales (Tom Bingham, *The Rule of Law*, Penguin Books, UK, 2011, p. 8.). Los parámetros a los que deben ajustarse las construcciones en la Ciudad deben ser estrictamente cumplidos, resguardando y concretando la vigencia del principio de legalidad”.

2003. TSJ, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Vera, Gustavo Javier c/ GCBA y otros s/ Amparo - genérico”, Expte. N° 15101/18, fallo 26/10/2018, votos mayoría: Lozano, Casás y Conde; en contra: Ruiz. Weimberg no vota (Acordada N° 40/2014).

2004. En este Cap. ver pto. 3.5., donde analizamos, entre otros, los fallos negativos desde una perspectiva ambiental en las causas “Epszteyn”, “Di Filippo” –Punta Carrasco– “Naddeo-Frondizi” –Borda–, “Charlon” –Casa de Carriego– en la queja por la cautelar, “Lubertino” (autopista en túnel bajo la 9 de Julio) y “Teso”, donde en general esgrimiendo pretextos formales o criterios hiperrestrictivos (falta de legitimación o falta de causa) no solo se revocan las cautelares sino que hasta se anula todo lo actuado por las anteriores instancias o se fila en contra de amparos en causas de gravedad.

2005. Para más información sobre este caso ver en la web del Observatorio de Derechos de la Ciudad. “Venta de los terrenos de Casa Amarilla. Ilegalidades y violencias”, mayo 2016. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=68> [fecha de consulta: 04/02/2022].

prendentemente el TSJ de CABA, el 21 de noviembre de 2006,²⁰⁰⁶ en un fallo de gravedad institucional ambiental revocó por mayoría la sentencia recurrida con los mismos argumentos de la disidencia Dr. Centanaro en segunda instancia y avaló la pérdida de espacios verdes *in fraude legem*, con argumentos formalistas e ignorando los principios más elementales del derecho ambiental y la condición del bien colectivo en juego. El Dr. Lozano analizó la responsabilidad del GCBA en efectuar la EAI, y si bien admite que como todo acto administrativo es pasible de control judicial, se escuda en la “división de poderes” –citando jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos– y sin atender al correlato en sede judicial de los más elementales criterios de la “democracia participativa” y menos aún a los principios ambientales de la LGA y los consagrados en nuestra constitución local, sostiene

... ello no autoriza al Poder Judicial a suplantar la función de la administración y dictar por sí un acto administrativo. Es este el contenido de la sentencia apelada, circunstancia que la descalifica como acto judicial. En efecto, surge de la anterior transcripción parcial de la sentencia de primera instancia, confirmada por la Cámara, que ella ordenó que se realizase el estudio de impacto ambiental y la audiencia pública cuando –más allá del acierto o error en el fondo de la cuestión– debió limitarse a declarar la nulidad del acto que entendió inválido (en el *sub lite*, la aplicación al caso del reglamento declaraba en forma general e implícita como sin relevante impacto ambiental determinados proyectos). El Tribunal nunca pudo excederse de ello y dictar el acto que declara como con relevante efecto el proyecto cuestionado, sobre todo cuando ello importa facultades de ejercicio discrecional.

La Dra. Conde después de un extenso análisis de las normas ambientales y los fallos de primera y segunda instancia concuerda con las conclusiones del Dr. Lozano y el Dr. Casás adhiere al voto de Lozano. En su disidencia sobre el fondo de la cuestión dice el Dr. Maier:

La Administración debe proporcionar a los amparistas un informe serio del impacto ambiental que tendrá la construcción de viviendas en ciertos espacios verdes, ello en virtud de lo dispuesto por el párr. IV del art. 26 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuanto concede a toda persona el derecho a recibir información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente las actividades públicas y privadas.

La Dra. Alicia Ruiz sostuvo que no había “caso” y no entró a considerar las cuestiones de fondo.

Pero la historia continua porque las manzanas liberadas del Programa Casa Amarilla fueron transferidas por el Instituto de la Vivienda (IVC),

2006. “III República de la Boca c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 4761/06, LL 2007-B-146.

propietario de las tierras, al GCBA. A su vez, mediante el Decreto N° 723/2010, el GCBA las transfirió a su vez a la Corporación Buenos Aires Sur SE para sacarlas de los controles de la Administración central. Los terrenos de Casa Amarilla eran “codiciados por el Club Boca Juniors desde 2008 para construir un nuevo Estadio-Shopping”. Como encontraron fuerte oposición “se decidió fragmentar la estrategia”.²⁰⁰⁷ Por un lado, se presentó el Proyecto de Ley N° 2462-D-2014 para rezonificar estos terrenos como Distrito de Zonificación E4 56 –Estadio y Complejo Deportivo del Club Atlético Boca Juniors–. Por el otro, la Corporación Buenos Aires Sur SE llamó a Licitación Pública para la venta de estas tierras a raíz de una iniciativa privada del Club Atlético Boca Juniors. Se camufló la licitación con la mención de construcción de bibliotecas, espacios sociales y culturales, salones de juegos, gimnasio, pero en ningún momento se habla de un estadio. Sin embargo, es lo que el Club promociona. La licitación para la venta de estos terrenos fue adjudicada al Club Boca Juniors, el 25 de febrero de 2016 por 180 millones de pesos a pagar en cuotas.

Con estos antecedentes, la ONG La Boca resiste y propone presentó un nuevo amparo en 2016 (“Quinto, Natalia Gimena y otros c/ Corporación Buenos Aires Sur SE s/ Amparo”²⁰⁰⁸). En el amparo se plantea que la venta violó la Constitución de la Ciudad cuyo artículo 82.4 establece que la Legislatura aprueba transacciones, dispone la desafectación del dominio público y la disposición de bienes inmuebles de la Ciudad. Es decir, que no se puede vender tierra pública de la Ciudad sin aprobación de la Legislatura. La venta al Club Boca Juniors ni siquiera fue tratada en la Legislatura. Se trata de confundir la aprobación de la venta con la ley que rezonifica, como se ha hecho costumbre en la Legislatura en relación con las ventas de tierras públicas. Los predios de Casa Amarilla de acuerdo a la Ley N° 2240 debieron dar lugar a un nuevo parque público para el barrio de La Boca en lugar de ser vendidos al club. Se pide declarar la inconstitucionalidad y nulidad absoluta de la Resolución N° 207/2015 del presidente del Directorio de la Corporación del Sur, que aprobó el llamado a licitación y se le ordene no transferir la propiedad ni realizar actos de disposición de los inmuebles objeto de la resolución aludida, sin previa aprobación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Esta es una causa en la que intervienen muchos/as jueces/zas, con excusaciones de varios por haber entendido en causas anteriores similares, con conexidades y cambios de juzgados. Insólitamente el Fiscal les niega legitimación activa a los/as vecinos/as y sostiene que no hay causa. Asimismo el

2007. Observatorio de Derechos de la Ciudad, “Venta de los terrenos de Casa Amarilla. Ilegalidades y violencias”, mayo 2016. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=68> [fecha de consulta: 04/02/2022].

2008. Expte. N° A4-2016/O.

juez Pablo Mántaras,²⁰⁰⁹ aunque les reconoce legitimación activa como habitantes, lastimosamente rechaza *in limine el amparo* en un ejemplo de rigorismo formal reñido con la dinámica procesal del derecho ambiental y la defensa de los “bienes comunes” –dice que no hay en la demanda–

... ningún desarrollo argumental destinado a explicar y demostrar en qué medida el desarrollo de la licitación impugnada podría causar un perjuicio o menoscabo al medio ambiente. [...] Tampoco se identificó claramente a la clase o colectivo que titulariza el derecho al medio ambiente sano presuntamente afectado y que, en estos autos, los actores pretenden representar. Claramente, los amparistas debieron haber hecho un esfuerzo argumental mucho más robusto para cumplir con estos recaudos.

Y algo similar sostiene en relación al argumento de los amparistas en torno a su afectación del derecho a la vivienda y de su derecho a la participación como derecho de incidencia colectivo. En segunda instancia, los jueces Schafrik y Zuleta,²⁰¹⁰ revocan el fallo y admiten el amparo colectivo que cuestiona la legalidad de las ventas de tierras para hacer un nuevo estadio Shopping. Remiten la causa a la jueza Cabezas Cescato por conexidad con otro proceso (“Asociación Civil Casa Amarilla 2005 y otros c/ GCBA s/ Amparo”),²⁰¹¹ quien la rechaza.

En esta nueva causa se dictó una buena medida cautelar por parte del juez Guillermo Scheibler²⁰¹² –como subrogante de la Dr. Paola Cabezas Cescato–. La cautelar del Dr. Scheibler, si bien no concede lo solicitado dispone suspender el trámite de aprobación de los planos que hubiese presentado el Club Atlético Boca Juniors respecto de los inmuebles objeto de la licitación pública N° 7/2015 de la Corporación Buenos Aires Sur SE, en caso de que ya se hubiesen aprobado y la paralización absoluta de cualquier tipo de tarea de ejecución de dicho proyecto. En sus fundamentos dice entre otros:

... el legislador ha establecido que “el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie” y que “el juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general”. Con especial énfasis ha previsto incluso que “de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes” y que “en cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse” e incluso “sin petición de parte”

2009. Fallo del 16/06/2016.

2010. Sala II CAyT, fallo 04/05/2017; en disidencia el Dr. Centanaro.

2011. Expte. N° 30027/O.

2012. Fallo del 15/06/2017.

(artículo 32, de la Ley General del Ambiente de presupuestos mínimos en materia de política ambiental, 25.675)". "Más específicamente, el inciso 7° del artículo 27 de la CCABA impone como uno de los fines de la política ambiental de la Ciudad "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".

Cita además las normas constitucionales y del PUA y la jurisprudencia de la CSJN y profusa doctrina. Analiza las contradicciones entre el objeto del proyecto por el cual la Corporación le entrega el terreno al Club Boca Juniors y lo dispuesto como zonificación por el CPU para ese predio: Asimismo considera el "pasivo ambiental" que el proyecto significa en un área de "Emergencia Urbanística y Ambiental".²⁰¹³ Asimismo, el juez cita al Club como tercero. Esta cautelar fue confirmada en Cámara, pero no así el rechazo de la conexidad.²⁰¹⁴

Paralelamente el mayor punto de violencia se vivió el 5 de mayo de 2016 durante la reunión del Consejo Consultivo de la Comuna N° 4 cuando un grupo de personas agredieron física y verbalmente a integrantes del Consejo y de organizaciones sociales que se oponen a la venta de las tierras mientras se discutía este tema. Resultaron dos heridos de gravedad.

Finalmente, la Dra. Cabezas Cescato dicta sentencia²⁰¹⁵ acogiendo el amparo, descalificando el nuevo planteo de los demandados y del Fiscal de Cámara sobre la "inexistencia de causa" –en función de lo resuelto oportunamente por la Alzada– y declarando la nulidad absoluta –por inconstitucionalidad– de la Resolución N°207/CBAS/2015, dictada por el Presidente del Directorio de Corporación Buenos Aires Sur SE y de todos los actos jurídicos realizados y/o comenzados a realizar como consecuencia del dictado de ella, y en particular, la nulidad absoluta total de la compraventa celebrada el día 15 de junio de 2016, debiendo los contratantes restituir las cosas a su estado anterior. Sin embargo, la jueza sostiene que no se ha probado la afectación al ambiente, conforme un criterio tradicional de distribución de la carga, alegando que no correspondía aplicar el criterio dinámico porque ni siquiera había prueba indiciaria de la afectación ambiental –como si la pérdida de los espacios verdes no lo fuera en sí misma, aun cuando no encontrara contradicción con la ley 1251–. Los fundamentos de la nulidad absoluta –según la jueza– radican en la ilegalidad de la venta de las tierras sin aprobación de la Legislatura.

Otro caso de fallo negativo paradigmático del TSJ es sobre el espacio público en la Costanera Norte (Punta Carrasco), del 15 de noviembre del 2011 en autos "Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ Recurso de

2013. Ley N° 2240.

2014. Sala II CAyT, fallo del 14/12/2017.

2015. Sentencia del 07/05/2018.

inconstitucionalidad concedido”²⁰¹⁶ y su acumulado “GCBA s/ recurso de queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: “Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”²⁰¹⁷. En esta causa se pedía se declarase la inconstitucionalidad del Decreto N° 993/2008²⁰¹⁸ y la nulidad absoluta del Convenio que este ratifica –que como anexo I formaba parte del mismo– y que, en consecuencia, se ordenara al GCBA garantizar el libre acceso y circulación a la totalidad del predio actualmente ocupado por la firma Punta Carrasco SA. Tanto en primera como en segunda instancia admiten la legitimación y le dan la razón en cuanto al fondo. El TSJ revoca incomprensiblemente desde la perspectiva constitucional y ambiental rechazando su legitimación.

Otro caso largo y que termina en un fallo ambientalmente escandaloso del juez Converset –juez subrogante que declara la caducidad de instancia en la etapa ejecución de sentencia, después de fallos a favor en cuatro instancias– se da en la causa “Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/ Amparo”²⁰¹⁹ por la ocupación ilegal del camino de sirga por parte de Costa Salguero, iniciada en 2009. En el marco de esta acción de amparo la parte actora planteaba la imposibilidad de los/as habitantes de la Ciudad de acceder y transitar libremente por la costa ribereña del Río de la Plata, entre el canal de desagüe del Arroyo Ugarteche, la av. Costanera Rafael Obligado y la av. Pte. Ramón Castillo, denominado “Costa Salguero”, lo cual vulneraba los derechos reconocidos legal y constitucionalmente, en especial la manda del artículo 27 de la CCABA que impone al GCBA: la obligación de proteger e incrementar los espacios públicos de acceso libre y gratuito y la norma del anterior Código Civil que impone la obligación a los propietarios limítrofes con ríos o canales dejar una calle o camino público hasta la orilla del río. Por tal motivo, se dictó una medida cautelar por la que se ordenó al CGBA y a la empresa codemandada –Telemetrix– a garantizar el libre acceso y circulación en la totalidad del camino público de 35 metros (llamado “camino de sirga”) y proceder a la remoción del vallado que rodeaba al predio, estableciendo un camino de libre acceso, de quince (15) metros con salida a la calle por ambos lados y continuo a lo largo de todo el predio. Este fallo fue luego confirmado por la Sala II de la Cámara de Apelaciones CAyT.²⁰²⁰ Según Facundo di Filippo:²⁰²¹

Desde el inicio de esta causa, las autoridades locales actuaron de manera asociada a la empresa Telemetrix SA, planteando todo tipo de trabas procesales,

2016. Expte. N° 7774.

2017. Expte. N° 7731/10.

2018. BO N° 2997, 21/08/2008.

2019. Juzg. N° 2 CAyT, Expte. N° 34874.

2020. Fallo del 22/01/2010.

2021. “La Justicia obligó a Costa Salguero a construir un acceso al río”, en *Nueva Ciudad*, 02/05/2017. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201705/32360-la-justicia-obligo-a-costa-salguero-a-construir-un-acceso-al-rio.html> [fecha de consulta: 04/02/2022].

recusaciones y pedidos de juicios políticos a los magistrados intervinientes, con el único efecto de dilatar el cumplimiento de su obligación de garantizar un paseo público costero donde hoy hay explotaciones comerciales ilegales.

Este caso finalmente terminó en la TSJ que desestimó el recurso de queja del GCBA en mayo del 2016 y luego llegó a la CSJN que también rechazó la queja, agotándose todas las instancias, en febrero de 2017, y quedando entonces firme la obligación del Estado porteño y de la empresa concesionaria del predio de construir un camino público bordeando el Río de la Plata.

Di Filippo afirmó:

El rechazo de la Corte pone fin a una cadena de chicanas orquestada por el Gobierno de la Ciudad y la empresa que explota el predio. Es hora de que ambos cumplan con la sentencia de primera instancia que ya tiene 7 años.

Y agregó:

... esperemos que el juez que está interviniendo en la actualidad rechace un nuevo impedimento planteado por la empresa Telemetrix y obligue al cumplimiento de la medida en lo inmediato. El acceso al río es un derecho de todos y todas, y no solo de aquellos que puedan pagar el acceso a espacios exclusivos, desarrollados sobre predios públicos, es intolerable.²⁰²²

Después de los acontecimientos de Time Warp, la Auditoría hizo dos recorridos como parte de su relevamiento y verificó el incumplimiento de este fallo. Según su informe, el 22 de septiembre de 2016, dentro del marco de la visita al predio de carácter institucional pudo ya constatare que el camino de sirga se encontraba interrumpido a la altura de la disco Club Caix y Puerto Salguero SA, lo que impedía su recorrido en forma continua de un extremo al otro de la Costanera. El 24 de octubre de 2016 se realizó un segundo recorrido donde pudieron ver que al llegar a la altura de Club Caix, se constató que el camino se encuentra interrumpido hasta la finalización del local Puerto Salguero. Allí solo era posible el paso sobre la defensa costera, siendo intransitable y peligroso para la seguridad de los/as visitantes. Como conclusión señalaron que en ningún tramo el camino tenía un ancho de quince metros, y en otros tampoco alcanzaba los cinco. Además, señalaron que en algunos tramos del recorrido se observaron abundantes cantidades de escombros y residuos que denotaban deficiencias de acondicionamiento en ese paseo público.²⁰²³

2022. *Ibidem*.

2023. Informe de AGCABA aprobado el 11/11/2017. A la cuestión del camino de sirga ventilada en esta causa, hay que sumar en el caso de Costa Salguero que Telemetrix gozó de un canon congelado que pagaba al Gobierno de la Ciudad hasta 2008, pese a que la razón original del congelamiento era la convertibilidad. El informe de la Auditoría indica que la relación del canon con respecto a los ingresos de Telemetrix (que lo que hace es subconcesionar los predios de Costa Salguero a

Telemetrix buscó computar las obras que tenía que hacer como parte de las inversiones previstas por el concesionario (la Auditoría advirtió que no lo son). Hay gastos que se computan por parte de la empresa Emaco, que pertenece a los mismos dueños y es contratista de la GCBA (por ejemplo, en la Villa Olímpica). El Gobierno porteño le reconoció esas “inversiones” y se las dedujo del canon que debían pagar al Estado.

Es llamativo que esa simple constatación no la haya podido hacer el juez Martín Converset, que mientras subrogaba la causa declaró su caducidad, cuando los empresarios del Costa Salguero estaban siendo obligados a dejar de ocupar el camino de sirga. Con esa decisión, clausuró una causa judicial que llevaba ocho años reclamándoles a los empresarios de Costa Salguero que cumplieran con la ley.²⁰²⁴

Otro fallo negativo en materia de ocupación ilegal de espacio público: En el caso “Charlón, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Amparo”,²⁰²⁵ por el famoso Shopping Distrito Arcos, no se llegó a dictar sentencia definitiva, por lo que se decretó la caducidad de la instancia por mayoría.²⁰²⁶ Sin embargo, sí hubo lastimosamente sentencia definitiva en su causa acumulada “FECOBA y otros c/ GCBA s/ Amparo”, en la que se discutía la legalidad de la construcción del mismo centro comercial sobre bases similares a los del caso antes mencionado. En esta causa, la Federación de Comercio e Industria de la CABA (FECOBA) y su vicepresidente Lourido, como vecino de la Ciudad, habían promovido acción de amparo en la que peticionaban la inconstitucionalidad de disposiciones administrativas ya que la norma en la que se amparaban²⁰²⁷

otras empresas) disminuyó a la mitad (del 14,29% al 7,78% por ciento). Además Telemetrix no pagó ABL hasta 2007, pese a que ya en 2002 tenían asignada una partida. El motivo es que el Gobierno porteño se demoró en empezar a enviarle las facturas de ABL y luego prescribió la deuda. Cuando Rentas le empezó a exigir el pago, los empresarios objetaron que tuvieran que abonar impuestos a la Ciudad, iniciaron acciones judiciales y demoraron el proceso hasta 2016 con apelaciones y más apelaciones. Hasta hoy, el concesionario acumula una deuda por ABL de 57 millones de pesos. Y también la Auditoría porteña advierte en su informe que algunos locales funcionan pese a que su habilitación fue rechazada, otros nunca la solicitaron y uno les exhibió una habilitación apócrifa.

2024. Werner, Pertot, “Costa Salguero, el negocio que sigue”, en *Nueva Ciudad*, 17/12/2017. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201712/35649-costa-salguero-el-negocio-que-sigue.html> [fecha de consulta: 04/02/2022].

2025. Expte. N° 46452/0, iniciado el 10/12/2012. Ver tmb: Sala II CAyT, “Charlón, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”, Expte. N° 46452/1, fallos del 10/12/2013, voto por sus fundamentos Dres. Centanaro y Daniele; Sala II CAyT, “FECOBA y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A68795-2013/0, fallo del 02/12/2014.

2026. Lamentablemente en una causa altruista de interés público con abogados/as *ad honorem* son cosas que pasan. Pero es incomprensible que el juez que tiene el deber de defender el ambiente no haya producido ningún acto procesal para no dejar caer la causa en un caso de manifiesta gravedad.

2027. Ley N° 4477.

se había dictado violando el procedimiento constitucional de doble lectura.²⁰²⁸ En efecto, como ya explicamos,²⁰²⁹ al realizarse la votación en primera lectura se había aprobado un texto que no abarcaba a la zona en la que se emplazaba el emprendimiento, que sí aparecía sorpresivamente incluido en la segunda lectura –y que por lo tanto además no había sido objeto de audiencia pública–; proyecto que finalmente se convirtió en ley. También se objetó que la declaración de impacto ambiental, al igual que en la causa “Charlón”, había calificado a la obra como sin relevante efecto (SRE).

En un cuestionable fallo, el juzgado de primera instancia (Dr. Ammirato) rechazó la demanda. En relación a FECOBA, precisó que si bien la entidad estaba legitimada para instar la “defensa de la competencia” no se había acreditado su lesión; e, incomprensiblemente, respecto del coactor en calidad de habitante, se le denegó legitimación procesal al entender que al haber sido vicepresidente de FECOBA no tenía un genuino interés en la defensa del bien ambiental. Dicha sentencia fue apelada por los actores y por la fiscalía de primera instancia.

En otro fallo lamentable desde la perspectiva de la defensa de la legalidad, el ambiente y el espacio público, los jueces del voto mayoritario de la Sala II (Dres. Estaban Centanaro y Juan Lima) rechazaron la acción de amparo. Entendieron que FECOBA carecía de legitimación procesal para arrogarse la defensa de la “sana competencia” de los comercios minoristas, pues ese colectivo aparecía como un conjunto con intereses heterogéneos que impedía asumir la existencia de una “causa fáctico común”. Y además, en relación a la categorización originaria de la obra como sin relevante efecto, la mayoría del tribunal entendió que la ulterior realización del estudio de impacto y su categorización como con relevante efecto, tornaba abstracto el debate sobre este punto.

En la disidencia de la Dra. Daniele quedan de manifiesto las evidentes inconsistencias del voto mayoritario. Así en primer lugar, la jueza consideró que ambos coactores, FECOBA y el ciudadano que invocaba la calidad de habitante, se encontraban legitimados, pues en su pretensión resultaba prístino que ambos pretendían la tutela de un bien que forma parte inescindible con el ambiente; específicamente, la incidencia, en su faz socioeconómico, de un emprendimiento realizado con ignorancia de lo establecido en la Ley N° 123. En su destacado voto la Dra. Daniele tras sintetizar las constancias de la causa y la conducta de la empresa que pretendía actuar sobre la base de hechos consumados, arribó a la conclusión de que la Ley N° 4477 resultaba inconstitucional, en tanto había violado el procedimiento de doble lectura, dado que, tal como lo postulaban los actores, en la primera lectura se había aprobado la

2028. CCABA, arts. 89 y 90.

2029. En este mismo Cap. X, en el pto. 2.7.2.

rezonificación de un área diversa a aquella en la que se emplazaba el centro comercial. Tales vicios, señaló, acarrearían la nulidad absoluta de las disposiciones administrativas que habían autorizado, primero sin relevante efecto, y luego con relevante efecto, el emplazamiento de la obra, en tanto tales actos se basaban en una ley inconstitucional y sus vicios resultaban insanables.

- Zonificación Urbanización Parque (UP): Son muchos los fallos irrespetuosos de la zonificación UP (destino: espacios verdes de acceso público y uso libre) que han autorizado cualquier cosa y justificado cementaciones y negocios de toda índole, contrarios al Código de Planeamiento, el PUA, la CCABA y contra el sentido común en una ciudad que no tiene los mismos m² por habitante.²⁰³⁰ Además, está vigente la Ordenanza N° 46229 de 1992, que reza:

A partir de la promulgación de la presente no se podrá otorgar concesión, cesión, transferencia de dominio, tenencia precaria, permiso de uso ni cambio de destino de todo espacio destinado a parque, plazas, plazoletas y de todo otro espacio verde de uso público, se encuentre parquizado, jardinzado o no, perteneciente al dominio público municipal.

Sin embargo, por ejemplo, en la causa “Roselló Patricia c/ GCBA s/ Amparo”,²⁰³¹ (CGP vs. Plaza Boedo) el fallo de primera instancia del Dr. Scheibler entendió que el accionar de la Administración no puede considerarse como alejado de un modo “manifiestamente arbitrario o ilegítimo” y rechazó el amparo. Asimismo, la Sala I por mayoría, en un fallo plagado de contradicciones lógicas –aunque lo revoca parcialmente– entendió que la construcción de un Centro de Gestión y Participación Comunal era compatible con todo tipo de zonificación, lo cual, en el caso, implicaba la compatibilidad del CGPC con una UP (urbanización parque). No obstante, ordenó que un 30% del predio a construir fuese destinado a alguno de los usos complementarios previstos en la Ley N° 2930 y en el CPU. La causa fue iniciada por la presidenta de la Asociación de Vecinos por la Plaza de Boedo, que desde hace más de 30 años impulsaban el proyecto de un espacio verde. La clave del (des)control ambiental del fallo la da en su disidencia la lectura del voto del Dr. Balbín quien entendió que si bien no era discutible que la construcción de una sede para un CGP era una obra de exclusiva utilidad pública, esto no podía ser catalogado como complementario de la zonificación UP ya que no coadyuvaba al uso

2030. Ver: Aveldaño, Mercedes y Oteiza, Mariano, “La zonificación UP y el dominio público y privado del Estado. Zonas grises y problemas asociados”, *op. cit.*, pp. 329-349.

2031. Juz. N° 13 CAyT, Expte. N° 39871/0, fallo del 20/09/2011, no hace lugar a la demanda; y Sala I CAyT, fallo del 13/07/2012.

principal de una plaza, ni se trataba de actividades culturales, recreativas o de esparcimiento por más que una parte del inmueble fuera destinada a un centro de exposiciones. En el mismo sentido, al llegar al TSJ,²⁰³² este dijo que la mayoría en Cámara había fallado en forma arbitraria toda vez que no era lógico ordenar que un 30% del predio se destinara a alguno de los usos complementarios del CPU cuando párrafos atrás había dicho que la construcción de un centro de participación era en todo compatible con la zonificación en cuestión.

Otro fallo negativo en esta materia, otra vez sobre Costanera Norte, se da en la causa “Ecología y Desarrollo Asociación Civil c/ GCBA s/ Amparo” cuando la Sala I CAyT²⁰³³ revoca la cautelar dictada por la titular del Juzgado N° 6. La magistrada, Dra. López Vergara había resuelto que hasta tanto hubiera sentencia definitiva el GCBA no podía adjudicar una serie de licitaciones que recaían sobre predios afectados a urbanización parque en Costanera Norte, toda vez que dichas licitaciones implicaban usos de los predios que no se ajustaban estrictamente a lo permitido por la normativa para la zonificación en cuestión (ej.: restaurantes, boliches, salones de exposiciones, convenciones y más 7629 metros cuadrados de estacionamientos). La jueza se basó también en el marco constitucional y jurídico aplicable al caso que exige incrementar, recuperar y mejorar los espacios públicos, a la vez que maximizar los predios, la accesibilidad y el uso recreativo de las costas ribereñas.

Si bien la concesión de bienes del dominio público a privados está prevista en la CCABA –y si es por cinco años o más es potestad de la Legislatura–, en una UP solo se permite la instalación de locales si necesariamente están vinculados al destino del distrito –espacio verde–. En este caso es manifiesta la falta de conexidad en el destino.

Incomprendiblemente, ante la apelación deducida por el GCBA, la Sala I revoca el fallo de primera instancia al sostener que no podía presumirse un futuro incumplimiento legal y que no estaba configurada la “afectación ambiental” invocada en la demanda y que por ello no había “verosimilitud del derecho”:

En tales condiciones, en este limitado ámbito de conocimiento, asumir que frente a tales previsiones de los pliegos existiría el riesgo de que se autoricen

2032. TSJ CABA, “Roselló, Patricia Valentina c/ GCBA s/ Amparo s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 9486/13, sentencia del 21/03/2014 y su acumulado, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Roselló, Patricia Valentina c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 9434/12.

2033. Fallo del 07/05/2014, jueces/zas: Mariana Díaz, Fabiana Schafrik y Fernando Juan Lima en calidad de juez subrogante.

obras incompatibles con el destino propio de los distritos UP –en desmedro de la protección ambiental perseguida– implicaría presumir el incumplimiento del orden jurídico vigente en la materia sin suficiente sustento probatorio o normativo.

Coincidiendo con lo expresado con sus colegas pero sumando un voto propio, la jueza Fabiana Schafrik, destacó que “ambas partes reconocen que los predios objeto de las licitaciones en cuestión se encuentran en un distrito urbanización parque”, y resaltó que “el propio Código de Planeamiento Urbano prevé la autorización de determinadas obras”. Mencionando también que

Los órganos competentes del Gobierno de la Ciudad han expresado que en los espacios en cuestión las actividades que se proponen licitar, resultan las mismas que las desarrolladas hasta la fecha, que las licitaciones impugnadas no modifican el uso que actualmente se le da a los predios, y que lo que se propone es poner en valor, jerarquizar el espacio público ya existente. En tales condiciones, y en tanto los pliegos no pueden contradecir lo dispuesto por las distintas normas que integran el orden jurídico, entiendo que en este estado liminar no puede presuponerse que la demandada extralimite los fines reseñados.

Como puede observarse la violación al principio de legalidad es evidente y no requiere un daño ambiental. La norma busca prevenirlo, alentando espacios verdes públicos no cementados ni mercantilizados. La ilegalidad en las concesiones que vencían debía ser reparada restituyendo al uso público. En todo caso, si no les resultaba evidente, la responsabilidad de probar que privar a los/as porteños/as de esos m² de espacios verdes al cementarlos, o del acceso a la costa o del acceso al espacio verde público debería recaer en el propio GCBA y/o en las empresas beneficiarias; no pedírsele a las altruistas actoras que prueben el daño ambiental.

Otro fallo negativo en relación a la privatización de tierras públicas se produce en la causa “Devoto, Rubén Ángel c/ GCBA s/ Amparo”, en la que allí se analizó la afectación de un predio a UP como potencial incorporación del bien al dominio público del Estado. El actor, legislador y vecino de la CABA, promovió amparo contra el GCBA y la Corporación Buenos Aires Sur SE a efectos de impugnar la transferencia del inmueble Parque del Sur a la Corporación del Sur por entender que pertenecía al dominio público de la Ciudad (en el acto administrativo de transferencia, Decreto N° 1197/2005), como suelen hacer en estos casos, el inmueble figura como de dominio privado de la CABA. En primera instancia, la jueza hizo lugar al amparo y declaró nulo el decreto por entender que el inmueble zonificado como UP es de domi-

nio público del GCBA y por ello intransferible. La Cámara por mayoría revocó dicho pronunciamiento, siguiendo la opinión de la Fiscal ante la Cámara, de que el bien era del dominio privado del Estado y que la limitación de ser UP no importaba la afectación de todos los bienes inmuebles al dominio público. En minoría la Dra. Daniele, quien en el mismo sentido en el cual había opinado al revisar la cautelar, entendió que la zonificación UP importaba en los hechos una afectación del inmueble al dominio público del Estado (porque la catalogación como UP por parte de la Legislatura –con doble lectura– implicaba una decisión de afectar dichos inmuebles al uso público).²⁰³⁴

Revocación de la cautelar por la Torre Berutti y estacionamiento ampliación del Alto Palermo. La Sala II de la Cámara CAyT en los autos “Asociación Amigos de Alto Palermo c/ GCBA s/ Amparo”²⁰³⁵ revocó la medida cautelar dictada por la jueza Danas con el objeto de que se suspendan las obras de construcción de la vivienda multifamiliar y garaje comercial. Para hacerlo sostuvo que debían “considerarse los distintos derechos e intereses en juego” y si la prosecución de las obras provocaría un daño irreversible para los vecinos y, por otro, si su paralización ocasionaría no solo un daño económico a la empresa constructora sino, además:

... la pérdida de fuentes de trabajo y la afectación del derecho de propiedad de los eventuales adquirentes e inversores de las unidades funcionales a construir. Entendemos que no surge de modo manifiesto la supuesta irreversibilidad del daño alegado por la actora en la medida en que, frente a una sentencia favorable a su pretensión, será la demandada quien deberá soportar el costo de la eventual demolición con la consecuente pérdida de los valores materiales invertidos hasta entonces.

En su voto, el Dr. Centanaro aduce que si bien la jurisprudencia de la Sala era favorable a la protección patrimonial en los casos de posible demolición de inmuebles valiosos, en el caso de autos se entraba en colisión con el derecho de propiedad de las empresas y adquirentes y las fuentes de trabajo en la obra y que había complejidades técnicas que no permitían presumir arbitrariedad en las resoluciones del GCBA. Sostiene Centanaro:

Que está fuera de discusión que la materia ambiental y urbanística redefine o, mejor dicho, acentúa el recaudo del peligro en la demora, en la medida en

2034. En el mismo sentido el análisis de Aveldaño, Mercedes y Oteiza, Mariano, “La zonificación UP y el dominio público y privado del Estado. Zonas grises y problemas asociados”, *op. cit.*, pp. 343-345.

2035. “Asociación Amigos de Alto Palermo c/ CABA s/ Medidas incidentales”, Expte. N° 44463/O, fallo 24/O4/2012, voto de la mayoría: Dres. Centanaro y Lima; en disidencia: Dra. Mabel Daniele.

que el daño es, en la generalidad de los casos, irreversible o de extrema complejidad para su recomposición y de este modo, puede afirmarse que, en estos casos, la verosimilitud en el derecho ocuparía –por decirlo de algún modo– un segundo plano, porque frente a actividades sobre las que existe un halo de duda sobre si producen o no consecuencias nocivas sobre el medio ambiente, la ley impone, no obstante, su protección. [...] Sin embargo, en el caso de autos cabe ponderar los distintos derechos e intereses en juego. Por un lado, si la prosecución de las obras provocaría un daño irreversible para los vecinos y, por otro, si su paralización ocasionaría no solo un daño económico a la empresa constructora sino, además, la pérdida de fuentes de trabajo y la afectación del derecho de propiedad de los eventuales adquirentes e inversores de las unidades funcionales a construir. Si bien esta Sala, en un supuesto en el cual se pretendía demoler un inmueble con relación al cual existían fundadas dudas sobre su valor histórico, decidió, sobre la base del principio precautorio, suspender su demolición y ordenar diversas medidas instructoras para echar luz sobre el punto en debate (*in re* “Royo, Cristian”, sentencia de fecha 30/3/2009), cierto es que tales circunstancias resultan ajenas a la presente acción. Entendemos que no surge de modo manifiesto la supuesta irreversibilidad del daño alegado por la actora en la medida en que, frente a una sentencia favorable a su pretensión, será la demandada quien deberá soportar el costo de la eventual demolición con la consecuente pérdida de los valores materiales invertidos hasta entonces.²⁰³⁶

2036. Agrega el Dr. Centanaro: “Que cabe recordar que este Tribunal, como lo indican sus precedentes, ha observado una línea jurisprudencial protectoria de los bienes colectivos, muy especialmente del ambiente y de la tutela urbanística. [...] Sin embargo, esa tutela requiere que exista, claro está, la presencia de un perjuicio inminente, o cuanto menos concreto. En el mismo orden de ideas cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia ha señalado en diversas oportunidades que ‘la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tiene la facultad de dictar normas de policía sobre urbanismo y planeamiento, tendientes a la mejor distribución de las ciudades, de manera de satisfacer el interés general que a ella le incumbe proteger. El ejercicio de estas facultades no vulnera las garantías consagradas en la Constitución Nacional, puesto que el derecho de propiedad no reviste carácter absoluto y es susceptible de razonable reglamentación’. [...] En ejercicio de tal facultad, se sancionó un nuevo Código de Planeamiento Urbano (Ley N° 449) [...], Dicha norma comprende la asignación del destino de cada metro cuadrado de la Ciudad, teniendo en cuenta sus características y previendo su desarrollo futuro, con el fin de mantener siempre un delicado equilibrio entre la tensión generada por intereses diversos, en aras del bienestar general y de crear las condiciones para un hábitat adecuado. [...] Lo expuesto deja a la luz una enmarañada trama normativa que impide, en este estado liminar de la cuestión, afirmar la existencia de una arbitrariedad o ilegalidad manifiesta respecto de los actos impugnados por la actora [...], circunstancias que exceden el acotado marco de acción en el que ejerce jurisdicción esta Cámara. En virtud de las razones y circunstancias señaladas, es que corresponde revocar la resolución apelada”. En cuanto a la falta de acreditación del peligro en la demora sostiene que la resolución recurrida no ha logrado sostener su existencia y que sería arbitraria una medida de esta índole basada solo en ser un “mal menor”, afectando la fuente de empleo, los contratos de construcción y servicios incumplidos y las reservas de venta canceladas.

En su disidencia, la Dra. Mabel Daniele señala el hecho nuevo de la destrucción del Expediente Administrativo N° 10788/09, vinculado a la compensación volumétrica de la obra cuestionada en autos, cuya investigación se encuentra en sede penal y citando jurisprudencia sobre el principio de prevención –entre otros el fallo de la CSJN en la causa “Salas”– se expide fundadamente por la continuidad de la cautelar.²⁰³⁷ Coincidimos con Pulvirenti en calificar este fallo como injustificable porque como queda en evidencia concretada las transgresiones es difícil que alguien ordene volver atrás como lo prueban cientos de casos.²⁰³⁸

- Grandes Obras, EIA: Desde una perspectiva ambiental son fallos negativos en la causa “Lubertino, María José”²⁰³⁹ (túneles para una autopista bajo la 9 de Julio) tanto los de Cámara del 8 de julio de 2010 que revoca la cautelar sin que haya EIA,²⁰⁴⁰ como la sentencia del 12 de diciembre de 2011 que revoca la sentencia de primera instancia –revocando la nulidad de la resolución que convocó a licitación

2037. “... pueda considerarse *prima facie* que los efectos retroactivos de la nulidad del registro de planos y documentación inicial habría aparejado la operatividad del plazo de caducidad previsto en el artículo 8 de la Ordenanza y, en consecuencia, la aplicación de las normas generales del CPU entre ellas la superficie máxima edificable –FOT máximo 3–. Tales circunstancias autorizan a tener por configurado el requisito de verosimilitud en el derecho. Ello por cuanto, al tratarse de una materia tan sensible para la calidad de vida de las grandes urbes como lo es la del ordenamiento y planeamiento urbano –que mereció por parte del constituyente de un régimen legislativo especial rodeado de múltiples garantías de participación ciudadana–, la administración debe extremar el celo en el cumplimiento de las normas respectivas vigentes y evitar la consumación de situaciones de hecho, que en la mayoría de los casos, resultan de muy difícil reversibilidad. Además, no puede soslayarse que la jueza de primera instancia ha limitado temporalmente su decisión a la integración de los elementos de convicción colectados durante la sustanciación de las pruebas ofrecidas por las partes y aquellas que eventualmente disponga durante la tramitación de la presente acción rápida y expida de amparo. En virtud de los principios que emergen de la jurisprudencia relatada y en razón de las circunstancias señaladas, es que corresponde confirmar la resolución apelada...”

2038. Pulvirenti, Orlando, “El Difícil entramado de la realidad en los fallos sobre Urbanismo”, *op. cit.*, pp. 124-125.

2039. Expte. N° 34409/0 y su acumulado.

2040. Sala I, CAyT “... no se alcanza a vislumbrar la necesidad de otorgar la tutela precautoria pretendida en el caso, toda vez que tanto la administración como los oferentes, de conformidad con la normativa reseñada, pueden razonablemente saber *ab initio* –es decir incluso antes de ofertar o aún de presentarse a la convocatoria–, que las reglas de la contratación prevén expresamente la necesidad de que se dé cumplimiento a la totalidad de las etapas del procedimiento de evaluación de impacto ambiental –incluyendo la audiencia pública que, de acuerdo a las constancias obrantes en la causa, se habría realizado el día 3 de noviembre de 2009 (cfme. fs. 172 de la causa “Epszteyn”)– y, a su vez, las consecuencias que apareja su eventual incumplimiento; lo cual *prima facie* resulta compatible con las disposiciones de la Ley N° 123 y, también, de la Ley N° 25.675”, fallo 08/07/2010.

y esta misma—²⁰⁴¹ y la del TSJ.²⁰⁴² Reitera la Sala I en su sentencia de fondo lo que dijo al tratar la cautelar, que la ejecución de la obra se halla comprendida en el marco de la Ley N° 3060 de AUSA, toda vez que se trata de una obra vial, que la ley es el resultado de una amplia mayoría de opiniones legislativas, consensuadas en el marco de la sustanciación de un sistema de doble lectura, con la debida audiencia pública y que en el proyecto finalmente aprobado se eliminó la predeterminación legislativa de las obras nuevas a realizarse, confirmando de tal modo a la autoridad de aplicación atribuciones aún más amplias para definirlas, en caso de tratarse de obras viales. Es decir, frente al planteo de inconstitucionalidad, se argumenta con la legalidad formal; frente a la falta de aprobación legislativa del proyecto, se argumenta con un reconocimiento explícito de la inconstitucional delegación de facultades en el PEN. En cuanto al estudio de impacto ambiental, en una obra de relevante impacto, se sienta en un gravísimo precedente dado que el tribunal entiende que es suficiente que sea previo a la obra y no previo a la licitación:

... conforme el criterio legislativo expuesto en la normativa específica, tanto nacional como local, la prevención de los efectos ambientales negativos que un proyecto o actividad puede ocasionar, se concreta mediante la realización del procedimiento aludido con carácter previo a su ejecución o desarrollo.

Esto es manifiestamente gravoso para la Administración puesto que deberían conocerse las alternativas al proyecto y sus costos económicos y ambientales antes de encargar la licitación. Asimismo, se hace una interpretación segmentada y sesgada el PUA y sobre todo sorprende que ante el reconocimiento expreso del Procurador de la ilegal delegación de sus funciones en el asesor jurídico de AUSA para el control de legalidad en los casos como este donde conforme el artículo 10, Ley N° 1218, modificada por Ley N° 2095, art. 141, establece que el dictamen de la Procuración es obligatorio, previo e indelegable,²⁰⁴³ la Cámara solo recomendó subsanar el vicio antes de la adjudicación.

2041. Juz. N° 13 CAyT (Guillermo Scheibler), sentencia del 31/08/2010.

2042. TSJ, “Lubertino, María José y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 9494/13, votos de los Dres. Casas y Lozano, Dras. Conde y Ruiz, fallo 28/04/2014, comentado en el Cap. X.3.5.

2043. Sala I, fallo 12/12/2011, “Mediante la resolución N° 123/GCBA/PG/2008 el Procurador General delegó en el Asesor Legal de Autopistas S.A. ‘...el ejercicio del control de legalidad de los actos que emita esa sociedad en materias de derecho público que requieran dictamen jurídico previo [...]’ (art. 1)...”.

Otro fallo negativo en este rubro de grandes obras, en este caso contra el patrimonio y el ambiente se da en la causa “Di Lerna, Liliána Noemí y otros contra GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”²⁰⁴⁴ en el cual se solicitaba suspensión de las obras de ensanchamiento proyectadas sobre Paseo Colón entre Brasil y Martín García, para evitar dañar edificios que gozan de protección patrimonial,²⁰⁴⁵ la “Escuela Taller del Casco Histórico” y el “Edificio Marconetti”, situado en Paseo Colón 1588, primer inmueble de nuestra ciudad con encadenado antisísmico y el Espacio para la Memoria, Verdad y Justicia, donde funcionó el Centro Clandestino de Detención conocido como “El Atlético” y por no cumplirse con los recaudos de EIA ni participación ciudadana en relación a la obra y para evitar la impermeabilización de suelos, con su consecuente impacto en las inundaciones, ya que lo que era espacio verde sería sepultado bajo cemento. La obra sorprendentemente fue categorizada como SRE y el GCBA dijo que no avanzarían ni sobre el Edificio Marconetti ni sobre la Escuela Taller. Se había dictado un precautelar que fue parcialmente incumplida porque el GCBA comenzó a demoler el muro histórico medianero de lo que fuera la “Casa de Bomba”. La jueza termina rechazando el amparo y para resolver dice que

... ha quedado debidamente probado que la construcción del ensanchamiento de la Avenida Paseo Colón no modificará ni destruirá los edificios históricos referidos por los accionantes ni existe sitio arqueológico alguno a la altura de Avenida Almirante Brown 38, que deba ser protegido en los términos de la ley 1227 y que, de todos modos, la obra aquí cuestionada tampoco destruirá ni alterará su estructura.

Se refiere a lo dicho en un informe por la propia demandada como prueba suficiente, dice que no es sitio arqueológico un lugar del que el propio GCBA informó que se extrajeron piezas arqueológicas valiosas, y que

Tampoco se ha probado que la obra impugnada pudiese en un futuro originar un “cuello de botella” bajo la autopista Autopista 25 de mayo, causado por el ensanchamiento de la avenida Paseo Colón y la existencia de los pilares que sostienen esa autovía. Los actores mencionaron que allí se encontraba el Espacio para la Memoria, Verdad y Justicia, pero no denunciaron que la obra a construirse pudiese modificar o destruir su existencia. En efecto, la parte actora no acredita uno de los presupuestos básicos de su acción, ya que no ofrece prueba documental, que podría tener en su poder,

2044. Expte. N° 40276/O.

2045. Ley N° 2584 y N° 3056.

o informativa, solicitando las constancias administrativas mediante las cuales se hubiese aprobado la obra cuestionada.

Pone en cabeza de los actores –vecinos/as– una prueba que en función de la carga dinámica en la materia, obviamente debió ser dada o desvirtuada por AUSA y el GCBA. Tampoco se entiende por qué no la ordenó de oficio). Asimismo la jueza cita jurisprudencia de la CSJN de 1965 –anterior a la LGA– y doctrina no específica de la materia para justificar que quien alega un hecho en materia ambiental debe probarlo, cuando la reiterada jurisprudencia del cimero Tribunal de la Nación no hace más que un culto a la “carga dinámica de la prueba”. Además, se hace un muy liviano análisis para descartar la aplicación del artículo 13, inciso k, de la Ley N° 123 como de “relevante efecto” a “las obras relevantes de infraestructura que desarrollen entes públicos o privados que presten servicios públicos”, analizando solo un segmento de la intervención urbanística y no en su integralidad como lo requieren los principios ambientales. La jueza también habla de mejorar el sistema de transporte público como un objetivo del PUA. Ello podía hacerse con otras alternativas, sin perder patrimonio ni afectar el ambiente, o al menos, evaluando correctamente el impacto y con un debate público meritando las opciones.

Los dos edificios con protección patrimonial fueron desalojados, uno sería demolido en julio del 2018 –finalmente lo fue en diciembre 2018 aprovechando el periodo de fiestas– y la otra rebanada su fachada, contrariamente a lo que el GCBA sostuvo en esta causa y, sin mayor trámite, la Dra. Danas dio por probado y en violación a las leyes de protección patrimonial.²⁰⁴⁶

- Reserva Ecológica: Un fallo negativo para el ambiente es de la Sala I CAYT, que es el que lisa y llanamente revoca la cautelar ordenada por Guillermo Scheibler que había prohibido los eventos masivos en la ex Ciudad Deportiva de Boca y en la Costanera Sur en la causa “Guiñazú,

2046. “En julio demolerán el edificio Marconetti para extender el Metrobus del Bajo” en *La Nación*, 22/06/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2146456-en-julio-demoleran-el-edificio-marconetti-para-extender-el-metrobus-del-bajo>; “Reformaran la Escuela Taller del Casco Histórico para que el metrobus del Bajo circule por avenida Paseo Colón”. Disponible en: <https://www.pura ciudad.com.ar/reformaran-la-escuela-taller-del-casco-historico-para-que-el-metrobus-del-bajo-circule-por-avenida-paseo-colon/>; “Demolieron el edificio Marconetti, pero aún no hay fecha para la prolongación del Metrobus del Bajo” en *Clarín*, 01/01/2019. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/demolieron-edificio-marconetti-fecha-prolongacion-metrobus_o_jDccfbdgk.html [fecha de consultas: 07/02/2022].

Cristina Estela y otros c/ GCBA y otros s/ Incidente de apelación”²⁰⁴⁷ después de las mediciones acústicas y de vibraciones en la “Creamfield”. Sostienen las Dras. Díaz y Schafrík –en un fallo que no está a la altura de otros buenos antecedentes– que la cautelar otorgada por el juez de grado ha sido dictada en términos amplios y generales y que

... las calificaciones de “masivos” respecto de eventos musicales y de “fuertes” referidas a las emisiones sonoras utilizadas por el a quo para acceder a lo solicitado preventivamente, resulta de difícil definición si no se analiza en cada caso puntual. La forma en que se ha admitido la tutela (es decir, la existencia de conceptos imprecisos) importa, en última instancia, inhibir –en etapa cautelar– cualquier tipo de festival aún cuando se desconoce, ab initio, el número de posibles asistentes, el tipo de espectáculo que se pondrá en escena, la cantidad de artistas, la cantidad de escenarios, todas cuestiones que deben ser evaluadas al momento de habilitar cada evento por la autoridad competente que, a su vez, debe dar cumplimiento a las normas que protegen contra la contaminación sonora.

Y se escudan en que el festival Ultra ya no se realizó en ese lugar “el hecho de no llevarse a cabo el recital ‘Ultra Buenos Aires’ en el predio objeto de autos, inhibe a este Tribunal de dictar una medida cautelar”.

- Adoquinado: Además del fallo negativo del TSJ en la causa “Teso”,²⁰⁴⁸ merece mencionarse otro fallo negativo, en este caso de la Sala I de la Cámara CAyT en la causa “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA”,²⁰⁴⁹ de mayo de 2015. Es el caso del conflicto desatado por el asfaltado del tramo de Juramento entre Cabildo y las Barrancas de Belgrano, que tuvo importante difusión mediática. Comienza en diciembre del año 2014, con la declaración de “patrimonio cultural” ya vigente, cuando desde el Ministerio de Ambiente y Espacio Público se pusieron en marcha obras para asfaltar esa avenida con rechazo por parte de los/as vecinos/as que hasta efectuaron una denuncia penal. El GCBA alegó en ese momento que la obra resultaba necesaria por el “estado defectuoso de la calzada”. Como bien señala el Dr. Scheibler cualquiera que transitara habitualmente esa zona recordará el perfecto estado de conservación del adoquinado, con las graníticas para señalar las sendas peatonales y las vías férreas del

2047. Sala I CAyT, Expte. N° A70054-2013/1, fallo 26/02/2014, voto Dras. Díaz y Schafrík; Dr. Carlos Balbín de licencia, se revocó el fallo del 27/12/2013 del Juz. N° 13.

2048. Mencionado al hablar de los fallos del TSJ en X.3.5.

2049. Expte. N° A28340-2014.

tranvía. Basta incluso observar las fotografías que ilustran las notas periodísticas de la época (por ejemplo, Clarín del 20/11/2014).²⁰⁵⁰

La amparista Asociación Civil “Basta de Demoler” alegó que el adoquinado en cuestión se encontraba comprendido por la protección de las Leyes N° 65 y N° 4806 en tanto atravesaba dos áreas de protección histórica,²⁰⁵¹ una de las cuales expresamente contenía una disposición respecto al mantenimiento de las calles empedradas (APH 22).

Según la demandada, se habría presentado en el expediente el “catálogo definitivo”,²⁰⁵² que no incluiría el tramo de Juramento que se pretendía asfaltar, por lo que la Cámara concluyó que no se encontraba amparado por la tutela patrimonial, pero resulta difícil imaginar por qué si reunía todas las pautas dadas para ingresar en él.²⁰⁵³

Si bien en la causa se menciona el “catálogo definitivo”, no es posible encontrar acto administrativo alguno publicado que lo apruebe o recepte. Tampoco puede hallarse en el sitio *web* oficial del Gobierno de la Ciudad. Aunque existiese tal catálogo, jamás una norma administrativa podría contradecir o derogar la Ley N° 4806 que expresamente prevé en su artículo 2 estableció determinadas pautas para la confección del “catálogo definitivo”, entre las mencionó especialmente las arterias atraviesen áreas de protección histórica (APH), de arquitectura especial (AE) o que se trate de sitios o lugares históricos. Además, surge del expediente judicial que la Junta Comunal no tuvo la participación que la ley le acuerda en la elaboración del “catálogo definitivo” y que solo su presidente, sin que el tema se

2050. Ver: Scheibler, Guillermo, “Apuntes sobre el régimen del emperador porteño”, en ídem (coord.), *Cuestiones de derecho Urbano, op. cit.*, p. 261.

2051. APH 22 y APH 44.

2052. Ver dictamen de la Fiscalía de Cámara -B- de febrero de 2015.

2053. Ibídem, p. 263. “El extinto adoquinado que nos ocupa se extendía elegantemente por siete cuadras (tan solo siete cuadras) en las cuales atravesaba dos áreas de protección histórica distintas y un distrito de arquitectura especial. En ellas se encuentran las Barrancas de Belgrano, el Museo Sarmiento, el Museo Enrique Larreta, la Iglesia de la Inmaculada Concepción (la “redonda”) con sus recovas. El propio sitio *web* del GCBA al describir la zona expresa: ‘El conjunto constituye un ámbito con alto significado histórico, con rasgos morfológicos particulares e integrado en el tejido de la Ciudad. Hito urbano del barrio y de la Ciudad, constituye un circuito cultural-museológico, con espacios verdes de considerable importancia’. El viejo casco institucional del que alguna vez fue el pueblo de Belgrano, fue escenario también de trascendentes sucesos de nuestra historia. Pocos saben o recuerdan que Belgrano fue sede provisoria de los poderes nacionales en 1880 y que en el edificio que hoy ocupa el Museo Sarmiento (por entonces “Casa Municipal de Belgrano”), sesionó el Congreso Nacional que aprobó la ley de federalización de la Ciudad de Buenos Aires. [...] Así, no solo la calle se encuentra enmarcada en distritos legalmente reconocidos como “históricos”, sino que también está jalonada por numerosos edificios de época y es o ha sido referencia y escenario de inolvidables obras literarias”, pp. 262-263.

hubiese tratado en la Junta, prestó conformidad al listado preliminar de calles construidas con adoquines.

- Contaminación visual: son fallos criticables desde una perspectiva ambiental, los de la Sala II en la causa “Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”²⁰⁵⁴ en la que se debatía el cartel led de Coca Cola sobre la 9 de Julio. Una primera rareza es que la Cámara haya convocado a una audiencia entre las partes –siendo que en general no resulta una instancia muy activista–, pero más extraño aun que en materia de defensa de bienes comunes se acepte un “acuerdo entre las partes”, en un tema en el que los derechos colectivos en debate no son “bienes transables”.²⁰⁵⁵ Asimismo en una de las interlocutorias al recibir como prueba de la empresa demandada los informes de Dakiri Group SRL, empresa de instalaciones contra incendios y ERM (Environmental Resources Management) empresa de manejo de riesgo ambiental y evaluación de impacto ambiental y social y del Licenciado en Higiene y Seguridad y protección contra siniestros Jorge Cugliari, que cuestionan el contenido y las conclusiones del informe elaborado por la Superintendencia Federal de Bomberos, el que sirvió de base probatoria de la medida cautelar dictada no meritan desde que lugar hablan esos expertos y quien les paga en relación a la opinión de un organismo estatal que fue requerido por la Justicia para conocer su opinión independiente y además suspenden el plazo establecido por el magistrado de grado en relación a la ejecución de los puntos I, II y III de la medida cautelar dictada con fecha 7 de julio próximo pasado hasta tanto se resuelvan los recursos.²⁰⁵⁶

En uno de los fallos, en el que incluso habilitan la feria, levantan la cautelar que prohibía encender los carteles en la 9 de Julio por un mes, con la excusa de autorizarse efectúen pruebas lumínicas. Así se resuelve autorizar el encendido del cartel para efectuar el estudio de impacto lumínico por el plazo máximo de 30 días y cumplir con las pruebas necesarias, previa adopción de las medidas de seguridad a efectos de garantizar la protección de los eventuales afectados y suspender el trámite de la apelación deducida por los demandados contra la cautelar, con la finalidad de que el juez se expida en relación a la solicitud de homologación del acuerdo conciliatorio requerido por las partes.²⁰⁵⁷

2054. Expte: N° 37925/O.

2055. Conforme acta del día 14/07/2010.

2056. Resolución interlocutoria del 14/07/2010 (Dr. Centanaro).

2057. Sala II CAYT, fallos del 29/12/2010, voto Dr. Centanaro y Corti; Dra. Daniele en disidencia y del 10/01/2011.

En otro de sus fallos²⁰⁵⁸ al resolver los recursos de hecho planteados por el GCBA y Servicios y Productos para Bebidas SRL –aceptados en sendas decisiones de la Sala II de fecha 14/4/2011–, en el voto mayoritario admiten el cuestionamiento del GCBA y la empresa en el sentido de que el juez de primera instancia solo debía homologar o no el acuerdo de partes, pero no podía ordenar otras medidas (“la autorización se circunscribía a la realización del estudio de impacto lumínico y no de otros medios de prueba que excedieran lo dispuesto por el tribunal” –del voto mayoritario–). En su extensa y fundada disidencia la Dra. Mabel Daniele concluye en rechazar los recursos dada su improcedencia sustancial, excepto en relación a la conformación del equipo interdisciplinario de la UBA., puesto que asume el mismo criterio que cuando resolvieron la apelación contra las medidas cautelares. Dice Daniele:

Las normas urbanísticas (entre las que incluyo al Código de Planeamiento y, con la perspectiva de los valores que tiende a regular, la Ley de publicidad exterior N° 2.936) son de orden público. Asimismo, los bienes colectivos que se pretenden tutelar con la promoción de la acción (concretamente el medio ambiente) difícilmente pueden ser objeto de transacción entre un grupo de particulares (diputados que actúan invocando la calidad de habitantes), el Gobierno y una empresa privada, sin antes dilucidar los efectos que el referido cartel produce sobre este [...] las medidas para mejor proveer dictadas por el *a quo* son coherentes con la necesidad de determinar, con carácter previo, aspectos que procuran esclarecer la legalidad del acuerdo conciliatorio presentado por las partes. En rigor, un punto previo para decidir homologar o no, es establecer si posee o no efectos medioambientales nocivos y cuáles serían las eventuales medidas de mitigación. Tampoco hay constancias, en autos, de que las medidas de seguridad se hubieran implementado. [...] Que –frente a la magnitud de los intereses en disputa– para decidir si el acuerdo resulta o no viable, no puede negarse al juez el ejercicio que el art. 29 del CCyT le concede al órgano jurisdiccional, siendo, obviamente, su límite su razonabilidad. En su recursos, las demandadas se limitan a considerar excesivo el temperamento del *a quo*, pero sin atender al tenor del convenio que sometieron a su decisión y, con ello, los bienes jurídicos involucrados [...] lo que el juez de grado ha ordenado en forma previa a la homologación –el estudio de impacto ambiental y vial sobre el cartel– en modo alguno se contradice con lo que el Tribunal había decidido por mayoría el 29/12/10...

- Paisaje, patrimonio y ambiente: Un fallo lamentable en esta materia es el del Juez Fastman en el que rechazó el amparo para proteger el Palacio Roccatagliata. en la causa “Young Dora y otros c/ GCBA s/

2058. Sala II CAyT, fallo del 07/07/2011, voto de los Dres. Esteban Centanaro y Horacio Corti, con disidencia de la Dra. Mabel Daniele.

Amparo”.²⁰⁵⁹ En esta causa se intentaba evitar la demolición de una estación de servicio y la construcción de dos edificios torre de 13 y 28 pisos, respectivamente, que ponían en riesgo el inmueble patrimonialmente valioso y protegido, su entorno y el paisaje, violándose además normas del CPU –sin ley de doble lectura para aprobar una excepción, en su caso– y sin estudio de impacto ambiental, violándose la Ley N° 123. Los amparistas alegaban que la zona R2aII en la que se halla el inmueble impide la construcción de torres de 13 y 28 pisos como las proyectadas ya que, en su caso, por tratarse de un predio cuya superficie excede los 2500 m², requerirían de una norma urbanística particular, bajo el procedimiento legislativo de doble lectura que prevé los artículos 89 y 90 de la CCABA. Asimismo, afirman que el FOT proyectado supera en más de 7000 m² el permitido, y que sin perjuicio de la cuestión que hace al patrimonio histórico, las obras requieren de estudio previo de impacto ambiental y realización de audiencia pública, en virtud de lo previsto en el artículo 13 de la Ley N° 123.

Si bien el juez concedió la cautelar,²⁰⁶⁰ en su sentencia definitiva del 10 de abril del 2014, rechaza el amparo, insólitamente escudándose en que

... como bien destaca el GCBA en su contestación de demanda, el proyecto carece, por el momento, de registros de planos (permiso de obra), hasta tanto se cumplan todos los recaudos exigidos por el ordenamiento. De allí que los planteos de los amparistas en torno al FOT, la altura de lo proyectado y la necesidad del dictado de una norma particular por la superficie del terreno, en principio, resulten extemporáneos por prematuros, en tanto no es posible evaluar la legitimidad o ilegitimidad de una actuación que aún no ha tenido lugar, y no se advierte un estado de indefensión en los solicitantes, toda vez que, en su caso, podrán recurrir, en la oportunidad apropiada, los actos que estimen ilegítimos a través de las vías administrativas y judiciales que correspondan [...] más allá de la valoración que ha hecho el legislador al momento de otorgar protección al bien en los términos plasmados en la norma citada, centrándose en el edificio y no sus alrededores, es a esta ley a la que cabe estar al momento de cotejar los dictámenes de los órganos de aplicación con los hechos del caso, y de tal análisis no se desprende un obrar manifiestamente ilegítimo o arbitrario, independientemente de las discrepancias o disconformidades que tal resultado pudiese generar en los amparistas. En este punto, no es posible realizar un “control de gestión” sobre aspectos que remiten a cuestiones de oportunidad, mérito o conveniencia, sino únicamente a lo que se circunscribe a la legitimidad del obrar de la

2059. Expte. N° A64913-2013/O, iniciado el 27/08/2013.

2060. Fallo del 23/09/2013.

administración, esto es, su conformidad o no con el ordenamiento jurídico vigente. [...] El proyecto contempla la preservación y puesta en valor del Palacio, que es el bien jurídico a tutelar, en función de lo decidido por la ley de catalogación. El tipo de edificación proyectada, más allá de las diversas sensaciones que pudiese generar en la esfera de subjetividad de toda persona –a lo cual los jueces no estamos exentos–, o incluso de críticas favorables o desfavorables desde el punto de vista de las distintas escuelas que existen en la arquitectura clásica o contemporánea, no es en sí misma susceptible de ser juzgada en estos estrados, en la medida en que no contravenga el ordenamiento jurídico positivo, lo que la actora no ha logrado acreditar en forma fehaciente en el supuesto bajo examen. En este aspecto del análisis, el juez debe obrar con la prudencia suficiente como para evitar, so pretexto de interpretar las normas, imponer una valoración que es de índole estrictamente personal, en el caso, por ejemplo, por cuestiones estéticas. De esa forma, se evita arribar a resultados disvaliosos en términos jurídicos.

El fallo, como es evidente, viola los más elementales principios en materia ambiental y de protección de patrimonio. Se ciñe a un concepto obsoleto de lo patrimonialmente valioso que no resguarda el entorno y sus perspectivas, elude los más elementales recaudos ambientales que debían –aun de oficio– indicarse en el caso de la demolición de una estación de servicio y confunde cuestiones estéticas o de “gusto” en la definición de un proyecto con el control de legalidad que elude en la confrontación de las obras proyectadas –autorizadas en base a interpretaciones antojadizas de la DGIUR– con el CPU. Contrariando las disposiciones de la LGA en materia de carga dinámica de la prueba, apunta a que los amparistas no han probado el daño ambiental o su riesgo, cuando en realidad, debido hacerse una EIA para conocerlo y en todo caso deberá ser la Administración la que desvirtuara la presunción de ese riesgo, que en el caso de demolición de la estación de servicio es evidente, a lo que se suma el obvio evidente impacto dañoso que le genera al paisaje y al entorno del bien patrimonialmente protegido la construcción de semejante mamotreto rodeándolo.

El juez sostiene repitiendo la insólita interpretación de la DGIUR que

La superación del FOT y la perforación de las tangentes estarían dadas por las compensaciones volumétricas que prevé el CPU en su art. 4.9.2., “a los efectos de optimizar la estética urbana o el centro libre de manzana, atendiendo los hechos existentes en la misma (...) debiendo los responsables justificar tal operación con un correcto tratamiento de puesta en valor del bien patrimonial evitando demoliciones en el mismo que desvirtúen los fundamentos de la propuesta”.

A pesar de que no existe en la legislación actual dicha compensación automática sino que excepcional y eventualmente debe tramitarse vía legislativa, con doble lectura.

Aunque excede el período de nuestro análisis exhaustivo de fallos, no podemos omitir el aún más grave fallo definitivo del TSJ en esta causa²⁰⁶¹ puesto que a pesar de los extensos y puntillosos argumentos de los fallos protectores del ambiente, paisaje y el patrimonio de los tribunales inferiores²⁰⁶² los revierte aduciendo que los amparistas no habría logrado acreditar suficientemente la cuestión ambiental o la necesidad de EIA, cuando en realidad es su deber efectuar un adecuado *control de ambientalidad* que el acto que autoriza el “mamotreto” *sub examine* no resiste.

- En relación con Arbolado y Paisaje, una obra que implicaba supresión de espacio verde no catalogado como UP, el fallo de juez Fastman que levanta las cautelares, el del juez Ferrer que en la revocatoria parcial tampoco va a fondo en el tema y la sentencia de Cámara que ratifica la continuidad de las obras sin más en la causa del Metrobus de la 9 de Julio son un ejemplo negativo de una práctica frecuente. Al permitir que la obra avance, sin ley de la Legislatura, aun sin estudio de impacto ambiental y con obras a toda velocidad, signaba de muerte la posibilidad de debate y deliberación incumplida por el PE en relación a una posible obra que pudiera garantizar idénticos beneficios a la rapidez en la movilidad pública, pero sin dañar nuestra emblemática arbolada “avenida paisaje”, postal de la Ciudad. Así varios amparos se acumularon en “Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”,²⁰⁶³ donde las actoras planteaban que la construcción del denominado “Metrobus” en la avenida 9 de Julio implicaba la supresión de diez extensas plazoletas parquizadas. Esto motivó a que con gran tino el juez Scheibler ordenara cautelarmente al GCBA abstenerse de reducir la superficie de espacios verdes parquizados con motivo de la ejecución de la obra Metrobus corredor 9 de Julio y que con carácter previo a reiniciar las intervenciones sobre el arbolado público existente en el área afectada a la obra acreditara fehacientemente ante el Tribunal: a) que la totalidad del personal interviniente se encon-

2061. TSJ, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Vera, Gustavo Javier c/ GCBA y otros s/ Amparo – genérico”, Expte. N° 15101/18, fallo 26/10/2018, votos mayoría: Dres. Lozano, Casás y Conde; en contra: Dra. Ruiz; la Dra. Weimberg no vota (Acordada N° 40/2014).

2062. Ver en este mismo Cap. X, pto. 3.12.

2063. Ver tmb. TSJ CABA, “Traviesas, Oscar A. c/ GCBA y otro s/ Amparo”, Expte. N° A254-2013/o y acumulados, fallo del 04/03/2013.

traba debidamente capacitado para las tareas; b) la participación de un especialista en la materia acompañando sus datos y antecedentes profesionales; c) la supervisión de todo el proceso por parte de un reconocido organismo público especializado en la materia que pudiera dar cuenta del cabal cumplimiento de “las reglas del arte, antes, durante y después de las tareas de trasplante”; d) haber dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 *in fine* de la Ley N° 3263; y e) un detalle del destino de los árboles trasplantados y la cantidad, especie y ubicación proyectada de la totalidad de los nuevos ejemplares a implantar. También en la resolución del 5 de marzo del 2013 en sus fundamentos se valoraron las normas constitucionales y del Plan Urbano Ambiental que “... consagran en la Ciudad de Buenos Aires un verdadero principio de no regresividad en materia de superficies verdes parquizadas, fundamentalmente en sus áreas más intensamente ocupadas” y las conclusiones del estudio técnico de impacto ambiental –elaborado en los términos de la Ley N° 123 a instancias del propio GCBA– que preveían un “*impacto negativo permanente*” consistente en la “reducción de las áreas verdes parquizadas existentes” sin que el proyecto previese medidas tendientes a su remediación.²⁰⁶⁴ Estas medidas cautelares fueron luego lastimosamente levantadas por el juez Fastman el 26 de marzo del 2013²⁰⁶⁵ que le permite al GCBA continuar las obras por entender que estaban parcialmente cumplidas o contestadas los requerimientos ordenados y solo pidiendo que le informen sobre las medidas de mitigación frente a la pérdida de espacios verdes, lo cual fue parcialmente revocado por el Juez Ferrer en su fallo del 6 de marzo del 2013 solo en relación al seguimiento de la mitigación de los espacios verdes²⁰⁶⁶ y lamentablemente confirmado por la Sala III de la Cámara de Apelaciones CAyT el 10 de mayo de 2013, basándose fundamentalmente en los “dichos” del GCBA –generados a propósito de lo dispuesto en la primera medida cautelar– respecto a que no se reducirían espacios verdes parquizados.²⁰⁶⁷ Dicen los jueces Corti y Seijas, en un análisis bastante superficial del caso que acredita

2064. Juz. N° 14 CAyT, (juez subrogante Dr. Guillermo Scheibler), “Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° A-254-2013/o y su acum. “Marinaro, Nidia Noemi y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A-267-2013/o, resueltos el 05/03/2013, LL 2013-B-257; La Ley online (referencia: AR/JUR/807/2013); www.juzgado13.com.ar.

2065. Ídem, Juz. N° 14 CAyT.

2066. Ídem, Juz. N° 23 CAyT.

2067. Sala III CAyT, voto de los Dres. Corti y Seijas; Dr. Zuleta de licencia.

en los dichos y promesas del GCBA sin confrontarlos con la realidad, y sin aplicar los principios de prevención y precaución:

No surge del expediente que se hubieran omitido los trámites legales previos a la iniciación de la obra, vinculados a la evaluación de impacto ambiental [...]. A su vez, la Dirección General de Arbolado detalla pormenorizadamente las actividades realizadas. También se informa en el expediente sobre la capacitación de las personas encargadas de los trasplantes, el detalle del destino de los árboles, además de la cantidad, especie y ubicación de los nuevos ejemplares [...]. Por otro lado, el Gobierno sostuvo que no se reducirán espacios verdes. [...] ante la falta de acreditación de la verosimilitud del derecho, y teniendo en cuenta el interés público comprometido en la regular ejecución de un proyecto dirigido a mejorar el tránsito vehicular, el peligro debe ser juzgado con cuidado, debido a que frente a la urgencia por suspender se advierte la necesidad por concluir una obra *prima facie* regular.²⁰⁶⁸

No se evalúa que hay hipótesis que permitan cumplir ese objetivo loable y ambientalmente mejores para el ambiente. No se considera que de concluirse la obra será imposible recomponer los daños ambientales y al paisaje producidos.

- Espacios verdes y participación ciudadana: otros fallos negativos desde la perspectiva ambiental y de la democracia participativa fueron los del juez Otheguy al rechazo la cautelar y el del juez Ammirato al rechazar el amparo en la causa “Vazquez Duplat, Ana María y otros contra GCBA s/ Amparo”²⁰⁶⁹ –fallo de marzo del 2015– rechazando detener el inconsulto enrejamiento de Parque Centenario y la solicitud de un proceso democrático para gestionar un plan de manejo participativo vecinal junto con el Consejo Consultivo de la Comuna. A pesar de la buena medida precautelar inicial de la jueza Danas que ordenó en la noche detener las obras tras una presentación efectuada por la Asamblea de Vecinos: “... debe abandonar las obras y mantener la situación del Parque tal como está, hasta tanto no se dé una respuesta sobre qué tipo de tareas se realizarán en el predio”. El juez Ammirato, en el fallo de fondo, al rechazar el amparo falla escuchándose en que existen “opiniones contrapuestas entre los vecinos acerca de la colocación del cerco perimetral” –jacaditadas en base a dichos del GCBA o una encuesta *online* en un medio barrial!– y considera el enrejamiento como un trabajo de mantenimiento y no de obra nueva, descartando la arbitrariedad por parte de la Administración.

2068. Sala III CAyT, fallo 10/05/2013.

2069. Expte. N° 32-2013/O.

Obviamente falló aquí el GCBA en una gestión no participativa que terminó en una gran movilización social y hasta un acampe de varios días de vecinos/as y organizaciones sociales abrazando el parque para evitar su enrejamiento, pero la Justicia vuelve a darle la espalda a la ciudadanía cuando tampoco convoca a una audiencia pública con los requisitos y garantías que ella entraña para que se diriman argumental y deliberativamente ambas perspectivas y fundamentalmente habilitando la instancia de un mecanismo permanente de manejo participativo.

X.3.14. No habilitación de feria. Ineficacia de cautelares y sentencias definitivas²⁰⁷⁰

Un tema que no podemos dejar de mencionar si se trata de analizar la eficacia de la protección del ambiente, es que muchas de las tropelías en materia de demoliciones y obras clandestinas o ilegales privadas y públicas se tratan de llevar adelante muchas veces en el período de feria judicial o en los fines de semana o incluso en la nocturnidad, aprovechando además en algunos casos que los/as vecinos/as estén de vacaciones. Por eso es fundamental analizar la conducta de los jueces/zas cuando se solicitan habitaciones de feria y cautelares. En los casos de fallos publicados de procesos colectivos registrados como tales podemos destacar favorablemente la habilitación de feria concedida por la jueza Danas ante el avance de obras ilegales en el Hospital Borda y también en el caso en el que se vencía el plazo de la Ley N° 2548 para proteger a los inmuebles anteriores a 1941, por la jueza Petrella ante la inminente demolición de la Casa Suiza, por el Dr. Otheguy ante el caso del cercenamiento del espacio público de la Escuela N° 7 Presidente Roca y por la Dra. López Vergara en el intento de poner una sede del Mercado Central en un espacio verde de Colegiales.

Como contrapartida debemos lamentar la no habilitación de feria en el caso de la subasta del “zoológico”, por parte del juez Otheguy, ratificada por la Sala I (Dres. Inés Weinberg y Horacio Corti; Dra. Mabel Daniele de licencia) y la negativa del Dr. Marcelo López Alfonsín en el caso de los amparos por las obras en la Plaza Clemente, que aplicando los más elementales principios del derecho ambiental debieron concederse. Otras veces, también es negativo cuando la Cámara habilita con premura la feria para revocar una cautelar en

2070. “Tedh, Kyrtatos c/ Grecia” –autorizaciones para construir–, 22/08/2003: El “derecho al tribunal” sería ilusorio si el orden jurídico del Estado permitiese que una decisión judicial definitiva y obligatoria permanezca inoperante en detrimento de una parte. La ejecución de una decisión, cualquiera sea la jurisdicción, se considera parte integrante del proceso en el sentido del art. 6. Si la administración rechaza u omite ejecutar, o tarda en hacerlo, las garantías del art. 6 de las que ha gozado el litigante en la fase judicial pierden toda razón de ser.

medio de las vacaciones, como por ejemplo en el caso del voto de Centanaro para encender el cartel gigante de Coca Cola en la 9 de Julio.

No se nos escapa la presión sobre los/as jueces/zas por las cautelares y la cantidad de proyectos de ley en CABA para acotarlas o impedir las al estilo de la normativa restrictiva sancionada a nivel nacional, que muchas veces se han presentado al cobrar estado público algunas de las medidas de primera instancia.²⁰⁷¹

No se nos escapa tampoco que la creación de las precautelares tiene que ver con ese temor judicial. Aún los/as jueces/zas más activistas que saben que hay peligro en la demora, no quieren provocar sospechas sobre su imparcialidad. Tienen miedo de tomar decisiones inaudita parte frente al GCBA. Saben por otro lado que las cautelares no pueden durar tanto y que los amparos deberían resolverse más rápido, pero también hay causas que requieren mucha prueba. Entienden que es atendible el interés empresario, pero mucho más interés colectivo ante daños irreversibles. Es en ese juego de tensiones e intereses que se resuelven las cautelares, pero aun cuando se conceden muchas veces no son eficaces o prontamente se revocan en la segunda instancia.

En muchísimas y reiteradas causas en el contencioso administrativo de CABA en el que se han dispuesto medidas cautelares son violadas o irremediablemente incumplidas por el propio GCBA. Recordamos como caso brutal la violación de la cautelar en el amparo por la construcción del edificio del precinto de la Comuna 12 en tierras verdes y públicas de la ex AU3, donde no detuvieron la construcción ni ante la movilización permanente de los/as vecinos/as aun con una cautelar de la jueza Lago a su favor. Construían en horario nocturno, trabajando contra reloj los fines de semana.²⁰⁷² Se pretendió hacer lo mismo en la causa del amparo contra el estacionamiento subterráneo del Parque Las Heras (causa “Scorofitz”), pero allí el juez Gallardo previsoriamente ordenó consigna policial, más allá de que los/as vecinos/as derribaron las vallas una y otra vez. En muchas causas se hacen o arrancan obras ilegales o cuestionadas, a veces el Ejecutivo o a veces un particular con su autorización

2071. Así por ejemplo sucedió en el contexto de las causas del fuero CAyT, “Defensoría del Pueblo de la Ciudad”, Expte. N° 1772/O, 14/06/2005 y “Asociación Civil Amigos de la Estación de Coghlan”, 18/08/2005.

2072. En el mes de diciembre del 2010, bajo el lema “Donde no se hacen escuelas, crecen comisarías”, distintas agrupaciones vecinales, entre ellas Vecinos Autoconvocados de Saavedra, Vecinos por la Ecología, Vecinos por la Plaza Madres del Pañuelo Blanco, Asamblea de Saavedra, Comisión de Asociados del Credicoop filial Saavedra, cortaron la calle en la esquina de Goyeneche y Ramallo en protesta por la inminente inauguración de la primera comisaría local. Además cuestionaron la pronta construcción del precinto (5 meses) que contrastaba con la paralización del Polo Educativo y la demora en la puesta en funcionamiento del Centro de Salud del barrio Mitre, entre otras obras. “El Gobierno de la Ciudad violó el artículo 3 de la Ordenanza N° 50.384” aseguraron los manifestantes (vecinos de Saavedra y Villa Urquiza) y explicaron que esta norma establece que el ejecutivo debe presentar un proyecto de ley para hacer uso de una reserva de hasta el 15% de estos espacios” y que no se podía hacer sin ley. En “Se inauguró la primera comisaría de la metropolitana”. El Barrio Pueyrredon. Enero 2011.

o vista gorda, aprovechando el fin de semana (vaciamiento de la Confitería Richmond)²⁰⁷³ y especialmente cuando arranca la feria judicial (demolición de la Casa Suiza,²⁰⁷⁴ comienzo de obras en Plaza Clemente o demolición del Edificio Marconetti), incluso habiendo cautelares vigentes.

Otro caso de violación sistemática es la cautelar de arbolado del juez Scheibler. Se tuvo que llegar al extremo de crear una red de vecinos/as que en cada caso donde comienzan una tala o poda ilegal van a la Comisaría y hacen la denuncia policial, llevando los datos del juzgado y fotocopia de la cautelar en mano.

Otro caso notable de incumplimiento de cautelar fue el de la causa “Charlon”²⁰⁷⁵ en el que existiendo una medida cautelar desde agosto del 2013 que impedía continuar con la demolición en la Biblioteca y Casa de Evaristo Carriego, el GCBA no se detuvo. Ello desencadenó en la imposición de una multa de 50 mil pesos diarios por parte del juez Víctor Trionfetti al Ministro de Cultura porteño, Hernán Lombardi, y a otros seis funcionarios de su cartera, de no cumplirse con la medida judicial que les ordenó frenar la demolición de la histórica casa donde vivió el poeta. Además, ordenó que personal de la Policía Federal cumpliera funciones de custodia para impedir la acción predatoria.²⁰⁷⁶

Un caso gravísimo fue el de la violación de la cautelar en la causa del Hospital Borda (causas “Naddeo, María Elena y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”²⁰⁷⁷ y “Frondizi, Marcelo y otro c/ GCBA s/ Amparo”²⁰⁷⁸). Se trataba de acciones iniciadas a fin de impedir que la construcción del nuevo Centro Cívico de la Ciudad, modifique, altere o destruya el inmueble y el predio en el que se encuentra ubicado el Hospital de salud mental “J. T. Borda”, cata-

2073. En la causa “Lubertino, María José c/ GCBA y otros s/ otros procesos incidentales” el juez de primera instancia como medida cautelar ordenó: “a) al propietario, inquilinos o cualquier otra persona que pudiera tener acceso al inmueble sito en la calle Florida 466/68 que se abstuviera de efectuar o continuar cualquier modificación, restauración o alteración en la estructura y frontispicio de dicha finca, como así también de retirar los muebles que forman parte de esa confitería; b) para el caso de que eso hubiese ocurrido, su restitución y abstenerse de disponer de ellos; c) al GCBA que adoptase las medidas necesarias para el cumplimiento de la medida dictada; en particular, establecer una custodia policial durante las veinticuatro (24) horas a fin de evitar medidas de hecho que importen una vulneración de la medida dispuesta”. La cautelar confirmada en Cámara, por fallo de la Sala II (Esteban Centanaro y Mabel Daniele) del 02/02/2012.

2074. Para saber más sobre este caso ver: Lubertino Beltrán, María José, “Casa Suiza”, en Ídem, (coord.), *Mi Buenos Aires Demolido. Informe sobre la destrucción del patrimonio urbano en la gestión del PRO*, Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Impresiones y Ediciones, junio de 2013, pp. 26-27.

2075. Ver más sobre ella en Cap. X. ptos. 3.11. y 3.5.

2076. “Un fallo demoledor por la multa”, en *Página/12*, 08/09/2013. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-228538-2013-09-08.html> [fecha de consulta: 07/02/2022].

2077. Expte. N° 45258/1, acumulado al Expte. N° 45995/o, “Frondizi, Marcelo Hernando y otros c/ GCBA s/ Amparo”.

2078. Expte. N° 45995/o.

logado en el marco del CPU y declarado Monumento Histórico Nacional. El 16 de enero de 2013 la jueza de feria de primera instancia del fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad hizo lugar a la medida cautelar autosatisfactiva solicitada por los actores y ordenó al GCBA que en forma urgente reabriera el Taller Protegido N° 19 ubicado del predio del hospital. Sin embargo sorpresivamente en medio de la apelación, el 26 de abril del 2013 fue demolido sin autorización judicial. Ante la resistencia a la demolición de los/as trabajadores/as del hospital, de los pacientes y del público en general, hubo una brutal represión por parte de la Policía Metropolitana. La Sala II de la Cámara al imponer sanciones (una multa de \$ 20.000) al Jefe de Gobierno, al Ministro de Desarrollo Urbano y al Procurador, dijo “... el proceder adoptado por la demandada viola las prácticas habituales de actuación en el marco del proceso conforme al deber de lealtad, probidad y buena fe...”.

Dijo la Dra. Ruiz al intervenir el TSJ:

Acertaron, pues, los vocales de la Sala II al resaltar que “... la conducta aquí desplegada ponderada en el contexto del que da cuenta el estado actual de la causa, no puede considerarse meramente negligente, sino como evidencia de una verdadera intención de desconocer las decisiones recaídas en autos”.²⁰⁷⁹

Finalmente el Gobierno abandonó el proyecto.

Más grave es aun cuando triunfando en una causa la sentencia no se cumple o se torna ineficaz. Esto también sucede muchas veces en esta materia:

Así por ejemplo en la causa “Barragán” por ruidos en la autopista, en donde AUSA y el Gobierno de la Ciudad siguen sin colocar las mamparas de insonorización o que permitan amortiguar el ruido y lo que es peor continúan construyendo autopistas, puentes o pasos bajo nivel o elevados sin resguardo de insonorización de ningún tipo.

Otro caso de burla a la sentencia judicial y a la democracia fue la reglamentación de la Tribuna Popular por parte de la Legislatura que la desactiva al punto de volverla impracticable, a pesar de obtener los vecinos/as un triunfo en el amparo.

Ni que hablar de la burla que significó a la sentencia en la causa “Lubertino Beltrán María José c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”²⁰⁸⁰ que acuerda la protección del Bar Notable Confitería Richmond,²⁰⁸¹ sitio históri-

2079. TSJ, “Frondizi Marcelo Hernando y otros c/ GCBA y otros s/ Medida cautelar autónoma s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido”, fallo del 16/12/2015, Expte. N° 10916/14.

2080. Expte. N° 42140/O, iniciado el 18/08/2011, sentencia definitiva del 01/06/2012 (juez Fernando Juan Lima).

2081. Ver más información sobre este caso en Lubertino Beltrán, María José, “Confitería Richmond” en Lubertino, María José (coord.), *Mi Buenos Aires Demolido. Informe sobre la destrucción del patrimonio urbano en la gestión del PRO*, Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Impresiones y Ediciones, junio de 2013, pp. 14-16.

co y cultural protegido, pero que la Justicia dejó en manos del Ministerio de Cultura autorizar cualquier modificación en el uso del inmueble²⁰⁸² y el Ministro Lombardi autorizó convertir en una zapatería dejando un rincón de dos mesas de memorabilia en el fondo. A esto se suma que al poco tiempo se constató que habían eliminado hasta este pequeño espacio (la codicia extractivista no deja ni rincones) y cuando hicimos los reclamos administrativos al siguiente Ministro de Cultura, se constató que ellos/as no hacían controles. Intimación mediante restablecieron por presión ciudadana el rincón pero cuando indagamos no hay ninguna sanción ni a la empresa ni a ningún funcionario responsable del (des)control.

- Un caso de prolongado incumplimiento de sentencia es la causa “Di Filippo”,²⁰⁸³ en la que se ordenó la liberación del camino de sirga de Costa Salguero y la Auditoría de la Ciudad constata su incumplimiento. En el marco de la auditoría, los/as investigadores/as hicieron dos recorridas para verificar si el Complejo Costa Salguero había cumplido con los fallos judiciales y en ambas encontraron que no los cumplieron. En la primera, el 22 de septiembre de 2016, pudo ya constatare que el camino de sirga se encontraba interrumpido a la altura de la disco Club Caix y Puerto Salguero SA, lo que impedía su recorrido. El 24 de octubre de 2016 en el segundo recorrido observaron que al llegar a la altura de Club Caix, el camino se encuentra interrumpido hasta la finalización del local Puerto Salguero y solo es posible el paso sobre la defensa costera, tornando intransitable y peligroso. En ningún tramo el camino presentaba el debido ancho de quince metros, y en otros ni siquiera alcanzaba a cinco. En algunos tramos del recorrido se observaron abundantes cantidades de escombros y residuos.²⁰⁸⁴
- Otro caso de éxito judicial parcial pero de incomprensible desaprensión por parte de la gestión de preservación del patrimonio del GCBA es el de los famosos coches *Brugeoise* del Subte A.²⁰⁸⁵ Después de la larga

2082. “Haciendo lugar a la acción de amparo impetrada y en consecuencia disponiendo que no podrá tomarse ninguna medida de enajenación, transferencia, modificación o destrucción (total o parcial) en relación con el inmueble donde funcionaba la confitería Richmond sin la autorización expresa y fundada del órgano de aplicación prevista en el artículo 13 de la Ley N° 1227 y del Decreto N° 312/2006. En particular, se establece que toda modificación, restauración, reparación, destrucción, enajenación o cambio de uso o destino deberá someterse a dicha aprobación, haciendo saber a los interesados que toda vía de hecho que importe desconocer esta manda será pasible de ser denunciada ante la justicia penal, a los efectos que correspondan...”, sentencia del 01/06/2012.

2083. TSJ, Expte. N° 11108/14.

2084. Pertot, Werner, “Costa Salguero, el negocio que sigue”, en *Nueva Ciudad*, 17/12/2017. Disponible en: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201712/35649-costa-salguero-el-negocio-que-sigue.html> [fecha de consulta: 02/02/2022].

2085. Más sobre este caso en: Pusso, Santiago, “Coche Brugeoise de la Línea A”, en Lubertino, María José (coord.), *Mi Buenos Aires demolido. Informe sobre la destrucción del patrimonio urbano en*

disputa con el PE de CABA por su permanencia y destino, de movilizaciones ciudadanas, de varios proyectos de ley, de leyes protectoras (de la Legislatura y como Monumento Histórico nacional) y de amparo mediante por parte de varios legisladoras/es (“Rachid, María y otros contra GCBA y otros s/ Amparo”),²⁰⁸⁶ con la intervención activista de la jueza Elena Liberatori, que protegió cautelarmente 95 unidades;²⁰⁸⁷ sin embargo, al confirmar en Cámara la sentencia, la Sala I concluye que el GCBA no acreditó haber cumplido con las condiciones mínimas de seguridad que él mismo consideró necesarias para preservar el valor histórico y cultural de la flota. Dice la Cámara: “no surge de las constancias de la causa que el Poder Ejecutivo de la Ciudad haya dado cumplimiento a la medida cautelar dispuesta, de modo que el juez de primera instancia debería eventualmente controlar su cumplimiento”.

- Otro caso de sentencia favorable al ambiente y al espacio público, confirmada en las tres instancias, pero incumplida, es la de la causa “Club Atlético Obras Sanitarias de la Nación c/ GCBA s/ Amparo”.²⁰⁸⁸ En 1996, el Estado nacional transfirió al GCBA una fracción del terreno ubicado en la avenida Figueroa Alcorta 7200, de la cual era titular legítimo, con la expresa condición de que sea afectado a un “parque de uso público”. La Legislatura porteña aprobó el convenio mediante la Ley N° 239 que afectó el inmueble a la construcción de

la gestión del PRO, Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Impresiones y Ediciones, junio de 2013, pp. 16-19.

2086. Juzgado CAyT N° 3 (Dra. Elena Liberatori), Sec. 5, Expte. N° A19- 2013/o.

2087. Fallo del 15/01/2013 (jueza Elena Liberatori, confirmado en Cámara por la Sala I, voto de los Dres. Carlos Balbín y Mariana Díaz de octubre de 2013). Liberatori estableció que el Gobierno porteño “deberá informar pública y periódicamente acerca de las acciones materiales y jurídicas que tome” respecto a cada una de las unidades, a la vez que deberá permitir que “organizaciones de usuarios, culturales y legisladores puedan acceder a toda la información relativa a dichos vagones, así como acceder a los lugares físicos donde se hallen”. Liberatori además reclamó a la Ciudad que en un plazo de dos días fundamente el cierre de la línea A, aunque debe dejarse en claro, para evitar malentendidos, que la magistrada no impidió que se proceda con el cambio de la flota sino que simplemente dictaminó que se preserven las unidades tradicionales. En los fundamentos del fallo, la jueza recordó su intervención para evitar que el piso del escenario del Teatro Colón fuese utilizado como regalos empresariales por la compañía que se encargó de su recambio. Refiere esta anécdota personal para graficar que se requiere una pronta intervención de protección de los vagones belgas a fin de evitar que próximamente los vagones estén desgastados, abandonados o parte de los mismos, como sus farolas antiguas, formen parte de la ornamentación de alguna casa en Punta del Este, si es que antes no corrieron la malhadada suerte de un asado, escribió, en referencia a la broma de pésimo gusto hecha por Horacio Rodríguez Larreta que se convirtió en un bochorno internacional al ser reproducida por medios de todo el mundo. Ver: “La Justicia ordenó proteger a los Brugeoise”, en *enelsubte.com*, enero de 2013. Disponible en: <http://enelsubte.com/noticias/la-justicia-ordeno-protger-los-brugeoise-2409/> [fecha de consulta: 02/02/2022].

2088. Juzgado CAyT N°13, Expte. N° 35116/o, sent. 02/11/2010, confirmada por la Sala I CAyT y por TSJ CABA.

un “espacio verde de uso público”. Al vencer el comodato por el cual un club usufructuaba el lugar, el GCBA intimó al desalojo, decisión que impugnada judicialmente sin éxito por el ocupante. Con sentencia firme y pasados muchos años aún no existe el “espacio verde de uso público” y el predio sigue ocupado por el club.²⁰⁸⁹

En algunos casos, ante los hechos consumados hay jueces que conceden indemnizaciones sustitutivas, pero esto, salvo en el caso de irreversibilidad como, por ejemplo, en la casa Millán u otros casos de demoliciones patrimoniales, no solo no resulta recomendable sino que es violatorio de la LGA y los principios ambientales.

La doctora Mabel Daniele lo establece como criterio reparador en la causa por la demolición de la Casa Millán:

... el monto de la condena se presenta como el modo de conjugar los intereses comerciales con la protección de los bienes sociales y, de tal manera, disuadir que el auge del comercio inmobiliario se transforme en una causal de daño a la comunidad.²⁰⁹⁰

Pero vale preguntarse, como lo hace Pulvirenti, si se demuele una obra considerada patrimonio histórico: ¿alcanza con sustituirla con una reparación que, aunque parezca abultada, no llega a ser ni una tercera parte del valor de un pequeño departamento que se construya en el lugar?²⁰⁹¹ Obviamente en estos casos debería imponerse una indemnización integral que contemple el daño moral a la comunidad, daños punitivos y la aplicación de sanciones incluso penales.

Y en los casos donde es posible volver atrás y retrotraer las cosas a su estado anterior, esa es siempre la obligación constitucional y legal en materia ambiental. Es la obligación de recomponer del artículo 41 CN, artículo 26 CCABA y artículo 28 LGA. Hacer lo contrario implica una inadmisibles mercantilización del ambiente y los bienes comunes. Obviamente en la lógica del extractivismo urbano los depredadores siempre prefieren indemnizar o pagar multas a detenerse o demoler.

2089. “Avanza la renovación del permiso de uso del predio en Núñez para el Club Obras Sanitarias”, en *Pura Ciudad*, 17/01/2019. Disponible en: <https://www.puraciudad.com.ar/avanza-la-renovacion-del-permiso-de-uso-del-predio-en-nunez-para-el-club-obras-sanitarias/> [fecha de consulta: 19/11/2021].

2090. Sala II, CAyT, “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ GCBA s/ Otras demandas contra la aut. administrativa”, Expte. N° 1772/0, sent. 14/08/2008.

2091. Pulvirenti, Orlando, “El difícil entramado de la realidad en los fallos sobre urbanismo”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., pp. 125-126; ver las causas: “TSJ CABA, CIADA Construcciones SA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado”, Expte. N° 6841/09; y “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ GCBA s/ Otras demandas contra la aut. administrativa”, Expte. N° 6857/09.

Hay juzgados que se niegan a demoler dado lo avanzado de una obra pública o construcción privada y piden al PE que indique cómo hacer readequaciones de la obra o proyecto. Así, por ejemplo, en los autos “Hernández Olga Pilar y otros c/ GCBA s/ Amparo”²⁰⁹² o también en el fallo de la Sala II CAyT, del 30 de septiembre de 2014, en la causa “Zarate Villalba Juan Ramón y otros c/ GCBA s/ Amparo”²⁰⁹³ (Barrio Rodrigo Bueno, cuando por mayoría ese tribunal disponía el desalojo).

En este orden de ideas, la Sala II CAyT dijo:

Ante obras irregulares ya finalizadas, la Administración deberá adoptar mayores recaudos en su afán de adecuarlas a la normativa vigente, toda vez que, al tratarse de trabajos concluidos, posiblemente en uso, la afectación de derechos individuales será mayor (supuesto del art. 6.31.2).²⁰⁹⁴

Esta ecuación no siempre se resuelve en los acuerdos extrajudiciales o en las sentencias a favor del ambiente.

Hablando del acceso a la justicia, los resultados, la división de poderes y la eficacia de los fallos, un juez hablando de la ejecución de sentencias por parte del Gobierno en casos de urbanizaciones de villas, decía:

Lo cumple el Gobierno de la Ciudad bastante, cualquiera sea la administración. Y el Gobierno nacional no, el Gobierno nacional reacciona mucho. El Poder Judicial nacional por eso se cuida mucho más de no embromarlo al Gobierno porque sabe que la reacción sería furibunda [...]. El Gobierno de la Ciudad es más débil o... qué sé yo... más democrático. No sé si es más democrático porque espiritualmente es así o porque no tiene el poder, porque la ciudadanía de la ciudad no permitiría que actuase de otra manera.²⁰⁹⁵

Es interesante escuchar cómo los/as propios/as jueces/zas ven la cuestión, sin embargo hay datos empíricos que en la Ciudad demuestran que se cumple más, menos o nada, dependiendo del tipo de caso y cuestión.

X.3.15. Eternas ejecuciones incumplidas

Hay causas que parecen eternas. Puede entenderse que a veces sean causas muy complejas. Pero las que han sido consideradas “sentencias gloriosas” se transforman en letra muerta cuando transcurren decenas de años y en muchos temas se está a fojas cero.

2092. Juzgado CAyT N° 20, Expte. N° 44718/0, 23/06/2015.

2093. Expte. N° 17669/0, voto de mayoría: Esteban Centanaro y Juan Lima; minoría: Mabel Daniele.

2094. “Banque Nationale de París c/ GCBA s/ Amparo”, sent. 28/02/2001.

2095. De Monte, Agostina; Galicer, Yamila y Mekler, Lara, “La Judicialización de demandas en villas de la ciudad. Análisis de los procesos socio-políticos de los conflictos. Informe de investigación de la judicialización de demandas en la Villa 31”, *op. cit.*, p. 34.

Aquí surgen las limitaciones estructurales: el Poder Judicial puede ordenar al Ejecutivo que haga algo o indicarle que corresponde que lo haga, pero no puede reemplazarlo en esa ejecución y, es más, no puede ejercer continua y permanentemente un rol de tutoría en el cumplimiento de sus obligaciones más elementales.

Así, en cuanto a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Judicial, al preguntarle a un juez si la Justicia funcionaría como un paliativo de la omisión del Ejecutivo, respondió:

... muchos colegas dicen “y bueno, si no lo hace el otro hagamos nosotros lo que podamos”. Sí, es verdad, pero tiene un límite y si no después salta el cortocircuito como salta en el Gobierno nacional. Que el Gobierno nacional lo quiere borrar del mapa al Poder Judicial, ya quiere cambiar la Constitución sin cambiarla y, gracias a Dios, lo declararon todo inconstitucional. Acá [CABA] protestan y protestan las diferentes administraciones, pero mal que mal se va cumpliendo [...] ejercer los derechos [...] tienen su ventaja [...] y tienen el peligro de [...] que las sentencias no sean cumplidas, de que el Poder Judicial avance y pretenda solucionar temas que se tienen que solucionar en otro campo. Y, por el otro lado, que los otros se saquen la responsabilidad de encima y les tiren todo el problema a los jueces que no estamos preparados, no está preparado el sistema para llevar a cabo políticas.²⁰⁹⁶

Dos ejemplos notables de esto son la megacausa “Mendoza” y la causa de la provisión del agua potable en villas de CABA, que tienen una envergadura importante. Pero también ocurre en causas acotadas donde no se comprende ni hay excusa a la reticencia a cumplir.

Veamos por ejemplo las falencias y los incumplimientos en causa “Mendoza” (cuenca Matanza-Riachuelo), diez años después del histórico fallo:²⁰⁹⁷

- Participación: El Cuerpo Colegiado –integrado por FARN, CELS, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, Asociación de Vecinos de la Boca y Greenpeace– destacó en varias oportunidades la necesidad de integrar al caso a los/as vecinos/as afectados/as. Señala como falencia la significativa ausencia de participación de quienes sufren directamente el impacto del daño ambiental colectivo. Ellos/as tienen derecho a tomar parte en las decisiones, pero carecen

2096. *Ibídem*, p. 34.

2097. En base a los informes y papeles de trabajo del Cuerpo Colegiado en la causa, especialmente el presentado en la última audiencia ante la Corte (marzo 2018) y a los interrogatorios de los jueces/za de la Corte en las audiencias en la causa. Ver también “Riachuelo: a 10 años del fallo aún no hay una política de Estado que consolide los planes de saneamiento”, en *Prensa FARN*, 16/03/2018, disponible en: <https://farn.org.ar/riachuelo-a-10-anos-del-fallo-aun-no-hay-una-politica-de-estado-que-consolide-los-planes-de-saneamiento/> [fecha de consulta: 02/02/2022] y “Riachuelo: 9 años del fallo de la Corte”, en *Cels*, 07/07/2017, disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2017/07/riachuelo-9-anos-del-fallo-de-la-corte/> [fecha de consulta: 02/02/2022].

de participación procesal adecuada. Es obligación del Estado garantizar el acceso de esas personas a la justicia, conforme lo dictaminó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en noviembre de 2017.

- Plan Integral para el Saneamiento (PISA). Son notorias las grandes dificultades en términos de gestión puesta de resalto por el Alto Tribunal y el Cuerpo Colegiado: ACUMAR no cuenta con un plan integral de saneamiento del Riachuelo, o al menos como queda evidenciado, no lo aplica. Tampoco pudo responder ni siquiera en la audiencia del 14 de marzo de 2018 ni dar una fecha aproximada de cuando estima que podrá finalizar el proceso de saneamiento. El organismo tiende a realizar continuas modificaciones en las propuestas que genera, lo cual no permite ejecutar un programa estratégico. Como consecuencia, no existe un sistema de medición estandarizado respecto a los basurales a cielo abierto o a los vertidos que producen las distintas industrias. Es necesario y urgente reformular la normativa vigente para tener instrumentos reales de control. En 2018 reitera el Colegiado lo expresado en el informe que presentamos en 2015, al cumplirse 7 años del fallo, donde señalamos que persistían las falencias advertidas desde el año 2009 en elementos centrales, como el PISA, el Reglamento de Usos y Objetivos de Calidad Agua, el control de las cargas contaminantes industriales, la gestión integral de los residuos sólidos urbanos y la definición de un criterio de riesgo ambiental para priorizar las intervenciones en materia de agua potable, saneamiento cloacal, vivienda y salud ambiental.
- Contaminación del Agua. Sostiene el Cuerpo Colegiado que alcanzar los objetivos del fallo requiere que, cuando sea necesario, ACUMAR disponga las medidas preventivas que le autoriza la Ley N° 26168, y asuma plenamente las funciones y competencias que le otorga para mejorar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua que no ha sido mejorado;²⁰⁹⁸ mejorar el régimen de emisiones gaseosas, que ACUMAR no ha tocado limitándose a establecer un monitoreo insuficiente de algunos contaminantes en el aire; planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca, sobre lo que nada se ha hecho y llevar a cabo los actos y procedimientos convenientes para ejecutar las mandas de ese tribunal.
- Contaminación de origen industrial. El sistema establecido por ACUMAR no ha dado resultados en lo que se refiere a la contaminación de origen industrial –conforme lo expone el Cuerpo Colegiado–.

²⁰⁹⁸. Ver en detalle nuestras críticas a los volcados autorizados por ACUMAR en el Cap. X, pto. 2.7.1.

Aun cuando se implementaron medidas de control de industrias, que se sumaron a los esporádicos procedimientos realizados por las jurisdicciones locales, no se ha logrado acreditar reducciones en los vertidos de cargas contaminantes en el agua y el ambiente en general. De la información provista por la página *web* de ACUMAR surge que existen 1375 agentes contaminantes, de los cuales 471 habrían sido reconvertidos. Conforme los números expuestos por ACUMAR, cerca del 40% de las industrias declaradas como Agentes Contaminantes ya habrían sido reconvertidas, pero las juzga aplicando los estándares de emisión de efluentes líquidos de la Resolución N° 1/2007 que son inaceptablemente contaminantes, y sin limitación en las emisiones de gases y material particulado.

- AySA. Una buena fuente de información sobre el lento avance de las obras de AySA son las periódicas evaluaciones del Banco Mundial que en 2009 otorgó un crédito de 840 millones de dólares, posteriormente reducido a 718 millones de dólares porque se excluyó la planta de pretratamiento de Berazategui. Además, hay Informes de Auditoría General de la Nación que muestren reiterada subejecución presupuestaria. La Corte emplazó al ACUMAR a especificar metas y plazos y está pendiente la respuesta en muchos aspectos. El Alto Tribunal cuenta con las herramientas necesarias para hacer que los Estados y funcionarios/as cumplan. Sin embargo, a más de diez años del dictado del fallo, no resulta admisible que la formulación de las acciones y políticas indispensables para la recomposición de la cuenca se hagan efectivas únicamente a partir de las mandas judiciales o de las demandas ciudadanas.
- Otro caso paradójico es “Barragán”,²⁰⁹⁹ donde después del excelente fallo del Dr. Treacy, que mandaba a instalar mamparas en la autopista para mitigar la contaminación sonora, la Cámara ratificó el fallo, lo complicó al pedir más estudios,²¹⁰⁰ y estamos catorce años después sin ninguna solución de barrera acústica “ni verde ni transparente”. Y lo peor es que el GCBA y AUSA siguen haciendo autopistas dentro de la Ciudad sin ningún recaudo de aislamiento acústico. La ejecución ahora está a cargo del juzgado del Dr. Mántaras.

2099. Ya tratamos este caso y sus fallos en el pto. X.3.10.

2100. Expte. N° 3059/O, 03/10/2003, voto de los Dres. Carlos Balbín, Horacio Corti y Esteban Centanaro.

- Otro caso puntual donde no hay excusas de ninguna complejidad es la causa de los integrantes de Proteger Barracas.²¹⁰¹ En 2008 presentaron un recurso de amparo contra el GCBA por la pavimentación de varias cuadras adoquinadas pertenecientes al Casco Histórico, protegidas por la Ley N° 65. El juez Gallardo falló favorablemente dictando una inmediata precautelar en octubre suspendiendo la obra de pavimentación de la calle Ituzaingó entre avenida Montes de Oca y Bolívar y luego una cautelar en el mismo sentido. La acción del juez Gallardo fue muy rápida y logró detener la obra cuyo avance hubiese provocado daños irreversibles. En abril del 2009 finalmente la primera instancia falló a favor, haciendo lugar al amparo, declarando la nulidad de los actos administrativos que autorizaban pavimentar. El fallo fue confirmado en agosto del 2009 por la Sala I.²¹⁰² Sin embargo, el GCBA no cumplimentó hasta ahora con la remoción total del asfalto que llegó a colocarse en los tramos iniciales. Tampoco realizó las reparaciones posteriores del adoquinado conforme a esa técnica en esas calles, realizando bacheos aislados con asfalto.

X.3.16. Conclusiones y reflexiones sobre el rol del Poder Judicial de la Ciudad en materia ambiental

Como ocurre con todos los derechos que componen el plexo normativo, el reconocimiento constitucional del derecho al ambiente no alcanza para hacer efectiva su tutela. Es indispensable contar con mecanismos procesales idóneos susceptibles de ser interpuestos ante su posible lesión. Pero además debe haber instituciones dispuestas a aplicarlos. No hay derechos efectivos sin tutela judicial oportuna. La tutela judicial está fallando y también su inmediatez.

En la terminología de Gargarella, el “cuerpo receptor” institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se resistió al “injerto” de los nuevos derechos e instituciones participativas que los garantizan en nuestra innovadora Constitución, a través de recortes del Legislativo, incumplimientos e interpretaciones violatorias del Poder Ejecutivo, pero lo que es más grave, dadas las resistencias del Poder Judicial. Lo que al principio de la autonomía podía ser leído como un inicio gradual, lógicas dificultades para una adaptación paulatina, con el paso de los años se vuelve injustificable, sobre todo a medida que se sancionaron las leyes nacionales de presupuestos mínimos en materia ambiental –que refuerzan y levantan la vara en materia de principios y estándares aplicables– y las leyes de la Ciudad –aunque muchas son perfectibles– van dejando menos margen para algunas excusas, como la falta de reglamentación.

2101. Juzgado CAyT N° 2, “Fusilier, Ignacio y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 31717/o, 2008.

2102. Voto de los Dres. Weinberg, Balbín y Corti.

Si bien lo que ocurre en la Justicia no es siempre negativo y el análisis de la jurisprudencia no permite una lectura lineal porque las nuevas instituciones encontraron a veces ayuda y otras traba en las nuevas instituciones del Poder Judicial, lo cierto es que en los resultados finales el Poder Judicial de la CABA no está a la altura de las circunstancias en materia de protección del ambiente en un momento en que el avance del “extractivismo urbano” está haciendo mella en la calidad de vida en nuestra ciudad como un drama estructural para las presentes y las futuras generaciones.

El Poder Judicial de la Ciudad está dividido en su visión y aplicación de la Constitución en materia ambiental, y también en su asimilación de la “democracia participativa”. La mayoría de las veces se ignoran los principios ambientales y los presupuestos mínimos de las leyes federales y todo el andamiaje constitucional, de derecho internacional y las herramientas procesales a su alcance para llevar adelante procesos ambientales. Falta activismo judicial y hay escasa utilización de los instrumentos innovadores que habilita la Constitución de la Ciudad y los principios ambientales. En general y salvo honrosas excepciones los/as jueces/zas no actúan como el Poder Judicial de una “democracia participativa”, incluso algunos recurren a citas y formulismos decimonónicos para justificar actos de dudosa calidad institucional aun en la lógica de las democracias representativas avanzadas.

El relevamiento sistemático de los fallos judiciales en los que se debate sobre la necesidad o no de EIA o de votaciones legislativas con doble lectura revela que muchos de los problemas se suscitan al impedirse o dificultarse que los/as vecinos/as puedan participar o al ignorarse lo que ellos/as han dicho al celebrarse dichas audiencias. El injustificado cuestionamiento a la legitimación activa de quienes se agravan por la omisión de llevarlas a cabo o de quienes habiendo participado recurren a la vía del amparo es sistemático por parte del GCBA,²¹⁰³ y eso perturba y demora las causas a lo largo de las tres instancias, y lo peor es que hasta recibe acogida en algunos fallos.

Muchos de los mejores fallos en materia ambiental son los que conceden cautelares en la primera instancia. Allí, la mayoría de los jueces/zas aplican los principios de prevención y precaución. Pero luego, por una lado, la Cámara en general funciona como un filtro de medidas preventivas, revocando en la mayoría de los casos muchas cautelares apeladas (las Salas I y III en la mitad de los casos y la Sala II en dos tercios de los casos –lo cual es gravísimo porque además ella sola ha resuelto igual cantidad de causas que las otras dos Salas juntas–), lo que pone en riesgo la eficacia de las posibles sentencias y funciona como un guiño permisivo especialmente para el avance ilegal de obras de desarrolladores inmobiliarios ante la “vista gorda” o la connivencia gubernamental

2103. En sentido similar, Daniele, Nélica Mabel, *Procedimiento de evaluación de impacto ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, CABA, Editorial Jusbairens, 1ª ed., 2015, p. 158 –versión online–.

o del propio Poder Ejecutivo. Por otro lado, aún en la propia primera instancia, los fallos de fondo no son tan protectores del ambiente, el patrimonio y el espacio público ni tienen la misma contundencia que tuvieron sus cautelares. No se aplican ni en la etapa probatoria ni durante el transcurso de la causa las herramientas procesales que el activismo judicial ambiental habilita. Tampoco se aplican en la mayoría de las sentencias de fondo los principios ambientales. Es la segunda instancia, en la más reducida cantidad de casos que llegan apelados, la que revierte en los fallos de fondo en alguna medida y levanta un poco el nivel de eficacia en la protección del patrimonio en general y, en menos casos, del ambiente, a diferencia de lo que sucede con las cautelares y contrariamente a lo que creen la mayor parte de los entrevistados/as, incluso del Poder Judicial.

Obviamente son muchos menos aún los casos que llegan al TSJ, el que en el 92% de los casos confirma las sentencias de Cámara. Así, podemos decir que el destino final de las causas se juega en la segunda instancia. Sin embargo, lo llamativo es la cantidad de oportunidades perdidas del TSJ de levantar la performance y generar una jurisprudencia en materia ambiental a la altura de nuestra Constitución de CABA y del nivel de conciencia de los/as porteños/as en la materia. Cómo el TSJ de la Ciudad de Buenos Aires no ha podido seguir el increíble ejemplo de la CSJN, siendo además que esta última actúa en muchos menos casos –por ser la materia en general competencia local–, en causas institucionalmente mucho más graves y complejas y que tiene herramientas constitucionales, institucionales y procesales más limitadas, pero ha desplegado creatividad, activismo en la aplicación de los principios ambientales y ha mostrado independencia y decisión más allá del signo político del Gobierno nacional o provincial al que tuviera que marcarle límites.

En términos generales, hay un poco más de conciencia en el Poder Judicial en materia de protección del patrimonio que en los temas estrictamente ambientales o de preservación del espacio público. Las resistencias son mayores aún para aceptar el principio de legalidad como un bien común o cuando se debaten cuestiones institucionales de competencias de comunas o de participación en relación a los temas bajo estudio –que no se compadece con otros positivos criterios asumidos cuando se discuten problemas que afectan al propio Poder Judicial o alguno de sus integrantes–.

El Poder Judicial de la Ciudad ha dictado sentencias que violan principios elementales del derecho ambiental²¹⁰⁴ reconocidos constitucional, internacional y legalmente (arts. 41 CN y 27 CCABA y, en las posteriores al 2002, art. 4 LGA y desde agosto de 2015, art. 241 CCC) y reconocidos por la profusa jurisprudencia de la CSJN. Muchas de esas sentencias, incluso posteriores al 2002, al no tener en cuenta ni los principios reconocidos en las leyes de pre-

2104. Si bien se analizan varios de estos fallos a lo largo de todo el Cap. X.3, se los analiza en profundidad y detalle especialmente en X.3.13 y algunos también en X.3.5.

supuestos mínimos violan el principio de congruencia. Hay una aplicación restringida de los principios de prevención y precaución, en general solo circunscripta en el mejor de los casos a las cautelares. Nunca tienen presente el principio de equidad intergeneracional –salvo algún caso aislado que hemos mencionado–, que sería fundamental para requerir y exigir ante los avances del extractivismo mayor exhaustividad en los estudios de impacto ambiental en relación con el impacto acumulativo de la sumatoria de obras. Muchos de los fallos violan hasta el principio de sustentabilidad porque privilegian el desarrollo urbanístico sin una gestión adecuada del ambiente, comprometiéndolo las posibilidades de las generaciones presentes y futuras. No aplican el *principio de progresividad* y no regresión –que facilitaría muchas decisiones de manera más rápida y contundente–, como sí se lo ha aplicado algunas veces en relación con otros derechos sociales. Violan el principio de responsabilidad, especialmente cuando el generador de los efectos degradantes del ambiente es el propio Estado, a través de los actos algunos de sus funcionarios. Incumplen su rol de contralor en relación a los límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes –sean estos privados o públicos– al no compatibilizarlos con los derechos de incidencia colectiva, como manda el nuevo Código Civil y Comercial al reconocer la “función ecológica de la propiedad” y expresamente que dicho ejercicio “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” (art. 240 CCC). En general, los fallos judiciales no efectúan un adecuado control de ambientalidad en función de la obligación legal que les incumbe (arts. 3 y 5 LGA).²¹⁰⁵ Ni que hablar si se levantara la vara desde una perspectiva ecologista, merituando los principios del Buen Vivir –que desde nuestra perspectiva son también derecho vigente– y se aplicara el principio *in dubio pro Naturaleza*.

El protagonismo en la defensa del ambiente en estos 20 años ha sido llevado a cabo fundamentalmente por la sociedad civil a través de la judicialización de sus violaciones. Aunque muchas causas aparezcan como de particulares, se fue construyendo una red de organizaciones y personas en defensa del ambiente y el patrimonio, al principio por caminos diferentes y con más geolocalización barrial, pero en los últimos años con una articulación y solidaridad interbarrial y pluritemática y con un accionar colectivo de mayor inmediatez. A pesar de ello, el acceso a la Justicia en materia ambiental

2105. Art. 3: “La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en esta”.

Art. 5: “Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”.

no está universalmente garantizado en la Ciudad de Buenos Aires. Hay sectores duramente castigados por la discriminación ambiental que difícilmente acceden a la justicia, salvo en casos llevados por ONG como *leading cases* de litigios estructurales o en los períodos o temas en que el Ministerio Público de la Defensa ha decidido asumirlos. Incluso se da la paradoja de que se hable de esos/as habitantes ambientalmente discriminados/as o se resuelva por ellos/as, sin haber sido oídos de manera directa en las causas.

No podemos ser ingenuas/os e ignorar el complejo entramado de intereses que rodea a los casos de conflicto entre ambiente y patrimonio y el pretendido “desarrollo urbanístico”. Los/as jueces/zas no deberían atarse solo a reglas formalistas, ignorando la realidad, sino “hacerse cargo e impartir justicia real”.²¹⁰⁶ Incluso hasta en dar o no una cautelar, o en los tiempos de ejecución se juega el destino de la eficacia de la justicia en protección o no de nuestros bienes comunes, porque ello puede permitir que una ilegal obra depredadora avance o que una demolición irreparable concluya.

Si bien hay casos en los que finalmente las obras fueron dejadas de lado por parte del propio Poder Ejecutivo después de iniciarse un juicio y sobre todo si hubo gran movilización vecinal o barrial, o también sabemos que hay casos en los que el proyecto se modifica o se llega a algún acuerdo, de ello no quedan constancias en los expedientes. De lo que hay constancias es de la bajísima eficacia de los amparos colectivos presentados en casos ambientalmente relevantes en los fallos de fondo (solo del 29%)²¹⁰⁷ por causa de injustificados rechazos *in limine*,²¹⁰⁸ la falta de regulación de acciones colectivas ordinarias que llevan al uso del amparo en casos que las violaciones no tan son manifiestas y generalmente la falta de adecuada aplicación de los principios ambientales vigentes por parte de los jueces/zas. A ello hay que sumarle que la baja supervivencia de cautelares en la segunda instancia²¹⁰⁹ y las dificultades de ejecución o la contumaz inejecución en muchos casos vuelven muchas buenas sentencias definitivas en estériles.²¹¹⁰

No se trata solo del fuero contencioso administrativo de la Ciudad. Se trata también del fuero penal. Si bien en la revisión –no exhaustiva– de fallos del fuero PCyF hay una mayor propensión a la defensa del ambiente en la aplicación de sanciones por faltas o contravenciones ambientales, esta tendencia se frena cuando las omisiones o ilegalidades son cometidas por funcionarios públicos. En este aspecto y hasta su transferencia a la justicia local fue muy decepcionante

2106. Pulvirenti, Orlando, “El difícil entramado de la realidad en los fallos sobre Urbanismo”, *op. cit.*, pp. 115-128.

2107. Ver: Cap. X, pto. 3.4.

2108. Ver: Cap. X, pto. 3.2.

2109. Ver el análisis de las cautelares en Caps. X, ptos. 3.4. y 3.5. y la crítica a su rechazo en X.3.9.

2110. Ver: Caps. X, ptos. 3.14 y 3.15.

constatar que no hayan terminado en ninguna sanción en la justicia penal graves causas como la demolición de la casa Millán o la de la de Alfonsina Storni,²¹¹¹ la venta de bienes del patrimonio del Teatro Colón o la desaparición de los de la Confeitería Richmond, la demolición del taller protegido en el Hospital Borda, la violación de cautelares, el incumplimiento de los deberes de funcionario público ante autorizaciones ilegales,²¹¹² Ameritaría una investigación específica lo que sucede en el fuero penal pero es evidente que hay una dificultad para perseguir los delitos de “prevaricación urbanística” de los/as funcionarios/as y cuando los particulares dañan el ambiente en uso y abuso de su derecho de propiedad.

Surgen del análisis del funcionamiento del Poder Judicial y de su jurisprudencia algunos cambios normativos que son imprescindibles: En materia de delitos, faltas y contravenciones, es imprescindible reformar el Código Penal incorporando una mejor redacción de los delitos ambientales y los delitos contra el patrimonio, que dé cuenta del bien jurídico tutelado de estos bienes comunes. Aún en los últimos proyectos de reforma de 2006 y 2014 subsisten normas insuficientes para la protección de estos bienes y ancladas en paradigmas antropocéntricos de dominación, mercantilistas y “iusprivatistas” centrados en el dominio de las “cosas” y “recursos”. No ha alcanzado a los proyectos de reformas de Código Penal la transformación de valores y principios incorporada al nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en relación a la “función ecológica” de la propiedad, al principio de la naturaleza *propter rem* de las obligaciones ambientales, los principios precautorios, *in dubio pro natura* y de no regresión,²¹¹³ entre otros. Ni siquiera se contempla expresamente el “daño” al interés colectivo cuando es el propio dueño de la cosa patrimonialmente protegida el que la daña.

Si bien puede haber jueces/zas creativos/as, en materia penal el garantismo penal prima sobre el “activismo ambiental”. Por ello es imprescindible mejorar los tipos penales. Debe haber además una figura específica de “prevaricato urbanístico”.

2111. Para saber más sobre este caso, ver: Lubertino Beltrán, María José, “Casa de Alfonsina Storni”, en Lubertino Beltrán, María José (coord.), *Mi Buenos Aires demolido. Informe sobre la destrucción del patrimonio urbano en la gestión del PRO*, op. cit., pp. 23-24.

2112. Ver por ejemplo Juzgado CAYT N° 13 de la CABA, “Campoy, María Jerónima y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A21-2013/O, 06/02/2015, el juez Guillermo Scheibler, en aspecto confirmado por la Excm. Cámara de Apelaciones del Fuero, al disponer luego de hacer lugar a la demanda que daba por tierra con la Res. N° 78-SECPLAN-2012 en todos sus términos y por la que se aprobaba una construcción: “... II. REMITIR copia certificada de la totalidad de las presentes actuaciones a la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional en virtud de lo dispuesto en el artículo 177 del Código Procesal Penal de la Nación...”. Y en la causa “Glatzman”, en el mismo sentido el fallo de la jueza Dadas. Ese funcionario sigue a la fecha en el cargo repitiendo el esquema de autorizaciones ilegales.

2113. En los conceptos claramente formulados por el maestro Antonio Benjamín en su conferencia magistral sobre “Fundamentos del Derecho Ambiental Latinoamericano” en el IV Congreso Argentino de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho UBA, 2016.

En sentido similar se impone una reforma de las contravenciones y faltas en la materia. Hay múltiples situaciones de ilegalidad en materia ambiental y patrimonial que no están contempladas en ninguna falta ni contravención. A veces hay faltas o contravenciones acotadas por la profesión de quien la comete (ejemplo, daño al espacio público, alteración del paisaje o deterioro de bienes catalogados acotado a quien desarrolla una actividad publicitaria) y que deberían ser genéricas y en todo caso, esas figuras específicas ser agravadas si se comenten en el ejercicio de esas profesiones.

Es imprescindible legislar en materia de procesos colectivos en la Ciudad y en la órbita nacional, saldando la deuda pendiente. En la Ciudad, sin dudas debe legislarse el amparo colectivo como acción popular tal como fuera concebida en la Constitución de la Ciudad. La regulación procesal de los procesos colectivos debe restringir la posibilidad de excepciones dilatorias infundadas. Debe eliminarse la posibilidad de rechazos *in limine* al estar en juego el ambiente o el patrimonio (*in dubio pro actione*). Las precautelares o cautelares deben ser inmediatas y obligatorias, incluso dictándose de oficio, en estos casos en función de la preservación del ambiente. Debe invertirse la carga de prueba, en la medida en que quien contamina o está en condiciones de contaminar o generar el daño al ambiente o al patrimonio está en mejores condiciones de probar. Las tradicionales prerrogativas de la Administración deben ceder en la legislación procesal cuando están en tela de juicio intereses colectivos. Todos los defectos formales deben subsanarse incluso de oficio.

Es necesario reformar la regulación de la ADI en la Ciudad para que recupere la amplitud en la legitimación, extensión y profundidad de revisión de la constitucionalidad con la que fue creada constitucionalmente, incluso para la actuación de oficio del TSJ y para que no se opongan excepciones o no haya rechazos *in limine* (*in dubio pro actione*, si se trata de una “causa altruista” donde no se litiga en función de derechos subjetivos o en beneficio corporativo) y para que se acepten en ella las cautelares. Todos los defectos formales deben subsanarse incluso de oficio, igual que en los otros procesos colectivos.

Es imprescindible establecer la gratuidad de los procesos colectivos en la justicia nacional y federal, y especialmente en lo que refiere a procesos ambientales y en defensa del patrimonio, y en particular en relación al pago de costas, en la medida en que se está cumpliendo con el “deber” constitucional de defensa del Ambiente y en virtud de lo prescrito por la Ley N° 25275.

Debe haber un cuerpo pericial ambiental, urbanístico y patrimonial, seleccionado por concurso, bien remunerado y que no dependa del GCBA ni del ejercicio profesional privado para evitar pérdidas de prueba imprescindible.²¹¹⁴

2114. Se puede tener como ejemplo las idas y vueltas acontecidas en esta materia en los autos “Asociación Amigos de Alto Palermo c/ GCABA s/ Amparo”, Juzgado CAyT N° 9, Expte. N° 41544/O.

Es urgente la actualización del PUA y la sanción del Código Ambiental, en paralelo a un Código Urbanístico y otro de Edificación, elaborados en forma participativa considerando la calidad de vida y el ambiente. Asimismo, deberían recogerse las experiencias judiciales críticas en la aplicación de los viejos códigos para que no se repitan situaciones de oscuridad, zonas grises o confusión, por ejemplo, en materia de demoliciones o urbanizaciones parque (UP).

Sería deseable restablecer en la Ley de Arbolado (Ley N° 3263) la declaración expresa de su condición de “patrimonio natural y cultural” para que no haya dudas al respecto. En sentido convergente, incorporar expresamente al arbolado urbano en la Ley N° 1227 (de Patrimonio Cultural) como categoría específica, más allá de la actual inclusión de espacios públicos de calidad ambiental y de jardines históricos con valores estéticos, paisajísticos y botánicos. Especialmente debe incluirse expresamente como categoría la de los “Árboles Históricos y Notables”, dado su registro especial y su Plan de Manejo específico.²¹¹⁵

Es necesario completar la transferencia de la justicia nacional originaria a la Ciudad. En el tema objeto de la presente investigación la “tupacamariización” del fuero penal opera como permanente excusa dilatoria para idas y venidas en materia de competencia conspirando contra la protección del ambiente que requiere inmediatez para evitar daños o su acrecentamiento. Asimismo, la transferencia del fuero civil cooperaría en la resolución de muchos temas con un andamiaje procesal más favorable al acceso a la justicia.

Es necesario que la UFEMA también entienda en delitos, contravenciones y faltas contra el patrimonio o, mejor aún, que haya una Unidad fiscal especializada en esta materia.

Pero lo fundamental a cambiar es que, si no hubo respeto al principio de legalidad, debido proceso y/o control de ambientalidad en las instancias administrativas o legislativas, sea el Poder Judicial el espacio donde la ciudadanía se sienta escuchada, se reabra esa deliberación y se devuelva la legitimidad perdida. Esto es el mandato de la “democracia participativa” al Poder Judicial.

La única forma en que la ciudadanía puede enfrentar a grupos de interés y corporaciones es a través de una adecuada información y deliberación pública y que su voz en defensa de los intereses colectivos sea receptada. Si esto no ocurrió en instancias previas, la justicia debe garantizarlo.

Es fundamental que los/as jueces/zas efectúen el control de ambientalidad con criterio estricto y apliquen activamente los principios ambientales consagrados constitucionalmente y en la LGA, especialmente los de la función ecológica y social del derecho de propiedad, el de prevención, el precautorio, el de no regresión y el de equidad intergeneracional y que apliquen el Plan Urbano Ambiental y sus principios que son operativos, especialmente

2115. Ordenanza N° 44779 y Leyes N° 1556 y N° 3263.

revalorizando el reconocimiento explícito que la Ley N° 2930 hace en su artículo 3 del derecho a la Ciudad.

En materia de protección patrimonial y del paisaje, específicamente, los jueces/zas más allá de la estricta protección de los bienes “declarados” como tales, también deben exigir y hacer cumplir a los/as propietarios/as o poseedores/as de bienes adecuarse a criterios de diligencia y conservación como imperativos de conducta que la función social y ecológica impone por la naturaleza del bien (art. 240 CCCN) y “dado el acervo de conocimientos, bienes y principios del pasado y presente de una comunidad” como una “categoría abierta, flexible y amplia”.²¹¹⁶

Es fundamental, en la regulación de los procesos colectivos, pero en-tretanto también en las prácticas judiciales cuando se trata de cuestiones de ambiente, patrimonio o urbanísticas, fortalecer procedimientos que no se reduzcan a la aplicación mecánica de normas sino que impliquen un mayor trabajo de campo, contacto directo con los colectivos afectados/as, consultas académicas con fuentes de información independientes, confiables y diversificadas que, especialmente en causas complejas donde hay intereses encontrados, den cuenta de desde qué interés o perspectiva se fundan las posiciones. Es decir, una lógica de construcción de la sentencia “de abajo hacia arriba” o “deliberativa” (“justicia dialógica”) como supone una democracia participativa. Las normas procesales de la Ciudad y de la LGA no solo lo permiten, sino que lo impulsan en la búsqueda de la “justicia real”.²¹¹⁷

Resulta imprescindible que, tratándose de acciones colectivas, aún en la ausencia de normas procesales legales específicas, aunque la parte actora no lo haya solicitado o presentado como tal, los/as jueces/zas adecuen de manera expresa el proceso a las particularidades que dichas causas ameritan, especialmente para garantizar la participación de quienes no son parte actora al principio del proceso. Si el juzgado no lo hace, el Ministerio Público debe solicitarlo en ejercicio de su control de legalidad del proceso.²¹¹⁸ Podría aplicarse supletoriamente el “Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos”, aprobado por la Acordada

2116. Pucciarello, Mariana, “La protección jurídica del Patrimonio Cultural en la Ciudad de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., p. 221.

2117. Un interesante análisis de los dos modelos en pugna dentro del Poder Judicial en la forma de construcción jurídica en un complejo caso colectivo puede hacerse en las posiciones encontradas de la mayoría de la Sala II de la Cámara CAyT (Centanaro y Lima) por contraposición al fallo de primera instancia (Liberatori) y el voto de la minoría en la segunda instancia (Daniele) en la causa “Barrio Rodrigo Bueno”. Ver: Carman, María; Lekerman, Vanina; Yacovino María Paula y Campos, Nadina, “Producciones Jurídicas desde arriba y desde abajo: el Caso de la Villa Rodrigo Bueno”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., pp. 155-198.

2118. En el mismo sentido, Pucciarello, Mariana, “La protección jurídica del patrimonio cultural en la Ciudad de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., p. 231.

Nº 12/16 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en aquello que no colisione con reglas procesales más favorables o mejores instrumentos de la CABA.

Es imprescindible que el TSJ revise su jurisprudencia restrictiva en materia de ADI, no imponiendo requisitos que constitucionalmente no se han exigido, que asuma que incluso puede actuar de oficio y que en ellas también decreta medidas cautelares para garantizar la eficacia de sus sentencias o para evitar perjuicios irreparables o de muy dificultosa reparación ulterior. EL TSJ debería aceptar, contrariamente a su jurisprudencia, en los casos de control concentrado que pueda presentarse acumulado un caso concreto, máxime si hay grave peligro en la demora de daño ambiental. En caso de duda en materia de protección de derechos de incidencia colectiva, si existen dos interpretaciones posibles de una ley –una constitucional y otra contraria a la Constitución–, la ley debe declararse inconstitucional.

Es necesario que la Justicia, y especialmente el TSJ, revise su jurisprudencia restrictiva en materia de omisiones del Estado, especialmente si se trata de la protección del ambiente y el patrimonio. Deberían tomar el ejemplo de la CSJN en su rol activista ambiental dictando medidas generales tendientes a garantizarla y/o exigiendo un plan con objetivos, metas y cronograma para su cumplimiento.

Sería muy importante en orden al acceso a la justicia en materia ambiental y en defensa del patrimonio, que el Ministerio Público de la Defensa diera mayor difusión al servicio disponible a la ciudadanía en el patrocinio gratuito de causas en defensa de intereses colectivos, más allá de la defensa de los derechos subjetivos de quienes carecen de recursos y que dispusiera de una defensoría especializada en la materia y de unidades de apoyo en cada uno de ambos temas. El Ministerio Público de la Defensa debería actuar de oficio en causas de interés colectivo ambientales y de defensa del patrimonio, muy especialmente en defensa de la legalidad ambiental, que incluye como se ha visto todos los principios operativos de la LGA y el control de convencionalidad tal como la interpretan los organismos encargados de su aplicación (art. 17, incs. 1, 2 y 6, Ley Nº 1903 CABA). Especialmente debería promover acciones declarativas de inconstitucionalidad frente a las leyes u otras normas inconstitucionales o que violan los principios ambientales establecidos como presupuestos mínimos por la LGA (art.17, inc. 12, Ley Nº 1903 CABA).

Sería muy importante que el Ministerio Público Fiscal en su actuación ante el Contencioso Administrativo y Tributario revea su accionar en las causas donde hay involucrados intereses colectivos. Dado que allí sus dictámenes deberían cobrar mayor independencia de las posturas del GCBA, especialmente en el control de legalidad, convencionalidad y ambientalidad, y especialmente cuando además los actos gubernamentales o las omisiones estatales cuestionadas

por la ciudadanía entrañan daños ambientales o pérdidas de patrimonio irreparables (art. 17, incs. 1, 2 y 6, Ley N° 1903 CABA). Asimismo, debería promover acciones declarativas de inconstitucionalidad frente a las leyes u otras normas inconstitucionales o que violan los principios ambientales establecidos como presupuestos mínimos por la LGA (art. 17, inc. 12, Ley N° 1903, CABA).

Sería deseable que el Ministerio Público Tutelar iniciara más causas de oficio en defensa de los derechos de los niños/as y las generaciones futuras en relación con cuestiones ambientales (uso de contaminantes, alimentos, contaminación agua, aire, espacios verdes, ruido, entre otros), usando la frondosa producción jurídica de los organismos internacionales en materia de derechos humanos en la intersección de ambas temáticas y considerando que el 36,5% de los/as niños/as en CABA viven en déficit en sus condiciones ambientales, tendencia que viene en aumento desde el 2010.²¹¹⁹

X.4. Otros organismos de defensa y control

La Constitución de la Ciudad ha sido creativa y frondosa en la creación de organismos de control, defensa y participación ciudadana.²¹²⁰

La mayoría de los/as entrevistados/as de sociedad civil y ONG que opinaron de este tema fueron muy críticos en relación a la mayoría de estos organismos de la Ciudad. Creen que con el transcurso del tiempo han ido empeorando, a pesar de su crecimiento en cantidad de empleados/as y presupuesto²¹²¹ y su falta de compromiso con su misión,²¹²² señalándolos como un “botín de cargos a ser distribuido”.²¹²³

2119. Tuñón, Ianina, *(In)equidades en el ejercicio de los derechos de niñas y niños. Derechos Humanos y sociales en el período 2010-2017*, UCA, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Buenos Aires, EDSA, 2018, p. 33. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/8258> [fecha de consulta: 23/11/2021].

2120. Ente regulador de Servicios públicos, Consejo Económico y Social son otros de los organismos de este tipo. COPE y COPUA son analizados en el Cap. XI, pto. 4.3.1.

2121. Las críticas se hacen sobre todo a Defensoría del Pueblo, el Ente Regulador de Servicios Públicos, por su rol complaciente con los Poderes Ejecutivos y su abandono de la defensa de los intereses que deben defender y se hacen extensivas al Consejo de la Magistratura –que no es obviamente un organismo de control–, pero que comparte la condición de “premio consuelo” a los que no logran otro cargo en el Ejecutivo o Legislativo o “jubilación de privilegio” a los/as legisladores/as “que se portaron bien y no pusieron palos en la rueda”, sea por su designación o contratación –según textuales palabras de varios de los entrevistados–. Uno de ellos habló de la “colonización” de los organismos de control y de defensa de la legalidad por la lógica extractivista inmobiliaria.

2122. Obviamente se destacan excepciones y en el tema que no ocupa en este trabajo particularmente se valora positivamente la gestión como defensores adjuntos/as de Antonio Elio Brailovsky especialmente en temas ambientales y de Gerardo Gómez Coronado, especialmente en temas de patrimonio y escucha a los/as vecinos/as en los conflictos de los pasos bajo nivel. Así también se menciona a la Adjunta Alicia Muñiz en varias intervenciones en defensa de espacios públicos.

2123. Entrevista a Carlos Wilkinson, *op. cit.*

Dado el objetivo de la presente investigación acotamos el análisis en este punto a la Defensoría del Pueblo y la Auditoría de la Ciudad por entender que las denuncias recibidas y su accionar ayudan a comprender más sobre los problemas urbanos en la materia, la participación ciudadana y la interacción de las instituciones con la sociedad civil y en el control de los/as representantes.

A esto agregamos la información recabada sobre el accionar y de la Defensoría del Pueblo de la Nación por entender que muchas veces los/as ciudadanos/as denunciaban en ella, sobre todo en el comienzo, cuando no estaba tan afianzada la autonomía de la Ciudad y cuando había un Defensor del Pueblo designado por el Congreso de la Nación al frente del organismo –estando actualmente el cargo vacante desde hace ocho años, lo cual ha debilitado la visibilidad y eficacia del organismo–.

X.4.1. Defensoría del Pueblo de la Nación²¹²⁴

Si bien nos pareció importante recabar la información de las denuncias y actuaciones en las que intervino la Defensoría del Pueblo de la Nación, dado que muchos/as vecinos/as participativos/as nos refirieron que al comienzo de la autonomía aun llevaban reclamos allí y también hacían doble reclamo en ambas defensorías cuando ya existía la porteña, la búsqueda no resultó de gran ayuda.

Tal vez por causa de la falta de designación de titular desde el 2013, incomprensible déficit de la democracia –aun ante el reclamo de las ONG al Congreso, incluso judicializado por vía de amparo y con sentencia firme a favor– el organismo, si bien dispone de muy capacitado equipo técnico, no presenta estadísticas *online* y nos responde a la solicitud formal que el sistema de información y administración de datos que posee la Defensoría no brinda la información con el desglose por provincia –o sea que no puede saberse que causas son de CABA– o subtemas y que aún lleva las actuaciones solo en formato físico.

Nos informan que entre 1995 y 18 de abril de 2017 tuvieron 5159 denuncias en materia ambiental, que son solo el 1,8% del total de quejas recibidas, siendo el año 2012 el que más reclamos acumuló en este tema (2648), seguido por el 2004 (488) y el 2016 (427). De todas esas actuaciones concluyeron 4360, derivaron 489 a otros organismos y están en trámite 296. Hubo 120 recomendaciones y exhortos a diferentes autoridades públicas. Nunca nos contestaron la solicitud de información por cuestiones de patrimonio.

2124. En base a sus respuestas a nuestras solicitudes de información pública (Ley N° 25831 y Ley N° 27275) a la Defensoría del Pueblo de la Nación, dos solicitudes del 05/04/2017, respuestas del 27/04/2017 y 09/06/2017.

En su Informe Anual del año 2012 que es donde más denuncias informaron haber tenido solo se consigna su actuación impulsada por vecinos/as de CABA y ONG en el caso del Rally Dakar en la Ciudad de Buenos Aires.

Lo más dramático de la falta de designación de Defensor/a del Pueblo de la Nación acontece en la causa “Mendoza”, donde por mandato de la CSJN encabezaba el Cuerpo Colegiado. Desde que no hay titular del organismo la Corte ha rechazado su participación y esto significa para las ONG que integran ese cuerpo un vacío imposible de llenar, dado que trabajando *ad honorem*, sin recursos y con voluntarios/as no puede hacerse acabadamente el trabajo de monitoreo extendido en el territorio que requiere la más grave causa ambiental del mundo y que afecta a tres millones de habitantes.

X.4.2. Defensoría del Pueblo de la Ciudad²¹²⁵

La discontinuidad en los criterios de registro y estadísticos dificulta trazar una línea de tiempo. Por ejemplo, en un período las consultas o asesoramiento telefónico si no se abría expediente no se contaban como trámite y en otro período se cuentan. Año a año cambian las categorías en las que se clasifican temáticamente las actuaciones.

A pesar de las diferencias y discontinuidades, hemos intentado componer con los datos disponibles los listados de consultas, denuncias y actuaciones y tomar aquellos grupos de temas que presentaban continuidad o que podían se agrupados para su comparación en los periodos que fuera posible.

De los Anuarios de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad publicados en su *web* (2005- 2016) surge que del 2005 al 2013 consignaban la cantidad de consultas y de trámites iniciados. Desde el 2014 no publican ninguno de esos datos, perdiéndose valiosa información para el monitoreo de la gestión. El año que más consultas en general hubo fue el 2006 donde superaron las 100.000. El año que más cantidades de gestiones, en general, se iniciaron fue el 2007 donde se superan las 8000. Según la información de los Anuarios, el año que más gestiones se iniciaron vinculadas con el ambiente, cuestiones urbanísticas, de espacio público y de protección de patrimonio –o que se consignan bajo rubros que pueden contenerlas– fue el 2011 con más de 700.²¹²⁶

Si analizamos en profundidad los listados de casos que nos envía de la propia Defensoría en sus respuestas a nuestras solicitudes de información, estos

2125. En base a sus respuestas a nuestras solicitudes de información publica (Ley N° 104 y Ley N° 303 CABA) a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, dos solicitudes del 11/04/2017, respuestas del 10/05/2017 y del 22/08/2017.

2126. Ver el detalle del análisis estadístico de las actuaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad en temas ambientales, patrimoniales y urbanísticos que integra el Anexo 13 de la tesis original, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

nos brindan una idea de los graves problemas que la ciudadanía denunciaba, su localización geográfica y su agudización cuando se profundiza el proceso de gentrificación. Así, por ejemplo, la mayor parte de las denuncias por peligros de demolición de inmuebles patrimonial o identitariamente valiosos (entre 1989 y febrero de 2017) son en la Comuna 1, seguida por la Comuna 14 (de las denuncias que identifican en que comuna se localizan) y lo que antes era esporádico se agrava desde el 2006, con pico máximos comprobados en el 2010 y 2014 y con una proyección aún más alta para el 2017. En materia ambiental, las denuncias se agudizan en el 2008 y 2009, pero se vuelven a más que duplicar en 2014 y 2015, y se vuelven a duplicar en 2016, con una proyección aún mayor en el 2017.

En total la Defensoría del Pueblo de la Ciudad nos informa 857 actuaciones ambientales entre 1998 y junio del 2017,²¹²⁷ de las cuales solo en tres casos hubo alguna intervención judicial (en 1998 por incineración de residuos hospitalarios, en el 2000 por ruidos molestos AU 25 de Mayo y en el 2001 por obras del subte y contaminación de estación de servicio de Shell) y solo una medicado. Mayoritariamente se inician en denuncias de particulares.

En primer lugar figuran, ampliamente, los ruidos molestos (de boliches, bares, supermercados, restaurantes, obras, recitales, canchas de fútbol, estacionamientos, peloteros, empresas de servicios públicos y del propio servicios de recolección de residuos, entre otros), muchísimos casos de denuncias de falta de higiene, falta de recolección de residuos, falta de contenedores, incineración o mal manejo de residuos peligros, predios abandonados, agua estancada, ratas y otras plagas, olores nauseabundos, vertidos de sustancias, vibraciones, contaminación industrial, aguas contaminadas emergentes de la capa freática, anegamiento, muchísimos casos de poda y tala indiscriminada de árboles, reclamos por inundaciones y falta de funcionamiento sistema de bombeo o limpieza de pluviales y sumideros, solicitan fumigaciones por mosquitos, incendios en Reserva Ecológica, contaminación visual por carteleras en vía pública, depósitos de barro, abandono de animales, emanaciones de humos y gases tóxicos, cementerio de autos y autos abandonados, falta de mantenimiento de plazas, solita remoción de escombros, denuncian uso de herbicidas, incumplimientos de Hospital Pasteur en campañas de vacunación y castración, deforestación en la desembocadura del arroyo Medrano, radiaciones de transformadores, mal desempeño de funcionarios/as públicos del área de Ambiente, solicitudes de remoción de panel de abejas, de recuperación de espacios verdes, de evaluaciones de impacto ambiental e inspecciones, entre otras.

2127. Ver el detalle de las actuaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad en materia de ambiente entre 1998 y 2017 que integra el Anexo 14 de la tesis original, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

Actuaciones por temas ambientales a la Defensoría del Pueblo (1998 - Junio 2017)		
Año	Cantidad	%
1998	1	0,12%
1999	0	0,00%
2000	1	0,12%
2001	12	1,40%
2002	7	0,82%
2003	7	0,82%
2004	3	0,35%
2005	15	1,75%
2006	16	1,87%
2007	16	1,87%
2008	59	6,88%
2009	59	6,88%
2010	11	1,28%
2011	14	1,63%
2012	11	1,28%
2013	16	1,87%
2014	123	14,35%
2015	169	19,72%
2016	210	24,50%
2017	107	12,49%
Total	857	100%

Fuente: Defensoría del Pueblo de la Ciudad - Elaboración propia.

En materia de denuncias por destrucción o amenaza de demolición de edificios protegidos, monumentos, lugares y bienes históricos o de valor

identitario y/o para la protección del patrimonio y paisaje, la Defensoría informa 174 casos entre 1989 y febrero del 2017.²¹²⁸

Denuncias por años recibidas por destrucción o amenaza de demolición de edificios protegidos, monumentos, lugares y bienes históricos o de valor identitario y/o pedido de acompañamiento de Protección Patrimonial de Inmuebles. (1989 - Feb. de 2017)		
Año	Cantidad	%
1989	1	0,57%
1990	0	0,00%
1991	0	0,00%
1992	0	0,00%
1993	1	0,57%
1994	0	0,00%
1995	1	0,57%
1996	0	0,00%
1997	0	0,00%
1998	0	0,00%
1999	1	0,57%
2000	3	0,72%
2001	3	0,72%
2002	3	0,72%
2003	0	0,00%
2004	2	1,15%
2005	0	0,00%
2006	8	4,60%
2007	3	1,72%
2008	8	4,60%

2128. Ver el Detalle de las actuaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad en materia de patrimonio entre 1989 y febrero de 2017, que integra el Anexo 15 de la tesis original, disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

2009	13	7,47%
2010	25	14,37%
2011	17	9,77%
2012	7	4,02%
2013	19	10,92%
2014	20	11,49%
2015	15	8,62%
2016	19	10,92%
2017 (a feb)	5	2,87%
Total	174	100%

Fuente: Defensoría del Pueblo de la Ciudad - Elaboración propia.

En su mayoría se denuncian demoliciones, destrucción o modificaciones no autorizadas de bienes protegidos, se pide protección para bienes valiosos, hay muchísimas denuncias por remoción de empedrado o por asfaltar calles con adoquines, hay denuncias por modificaciones ilegales o estado de abandono en jardines, parques y espacios verdes protegidos (ejemplo: Jardín Zoológico, Jardín Botánico, Parque Lezama, Parque Barrancas de Belgrano), solicitud de recuperación y protección de Cines teatro de Barrio (Urquiza, Pueyrredón, Monumental, Espacio Callejón) o de casas o edificios con valor histórico (por ejemplo: El edificio de la Confitería del Molino, la casa de Juan de Dios Filiberto, la casa de Pedro Laurenz, Casa Suiza, Casa de Carlos Gardel, Colegio Santa Rosa de Caballito), o de Museos (el del Cine) o de bienes con valores patrimonial (vagones de la Línea A de subte), también se denuncian el retiro de farolas, estatuas o mobiliarios histórico en parques protegidos (ejemplo: Parque Tres de Febrero, Plaza Constitución, Parque Avellaneda, Plaza Colombia) o el incumpliendo de las leyes de protección vigentes (ejemplo: Patio de los Lecheros), apertura de comercios o rubros en APH que no lo autoriza, se denuncian obras públicas en APH o en bienes patrimoniales sin autorización (ejemplo: calle Defensa, Plaza San Martín, “Renovación” Barrio de San Telmo, estación FFCC Liniers, Estación de Belgrano R, Museo Sívori, Departamento Central de Policía Federal); venta de bienes públicos protegidos (muebles del Teatro Colón), se solicita restauración de bienes protegidos (estaciones de subte A, C, D y E, Hotel de los Inmigrantes), irregularidades en restauración de fachadas (ejemplo: Colegio Nacional Buenos Aires y del Palacio Raggio), edificios históricos (ejem-

plo: Basílica del Espíritu Santo) y o murales (ejemplo: Galería Santa Fe) o falta de mantenimiento (ejemplo: Caminito, Rosedal del Parque Chacabuco, Iglesia de San Pedro Telmo), vandalismo, construcciones ilegales u ocupación ilegal de espacio público en Parques con protección patrimonial (ejemplo: Parque Tres de febrero y en varias APH), entre otras.

Denuncias por comunas recibidas por destrucción o amenaza de demolición de edificios protegidos, monumentos, lugares y bienes históricos o de valor identitario y/o pedido de acompañamiento de Protección Patrimonial de Inmuebles. (1989 - Feb. de 2017)		
Comuna	Cantidad	%
1	58	44,96%
2	7	5,43%
3	5	3,88%
4	8	6,20%
5	1	0,78%
6	10	7,75%
7	5	3,88%
8	0	0,00%
9	3	2,33%
10	4	3,10%
11	2	1,55%
12	3	2,33%
13	4	3,10%
14	16	12,40%
15	3	2,33%
Total	129	100%

Fuente: Defensoría del Pueblo de la Ciudad - Elaboración propia.

Hay que destacar a algunos de los adjuntos por su trabajo y compromiso en el tema que nos ocupa. Así, Antonio Elio Brailovsky, que ocupó la adjuntía ambiental entre 1998 y 2003 y se enfrentó a la defensora titular pidiendo su intervención –sin éxito– a fines de 1999 por la venta ilegal de las tierras del Parque

Tres de Febrero a la Sociedad Rural, trabajó activamente para el tratamiento de los desechos cloacales –también sin éxito– y ya en el 2000 criticaba amargamente el funcionamiento “domesticado a favor del sistema” de este organismo:

... hay una tendencia internacional a la burocratización de las defensorías. El defensor se transforma en un funcionario estrella, que se codea con el poder y cada tanto emite una recomendación elegante. Hay una integración al sistema por parte de los Defensores...²¹²⁹

En materia de defensa de patrimonio tuvo una destacada actuación reconocida por los/as vecinos/as y organizaciones el defensor adjunto Gerardo Gómez Coronado entre 2009 y 2013, siendo titular Alicia Pierini. En este período se incorpora esta temática a la adjuntía y además hay un agravamiento en cantidad y velocidad de las denuncias por peligro de demoliciones de inmuebles valiosos. Gómez Coronado trabajó activamente para el cumplimiento de las Leyes de Patrimonio, especialmente la N° 2548 y la N° 3056, emitiendo recomendaciones pedidos de informes. Envío cinco proyectos de ley de catalogaciones y protecciones y trabajo con la Comisión de Planeamiento Urbano y la de Patrimonio de la Legislatura para propiciar otras leyes. Intervino en más de 200 actuaciones, entre otras en los casos de Torres Quartier, Teatro Opera, Parque Las Heras, Confeitería El Molino, Cementerio de la Recoleta, Colonia Solá en Barracas, Barrio Los Perales en Mataderos, Villa Pueyrredón y Floresta. Además, Gómez Coronado también acompañó a los/as vecinos/as en los reclamos contra los “sapitos” o pasos bajo a nivel en las calles secundarias.

También la defensora adjunta Graciela Muñiz entre 2006 y 2008, aunque no era su tema específico, desde su competencia en materia de deportes tuvo varias intervenciones en defensa de los espacios verdes y públicos, en relación a usos ilegales o restricciones en los polideportivos y presentó varios amparos.

Lamentablemente no se puede saber ni hacer un seguimiento estadístico de los resultados de las gestiones porque no hay información *online* ni los responsables de las áreas tienen la información disponible. Esto conspira absolutamente para conocer la eficacia y resultados de su gestión. En el caso del patrimonio podemos identificar muchísimos casos que aún siguen sin protección y/o en abandono a pesar del tiempo transcurrido desde la denuncia o inicio del trámite (Confeitería del Molino, Casa de Juan de Dios Filiberto, Colegio Santa Rosa, por ejemplo) o que directamente ya fueron demolidos, como la Casa Suiza o que se hicieron reformas inadecuadas como en la Casa Carlos Gardel y en la puerta de entrada del Jardín Botánico.

2129. Brailovsky, Antonio Elio, “El Defensor del Pueblo no tiene que jugar el rol que el sistema quiere que juegue”, en *Diario Judicial*, 16/07/2000. Disponible en: <http://www.diariojudicial.com/nota/38193> [fecha de consulta: 23/11/2022].

A nivel judicial, según el actual Director del Ambiente y Desarrollo Sostenible tuvo escasísimos casos ambientales y actualmente ninguno, y a nivel extrajudicial, en 2016 solo una mediación.²¹³⁰ Esto se correlaciona con la información brindada en la respuesta a nuestra solicitud de información como que los únicos casos judiciales en la temática en los que ha habido alguna intervención fueron en 1998 por la incineración de residuos hospitalarios, en el 2000 por ruidos molestos en la AU 25 de Mayo y en 2001 por la contaminación de una estación de servicio de Shell en Obras del subte.²¹³¹

Los/as entrevistados/as en general, de la sociedad civil manifestaron “desconfianza” en la Defensoría para gestiones o acciones judiciales, por “malas experiencias” o por entender que es un espacio “colonizado” por los decisores en estos temas. Mencionaron su indignación por la presencia de un representante de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad recientemente defendiendo el proyecto “Distrito Joven” del PE que legitima la ocupación ilegal de la Costanera Norte, en contra de la opinión de todos/as los vecinos/as participativos/as presentes en la audiencia.

La Defensoría ha ofrecido o prestado su espacio físico para reuniones de articulación de ONG y movimientos sociales en la lucha contra la incineración y también para reuniones de organismos públicos, ONG y vecinos/as en relación a la causa “Mendoza” por el saneamiento de la cuenca del Riachuelo. En esta última gestión se ha ubicado una de sus sedes barriales en la ex Casa del Obispo Podestá, que estaba riesgo y con necesidad de preservación patrimonial, lo cual sirve para su cuidado y protección.

X.4.3. Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires²¹³²

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) es un organismo creado por la Constitución de la Ciudad Autónoma a los efectos de ejercer el control externo del sector público (centralizado y descentralizado) de la Ciudad como así también a las empresas, sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad (art. 135 CCABA y Ley N° 325 CABA).

Si bien tiene personería jurídica, legitimación procesal y autonomía funcional y financiera, es dependiente de la Legislatura –esto es: eleva su Plan Anual

2130. Respuestas por mail del 03/06/2016 y del 13/07/2016 de Hernán Invernizzi, director de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

2131. Fuente: Defensoría del Pueblo de la Ciudad, respuesta a solicitud de información pública, *op. cit.*

2132. Disponible en: <http://www.agcba.gov.ar/web/>, y sus respuestas a nuestra solicitud de información pública (Ley N° 104 y Ley N° 303 CABA) a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires del 09/05/2017, respuestas del 07/06/2017 y del 11/08/2017.

a la Legislatura y solo audita lo que la Legislatura le requiere o aprueba-. Como lo establece el artículo 136 CCABA su presidente/a es designado/a a propuesta de los/as legisladores/as del partido político o alianza opositora con mayor representación numérica en el cuerpo y los/as otros/as seis a propuesta de legisladores/as respetando su proporcionalidad.

En estos veinte años puede observarse que su presidencia siempre ha estado en cabeza del Partido Justicialista, a pesar de los cambios del Gobierno y que el Colegio de Auditores suele actuar por consenso en la firma de sus informes, a pesar de su diversa integración. Que las fluctuaciones en las alianzas políticas llevan a situaciones como la actual –2015-2019– en la cual, a pesar de la presidencia de la oposición, la integración del cuerpo responde a la mayoría del oficialismo.

De los 1750 informes finales aprobados desde su creación y hasta agosto de 2017 hay 170 que tienen relevancia en materia ambiental y refieren a los períodos auditados 1998 a 2015: 34 refieren a higiene urbana y residuos, 27 a subte (26 SBASE y 1 Metrovías), 22 a obras de hidráulica y pluviales (inundaciones), 18 a espacios verdes, espacio público o arbolado, 17 a AUSA, 13 a Grandes Obras, 12 a cuestiones de patrimonio o auditan el organismo que se encarga del tema, 6 auditan a APRA o alguna de sus áreas o a los organismos que con anterioridad cumplían sus funciones, 4 son auditorías a Corporación Puerto Madero, 3 auditorías a Corporación del Sur, 7 auditorías refieren al Riachuelo, 2 al Río de la Plata o su ribera, 2 a la Reserva Ecológica Costanera Sur, 1 al PUA, 1 a otras áreas protegidas y otros 6 varios.

Como Anexo 16 de la tesis original de la tesis original, alojado en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>, incluimos el Listado de Informes de Auditoría de la Ciudad relacionados con lo ambiental (1998 - agosto 2017): a) Higiene Urbana/residuos, Espacios Verdes y otros temas ambientales; b) Empresas del Estado y Concesionarias; c) Grandes Obras Públicas y d) Patrimonio, realizado a partir de una solicitud de información pública a la Auditoría de la Ciudad.²¹³³

A partir del análisis de toda la documentación *online* y la enviada por ellos/as pudimos acceder al detalle de qué organismos, empresas o servicios, qué cuestiones y con qué frecuencia se auditan y después que se hace con esa información. Ello nos permite evaluar al PEN, las decisiones u omisiones de control de la Legislatura y también la eficacia de la propia Auditoría. Obviamente que en aras de la transparencia en el uso de los recursos públicos todas las áreas deben rendir cuentas en igualdad de condiciones, pero según el monto de presupuesto que manejan y sobre todo en el caso que las empresas

2133. Disponible en: http://repositoriouba.sisbi.uba.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrposgra&cl=CLl&d=HWA_4068

del Estado cuyo presupuesto no pasa por la Legislatura, los controles deberían ser mayores, más frecuentes y exhaustivos. Así por ejemplo que la Corporación Puerto Madero haya tenido solo 2 auditorías en 20 años y que el último periodo auditado sea del 2004 cuando está gestionando obras monumentales y de altísimo impacto ambiental y social como la del Paseo de Bajo por valor estimado según ellos mismos en su pliego de \$ 146.177.764,01 es un chiste.²¹³⁴

Para el período bajo estudio sobre la base de la respuesta de la Auditoría, es notable el proceso decreciente de las auditorías en cuestiones ambientalmente relevantes, a pesar de las grandes obras que se efectúan a partir del 2007, la transferencia de la gestión del subte y la creación de nuevas empresas del Estado que realizan obras o gestionan servicios con relevante impacto ambiental. Así, los informes finales de auditoría relacionados con temas ambientales o con incidencia en lo ambiental en sentido amplio son 20 en el 2001, 15 en el 2003, 12 en el 2008, 11 en el 2009, 10 en el 2012, 9 en el 2013, 8 en el 2014 y 1 en el 2015 (estos son los únicos aprobados desde su creación y hasta agosto de 2017).²¹³⁵

En el acotado margen de lo que le resulta encomendado o aprobado para auditar en los últimos tiempos,²¹³⁶ del análisis de los informes de auditoría surgen interesantes datos sobre errores, omisiones, inconsistencias, incumplimientos legales y falencias en muchas áreas. En general los informes hacen foco en lo financiero contable –en lo que resultan rigurosos– pero son menos puntillosos en el control de legalidad, que requeriría un control de convencionalidad más profundo y un específico control de ambientalidad –hay un control de legalidad formalista en algunos casos, pero aún en esa acepción limitada surge graves constataciones–.

Además, tratándose de un análisis *ex post* y demorándose en la aprobación de sus informes, suele suceder que los mismos errores y déficits se reiteren en el mismo organismo en la siguiente auditoría. Por otra parte, poco es lo que sucede con el producto de los informes.

Tomaremos algunos ejemplos para analizarlos en profundidad. Evaluamos los últimos informes aprobados hasta mayo 2018²¹³⁷ en los temas ambientales más importantes o de organismos o empresas cuyo accionar tiene impacto ambiental.

2134. Llamativamente esta empresa del Estado no contestó nuestra solicitud de información pública del 05/04/2017.

2135. Ver Anexo 16 de la tesis original, donde incluimos el Listado de Informes de Auditoría de la Ciudad relacionados con lo ambiental (1998 - agosto 2017), disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

2136. “La Auditoría de la Ciudad solo controlará el 13% del presupuesto porteño”, en *Nueva Ciudad*, 23/01/2018. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201801/36090-la-auditoria-de-la-ciudad-solo-controlara-el-13-del-presupuesto-porteno.html> [fecha de consulta: 23/11/2021].

2137. Al 31/05/2018, según la web de la AGCBA. Disponible en: <http://www.agcba.gov.ar/web/> [fecha de consulta: 23/11/2021].

El Informe Final de Auditoría sobre el CEAMSE (período auditado 2013, aprobado por unanimidad el 16/12/2016) controla aspectos legales, financieros y técnicos de las acciones, tareas y servicios realizados en la planta de separación, clasificación y tratamiento de residuos sólidos urbanos (de José León Suarez) tendientes a aumentar en forma sostenida el volumen de RSU que vuelven al circuito productivo. Esta planta de MBT, implicó una inversión para la CABA de \$ 62.564.714,8 más IVA. El informe presenta observaciones contables por la falta de rigurosidad del control contable interno del CEAMSE, pero además señala como sorprendente observación legal la inclusión, mediante adenda al contrato principal –de fecha 19 de diciembre de 2013–, de una cláusula por la que CEAMSE se compromete a no efectuar acciones legales a la empresa contratista, frente a los incumplimientos en los que esta incurriere, respecto de las cantidades de RSU procesados y 11 observaciones técnicas ambientalmente relevantes en cuanto al proceder de la empresa Benito Roggio –TECSAN UTE–, para la eficacia del cumplimiento de la Ley de Basura Cero, en base a estudios previos de la Facultad de Ingeniería de la UBA.

Entre otras consideraciones, concluye el informe:

La falta de previsión –por parte de CEAMSE como de la UTE contratada– se manifestó en: 1. No realizar estudios de la calidad de los residuos teniendo en cuenta las variaciones estacionales; 2. No considerar la intervención de los recolectores urbanos; 3. No tener en cuenta el impacto que podrían causar los denominados residuos de gran porte; 4. Haber adaptado la planta de TMB a tan solo seis meses de su puesta en marcha. Asimismo, se han advertido fallas en el control interno del CEAMSE, evidenciadas en la demora en la entrega de facturación. Estos hechos, no solo resultaron perjudiciales económicamente para la CABA –que se vio forzada a realizar una inversión no prevista de \$ 65.564.714 (sesenta y cinco millones quinientos sesenta y cuatro mil setecientos catorce pesos)– sino que también, a pesar de las etapas de planificación previas y habiéndose otorgado una serie de prerrogativas a la empresa contratada (como ser la explotación de la planta por un período de dieciocho años), la CABA no pudo contar con un sistema eficiente de TMB de residuos. Ello se evidenció aun cuando se construyó una planta concebida a tales fines, que prácticamente no superó su inauguración.

El Informe de Gestión 2011-2015 de AGCABA sobre ACUMAR²¹³⁸ es un resumen de lo que dice el propio organismo auditado y sintetiza diez informes de AGCABA sobre ACUMAR o proyectos de CABA sobre saneamiento Riachuelo entre 2007 y 2014,²¹³⁹ sin demasiada profundidad crítica en la aplicación de los estándares ambientales que la aplicación del principio de la legalidad

2138. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20160608_Informe-de-Gestion-2011-2015.pdf [fecha de consulta: 23/11/2021].

2139. *Ibidem*, p. 70.

requiere. La AGCBA creó por Resolución del Colegio de Auditores N° 183/2012 la Unidad de Proyectos Especiales ACUMAR, con rango de Coordinación General. Esta UPE tiene la responsabilidad de realizar los informes semestrales de ejecución presupuestaria del PISA y desde el año 2014 comenzó a realizar auditorías de gestión de las acciones sobre ACUMAR. A pesar de la superficialidad de este informe, se consigna que

De los Informes de Auditoría aprobados a la fecha, surge aún la falta de identificación presupuestaria de acciones que integran el PISA bajo un código único dentro del Presupuesto Anual de Recursos y Gastos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que fuera establecido por el fallo del 8 de julio de 2008 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.²¹⁴⁰

En cuanto a la ejecución del PISA por línea de acción en CABA surge que en el presupuesto de CABA se destinaron \$ 0 en los presupuestos 2011 al 2014 para el sistema de indicadores y de información pública, que en el 2011 se destinaron \$ 0 para el Plan Sanitario de Emergencia y en los ejercicios 2011 y 2012 se destinó \$ 0 para la expansión de la red de agua potable y cloacas.²¹⁴¹

Estudiamos también el último Informe Final de Auditoría sobre la ejecución del Plan de Saneamiento Ambiental (PISA) del GCBA²¹⁴² (período auditado: segundo semestre de 2016, aprobado por unanimidad el 04/04/2018). A pesar de que las tareas de campo se realizan en 2017 y la elaboración del informe con posterioridad no aplican los indicadores reformados por ACUMAR en el 2016, sino que siguen aplicando los indicadores del 2010. Según el informe final se detectan errores en la codificación presupuestaria de diferentes acciones y jurisdicciones,²¹⁴³ hay 26 acciones de las cuales no hay información y “se pudo verificar que de las 26 acciones no informadas 16 acciones (61%) no han tenido devengado alguno”. Con devengado \$ 0 entre otras: corredores ambientales Lugano I y II; obras bombas Barracas, residuos peligrosos, patogénicos y desechables, instalación y desarrollo redes monitoreo calidad agua, aire y ruido; instalación sistema monitoreo mapeo contaminación acústica en el ámbito CABA; obras en CeSAC de las regiones sanitarias I y II de ACUMAR; intervención social en villas de emergencias y núcleos habitacionales; ACUMAR-PROSUR –calles y pasajes, actividades comunitarias y regularizaciones dominales y mensura, relajamientos y proyectos de infraestructura y las obras previstas en las calles Brandsen, Necochea II y Río Cuarto-.²¹⁴⁴ Se aprecia una disminución del monto devengado

2140. *Ibidem*, p. 73.

2141. *Ibidem*, p. 79.

2142. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20180508_1806---Ejecucion-Presupuestaria-del-Plan-Integral-de-Saneamiento-Ambie.pdf [fecha de consulta: 23/11/2021].

2143. *Ibidem*, p. 6.

2144. *Ibidem*, pp. 8-9.

2016, si se lo compara con 2014 y 2015:²¹⁴⁵ la inversión del año 2016 es un 26,49% menor al mismo período del año 2015 y un 19,90% inferior al año 2014. En término de acciones los porcentajes son 27,08% menor respecto del año 2015 y 63,54% respecto del año 2014. En relación a las familias a ser relocalizadas del Camino de Sirga según el censo realizado por IVC (2010) eran 1837 familias y este informe indica que a diciembre 2016 solo fueron relocalizadas 570 familias. Entre otras cientos de observaciones de la Auditoría se consignan: deficiente control interno, omisión de la UPE Cu.Ma.R. GCBA respecto de las acciones PISA 2016, falta de la totalidad de los montos correspondientes al Universo PISA 2016, diferencias en los montos devengados informados por la UPE ACUMAR GCBA y Corporación Buenos Aires Sur SE, inconsistencias en la información suministrada por el IVC respecto a la cantidad de familias a relocalizar y viviendas a construir manifestado en datos dispares, demoras en la rendición de las transferencias de un 60%, demoras en la regularización de la titularidad de dominios, ineficiente e ineficaz desarrollo de la ejecución de las 128 viviendas, contrataciones directas de obras del IVC sin justificación y sin control legal interno previo. También se observa en relación a la obra del Barrio Ribera Iguazú, segunda etapa que “el organismo carece de un mecanismo adecuado de tramitación y archivo de las actuaciones permita conocer con certeza cuál es la información disponible (integralidad de la información) y que la misma se encuentra completa (integridad de la información)” y lo que resulta de extrema gravedad ambiental:

El estudio de suelos utilizado en los pliegos, no se corresponde en fecha y nombre del profesional responsable, con el mencionado por el área técnica del IVC, debilitando la veracidad de la información [y el] Incumplimiento de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental N° 123 y sus modificatorias: existieron criterios contradictorios entre distintas áreas del organismo y la Procuración General que no fueron resueltos. Como consecuencia de ello, del relevamiento del expediente no puede determinarse si la obra requiere o no certificado de aptitud ambiental como así tampoco si el mismo fue tramitado.

En el segundo Informe de Auditoría sobre la Corporación Antiguo Puerto Madero (2004) –cuando era su presidente Matías Barrotaveña– se decía:

No obstante lo expresado por la Procuración General (en su dictamen N° 25717/04 de fecha 01 de Junio de 2004) acerca de que “... Las disposiciones sobre Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, previstas en la Ley N° 24.156, no resultan de aplicación directa a la Corporación, como tampoco lo son, en forma directa, las contenidas en la Ley N° 70; siendo el control, en el ámbito de ambas leyes *post factum*”, cabría considerar que, las actuales circunstancias políticas, económicas y sociales distan mucho de aquellas que motivaran la sanción de las leyes de Reforma del Estado a fines de la década de 1980. En ese

2145. *Ibidem*, p. 15.

sentido, y a fin de ejercer un control más directo sobre la gestión de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. se debería promover la aplicación de las disposiciones sobre Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, previstas en la Ley N° 24.156 y/o en la Ley N° 70 de la CABA y generar canales formales de comunicación y colaboración entre los Organismos de Control creados por las leyes citadas y la Constitución de la CABA, de modo que garanticen el ejercicio pleno de la competencia y el adecuado seguimiento de las actividades y fines societarios.²¹⁴⁶

Detectaron en dicho relevamiento que no se habían presentado a IGJ a septiembre del 2004 los estados contables del 2003, que no se registraban en IVA las operaciones posteriores a junio 2003 y que el Estatuto social no se había modificado a pesar de las variaciones de capital y aportes. No se volvieron a hacer auditorías nunca más desde entonces.

En relación a AUSA, en los últimos dos informes de AGCABA sobre obras puntuales encomendadas efectúa observaciones críticas sobre las reticencias a entregar documentación, el “débil e inadecuado sistema de control interno integral e integrado en el desarrollo y ejecución de obras realizadas por AUSA en el marco de la Ley N° 3060 CABA tanto como en el marco de obras encomendadas por otros organismos públicos”, procesos constructivos sin mediar presentación de documentación o intervención del APRA y otras múltiples ilegalidades. AGCBA manifiesta que AUSA “presenta serias dificultades tanto para cumplir sus propios reglamentos como la normativa vigente de la CABA que le es aplicable”.²¹⁴⁷ También se pone de manifiesto la práctica de adjudicación de licitaciones y suscripción de contratos con la adjudicataria con carácter previo a la obtención del Certificado de Aptitud Ambiental de la obra otorgado por la APRA, Falta de inspecciones de obra, realización de tareas antes de la firma del contrato y las contrataciones directas injustificadas en temas ambientalmente sensibles. Según el informe:

El Directorio de AUSA aprobó la contratación directa para el “Trasplante de Especies Arbóreas ubicadas en la traza de los futuros túneles Metrobus San Juan”, a la Empresa *The Clean Garden* SRL, sin contar con el Dictamen Legal respectivo.

El Dictamen Legal presentado al Directorio de AUSA para la aprobación de la contratación directa para el “Trasplante de Especies Arbóreas ubicadas en la traza de los futuros túneles Metrobus San Juan” no fundamenta adecua-

2146. Disponible en: <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-547.pdf> [fecha de consulta: 23/11/2021].

2147. Informe sobre obras encomendadas a AUSA, periodo 2015, aprobado con disidencia parcial. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20171102_1749---AUSA.-Obras-encomendadas-por-el-GCBA.pdf [fecha de consulta: 23/11/2021].

damente la excepción a los procedimientos de contratación previstos en el Reglamento de Contrataciones de AUSA.²¹⁴⁸

Se constata que estas empresas del Estado funcionan en una realidad paralela. Deciden mega obras con la sola decisión de su Directorio, en el mejor de los casos. Sus presupuestos no pasan por la Legislatura y no garantizan en sus procedimientos ni el control de ambientalidad ni la participación ciudadana y violan sistemáticamente, como lo prueban los reiterados informes de auditoría, el principio de legalidad.

En el Informe final de Auditoría de Gestión al APRA (período auditado 2014, aprobado por unanimidad en diciembre 2015)²¹⁴⁹ auditan a la Dirección General de evaluación técnica (DGET), responsable de la emisión de los certificados de aptitud ambiental. Observan su deficiente programación financiera para elaborar el Programa 92 (Prevención ambiental, Evaluación Técnica y certificados ambientales) para el Presupuesto 2014.

La DGET, no contaba, en el período auditado (2014) ni al momento de la realización de la presente auditoría (2015), con Manuales de Procedimientos referentes a la gestión de sus responsabilidades primarias. La DGET no cuenta con un Sistema o Base de Datos Informáticos.

El informe detecta fallas en la gestión y errores de registro en el número del Certificado de Aptitud Ambiental (CAA) del llamativo numeroso Grupo de Expedientes Electrónicos (EE) al que no referimos en Capítulo X,²¹⁵⁰ y en el Grupo de Expedientes en Papel: reiterados casos de “incumplimiento a la Ley N° 123” por parte del organismo encargado de velar por su cumplimiento, “fallas en la gestión de los expedientes” y “gran dispersión en los tiempos de tramitación”. El informe es lapidario a señalar en relación a las contrataciones gestionadas por la DGET-APRA: “deficiencia en la exposición y gestión del listado de Contrataciones enviado por la DGET”, que “la Comisión Evaluadora de Ofertas no emitió su dictamen en el plazo previsto en norma”, que “no hay constancia del dictamen de la Comisión Evaluadora de Ofertas” y la “incompatibilidad con las responsabilidades primarias y falta de oposición de intereses de la DGET”. Se subraya que “la DGET no debe ser ‘juez y parte’ en la gestión y contratación de servicios necesarios para que los titulares de

2148. Informe sobre obras encomendadas a AUSA, periodo 2014, aprobado por unanimidad. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20160719_1627---AUSA-Obras-encomendadas-por-el-GCBA.pdf [fecha de consulta: 23/11/2021].

2149. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20160127_1601---APRA-Evaluacion-tecnica.pdf [fecha de consulta: 23/11/2021].

2150. Ver en el Cap. X, pto. 2.5.1. Resistencias a la Evaluación de Impacto Ambiental, APRA y la “máquina de no relevante efecto”.

obras, proyectos etc. cumplimenten con la tramitación del CAA, aun siendo los titulares Organismos públicos del GCBA”.

En el Informe final de la Auditoría sobre la Dirección General Registro de Obras y Catastro (DGROC) del Ministerio de Desarrollo Urbano²¹⁵¹ se señala críticamente: Inexistencia de Manual de Procedimientos, falla en el circuito interno respecto de los plazos de tramitación, prolongados los plazos de gestión y resolución de las actuaciones, falta de constancias de las notificaciones, consultas y demás gestiones, la falta de intervención previa del órgano asesor jurídico, fallas en el sistema de información de seguimiento de actuaciones (“No existe un listado completo de las actuaciones tramitadas en la DGROC, durante el año auditado, 2012”), falla en el control de gestión y débil ambiente de control interno, falla en la coordinación con la DGFyCO, deficiencia en la administración y guarda de archivos físicos y falta de Final de Obra y Verificación Especial N° 4 de los/as profesionales verificadores de obra. Sobresalen las observaciones sobre la deficiente gestión y guarda de edificios de valor histórico patrimonial (APH. Protección Patrimonial de Edificios “Catalogados”) en base al relevamiento de expedientes de la muestra, la falta de un Registro Único Ordenado por Inmueble de acuerdo a lo establecido en el CPU y la falta de resguardo de los archivos físicos de la documentación de Registros. Se recomendaba para ejercicios futuros: Realizar auditorías, de manera simultánea, en la DGROC y la DGFyCO por la interrelación e interdependencia que tienen sus misiones y funciones; realizar una auditoría informática en el organismo; efectuar el seguimiento de las tareas realizadas por el organismo auditado y la culminación y puesta en funcionamiento del Registro Único Ordenado por Inmueble; realizar una auditoría de gestión de los archivos físicos en los subsuelos del Edificio del Mercado del Plata. Nada de esto sucedió con posterioridad.

Es de gravedad ambiental entre otras observaciones legales formuladas en el Informe final que audita al Ministerio de Desarrollo Urbano en el año 2010,²¹⁵² que se constate el incumplimiento de la Ley N° 123, artículo 26. En todas las actuaciones de contratación de obras públicas relevadas, y que por su naturaleza lo requerían, no consta la acreditación de la celebración de las audiencias públicas prescriptas por la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental N° 123 y modificatorias, con carácter previo a los respectivos llamados, y además el incumplimiento de su artículo 9.g, con Certificados de Aptitud Ambiental extemporáneos emitidos en forma posterior a la contratación de la obra. Asimismo,

2151. Informe sobre obras encomendadas a AUSA, periodo 2012, aprobado por unanimidad el 02/12/2013. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20131226_1411---Dirección-General---Registro-de-Obras-y-Catastro.pdf [fecha de consulta: 23/11/2021].

2152. Aprobado con disidencia parcial el 02/11/2011. Disponible en: <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-1.11.15%20Info%20Final%20aprob%20CA%2002-11-11.pdf> [fecha de consulta: 23/11/2021].

consignan que los pliegos de contratación de obras públicas relevadas no exigen el cumplimiento de la Ley Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo N° 19587/72 y sus modificatorias, ni del Decreto N° 911/96 y sus modificatorias “Reglamento de Higiene y Seguridad para la Industria de la Construcción”.

Desde la creación de la Auditoría hasta la fecha no encontramos que se haya auditado nunca a la DGIUR y especialmente la aplicación del principio de legalidad y leyes ambientales al aprobar demoliciones, proyectos y obras (en la respuesta de auditoría no aparece ningún informe, así tampoco en la *web*).

A pesar de la valiosa información sistematizada que surge de las auditorías y sus contundentes y fundadas observaciones y recomendaciones, que son remitidas a la Legislatura y tienen formalmente estado público, nada cambia. El GCBA reitera las prácticas que son observadas y la Legislatura las ignora. A lo sumo algún/as legislador/a aisladamente las utiliza cuando judicializa alguna de estas situaciones o las divulga a los medios. La Auditoría no suele judicializar las ilegalidades detectadas ni pedir la inconstitucionalidad de las normas o de los actos administrativos, aunque a veces puedan tener consecuencias dañosas y afectar intereses colectivos.

En muy escasas oportunidades alguno de los/as auditores les da estado público a los escandalosos hallazgos. Así por ejemplo Facundo De Gaiso (Coalición Cívica) denunció que el “millonario negocio de la poda del arbolado”,²¹⁵³ controlado por los presidentes de las 15 Juntas Comunales, que casualmente son todos del PRO, aumentó 500% en 3 años. Efectivamente el informe de Arbolado Urbano del 2012 prueba cuanto se pagaban en el 2012 y cuanto se pagó en el 2015. En el año 2012, según el último precio disponible que publicó la AG-CABA en un informe de 2014, la poda integral de un árbol de hasta 6 metros de altura tenía un precio de 3,54, que en el año 2015 fue elevado a 8, situación que se replicó para los árboles de entre 6m y 12m, cuyo precio varió de 8,95 a 289, de entre 12m y 18m, cuyo precio se incrementó de 0,63 a 809 y para los de una altura mayor a 18m que pasaron a tener un costo de 3,62 a 514 en 2015. “Los presidentes comunales, sin ningún control realizado por inspecciones que acrediten, por escrito, lo realizado por la empresa, pagan los certificados y quieren que salga por tramite exprés estos certificados millonarios”, evidenció del Gaiso. Concluyó que “las empresas contratistas no son idóneas y solo persiguen un fin lucrativo, ya que su facturación es por cantidad de árboles podados e intensidad de la poda”.

2153. “El auditor Facundo del Gaiso contra el negocio de la poda”, en *Nueva Ciudad*, 08/04/2016. Disponible en: http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201604/25289-el-auditor-facundo-del-gaiso-contra-el-negocio-de-la-poda.html?fb_comment_id=349048791885635_458325537624626#fa143f72964d [fecha de consulta: 31/05/2018].

También tenía presencia en los medios el auditor (2011-2015) Eduardo Epszteyn denunciando en base a informes de auditoría falencias u omisiones en materia de obras y gastos desproporcionados en relación a residuos, obras pluviales o hidráulicas, Metrobus, entre otras.

Algunas escasas veces son los/as periodistas quienes levantan esta información. Así, por ejemplo, en relación al Distrito de las Artes, en una columna de opinión, Massuh y Baldiviezo citan un informe de la Auditoría de la Ciudad para explicar cómo desde que se conformó por ley el Distrito de las Artes:

... el GCBA avanza como una gran telaraña con grandes obras de supuesta renovación urbana en La Boca, con la finalidad de acelerar el flujo de inversiones, el incremento del valor del suelo y, en consecuencia, la gentrificación de la población originaria...

Se refieren a las obras de “recuperación” de zonas degradadas y subutilizadas en torno a la Usina de las Artes, el bajo autopista y el Dique O, hasta obras más puntuales como la nivelación de la calle Necochea. Explican cómo en 2015 se conformó un consorcio de propietarios e inversores del Distrito de las Artes como una asociación civil que presiona constantemente al Gobierno porteño.

Un informe de la Auditoría General de la Ciudad deja en claro las intenciones al señalar qué partes de la Ley se cumplen y cuáles no. Así expresa que el GCBA no ha realizado acción alguna para atender la situación de vulnerabilidad social relevando la necesidad de soluciones habitacionales y para facilitar la permanencia de las familias radicadas actualmente en el Distrito de las Artes.

Del informe de auditoría surge claro como la “Renovación Urbana” deviene una política expulsiva para generar más renta y plusvalía urbana para los empresarios inmobiliarios.²¹⁵⁴

X.4.4. Conclusiones y reflexiones sobre el rol de otros organismos de defensa y control en relación con el ambiente en la Ciudad

En la mayoría de estos organismos que hemos analizado y algunos otros como el Ente regulador de los servicios públicos de la Ciudad, encontramos oportunidades perdidas para restablecer la confianza ciudadana y omisiones e inacciones en materia de defensa del ambiente y el patrimonio, a pesar de los múltiples instrumentos, presupuestos e importantes equipos con los que cuentan.

2154. Massuh, Gabriela y Baldiviezo, Jonathan, “Macri está haciendo desaparecer La Boca”, en *elcoheteealaluna.com*. Disponible en: <https://www.elcoheteealaluna.com/macri-esta-haciendo-de-saparecer-la-boca/> [fecha de consulta: 23/11/2021].

En el caso de la Defensoría del Pueblo de la Nación descabezada, falta conducción política, sus cuadros técnicos están desaprovechados. Ha perdido visibilidad y credibilidad en la medida que no está presente en la agenda pública. Cumple con el ritual de asistencia en audiencias públicas de servicios públicos con intervenciones claras y contundentes sin ser escuchada. Pero la Corte la sacó de juego en la causa “Mendoza” por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo y no se presenta en las causas locales en materia ambiental, si bien podría/debería hacerlo (en todo el país) en todos los conflictos y violaciones a principios ambientales.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad, con una importante estructura completamente desaprovechada. A lo largo de 20 años ha ido perdiendo independencia e iniciativa, a pesar de crecer en personal, sedes y presupuesto. Se constata poca eficacia en sus gestiones. Los permanentes cambios de metodología en el registro de casos y trámites dificultan su análisis comparado en una línea de tiempo. No hay seguimiento de los casos ni indicadores de resultados de los trámites y actuaciones. Hay muchas actividades de información, difusión y sensibilización sobre derechos y participa de muchas audiencias públicas por temas de servicios nacionales, pero escasamente en las de la Legislatura, menos aún en las de los temas conflictivos. Se destaca la buena predisposición de su personal y equipo para la atención al público y tener a profesionales relevantes de gran valía en tareas menores. No se aprovechan las muchas herramientas de que se disponen para la defensa de derechos. Especialmente a nivel judicial, tuvo escasísimos casos ambientales y actualmente ninguno, y a nivel extrajudicial, en 2016 solo una mediación y otra en el año 2000.

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires en términos generales es el organismo de control que mejor funciona y mejor ha funcionado a lo largo de 20 años. Tiene equipos muy competentes, buenas investigaciones e informes públicos. Ahora se ve diezclado por el recorte que se le hace en la agenda de lo que puede ser auditado. Además, le falta mayor difusión a la ciudadanía de sus informes y debería judicializar sistemáticamente las ilegalidades detectadas, pedir la inconstitucionalidad de las normas o de los actos administrativos, especialmente si se constatan consecuencias dañosas y afectan intereses colectivos. Debería también profundizar los controles, como parte del control de legalidad, en la aplicación de los presupuestos mínimos de la Ley General del Ambiente y el control de convencionalidad (control de ambientalidad) no solo cuando audita organismos y programas ambientales, sino en el conjunto de los organismos, programas y políticas públicas para saber si sus decisiones entrañan control de ambientalidad previo en la toma de decisiones.

X.5. Conclusiones y reflexiones sobre el juego de articulaciones, interpodereos o el “sistema de frenos y contrapesos” en materia ambiental en la Ciudad²¹⁵⁵

Se abren muchas líneas de análisis e investigación a partir de esta investigación que, a nuestro juicio, merecerían ser profundizadas y que exceden a este trabajo vinculadas a la crisis de representación en la Ciudad, el hiperpresidencialismo en el funcionamiento del Poder Ejecutivo en la CABA, el centralismo y sometimiento de las instituciones autónomas al funcionamiento de las instituciones nacionales, particularmente cómo funciona el hiperpresidencialismo de la Nación en la relación con el jefe de Gobierno y el verticalismo en los procesos de selección de candidatos/as a cargos de representación incluso comunales decididos por los/as referentes desde el orden nacional. Otras líneas de análisis necesarias deberían ser las de estudiar mecanismos para prevenir la corrupción de los/as funcionarios/as en torno a la peculiar forma del “prevaricato urbanístico”; la de explorar propuestas para mejorar la independencia del Poder Judicial y de los organismos y mecanismos de control, especialmente en torno a los mecanismos para su designación, entre otras.

Si como sostiene Sabsay el logro de eficacia en el cumplimiento del sistema constitucional depende de la existencia de una cultura fundada en la convicción por parte de todos los actores de que el mismo redundará en claros beneficios para todos/as ellos/as, esto exige una permanente vigilancia sobre el respeto de las normas. Para ello, de lo que se trata es de identificar en cada norma a quien compete ejercerla, quién es el destinatario asignado por la Constituyente. Requiere una fuerte toma de conciencia comunitaria sobre la obligatoriedad de la Constitución y las normas en general y, en definitiva, son los propios ciudadanos/as quienes en todo momento velarán por su efectiva vigencia.²¹⁵⁶

En la Constitución de la Ciudad hay obligaciones que hemos analizado de cada uno de los Poderes del Estado y muchas veces de varios de ellos de manera concurrente en la protección de ambiente, del patrimonio y del paisaje. Pero además del derecho al ambiente ya analizado, se suma el deber de todo/a ciudadano/a de defenderlo (art. 41 CN y art. 27 CCABA), lo cual en una democracia participativa cobra además una particular amplificación en cuanto a los mecanismos y formas a su alcance para hacerlo y a la escucha debida por parte de los poderes públicos y la permeabilidad que estos deben tener en cuanto a sus opiniones, reclamos y planteos.

2155. Zonis, Federico, “La calidad de las democracias y la eficacia del derecho ambiental”, en Cafferatta, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, op. cit., T. I, pp. 606-612.

2156. Sabsay, Daniel, *Manual de Derecho Constitucional*, 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2011.

La Constitución de la Ciudad en particular es muy generosa y da un marco más que interesante y mandatos claros y específicos para las políticas de preservación ambiental y patrimonial. Sin embargo, las gestiones ejecutivas y legislativas, y también parte del Poder Judicial no han estado a la altura de su letra. La actual contaminación visual, auditiva y ambiental de la Ciudad –Río de la Plata y Riachuelo principalmente–, la pérdida de espacios verdes, la mala y cara gestión de los residuos, la privatización de los espacios públicos, la pérdida de valioso patrimonio, el crecimiento edilicio desmesurado y en muchos casos ilegal, obras públicas insustentables, la venta de tierras públicas necesarias y la creciente gentrificación son la muestra más clara del fracaso en esos temas y del incumplimiento de sus mandatos.

Coincidimos con Marcelo López Alfonsín en que es infrecuente que se discuta sobre los modelos de justicia que fundamentan las normas y las estrategias políticas que pretenden proteger el ambiente. En general se estudia el derecho ambiental sin tener en cuenta el contexto en el que se aplican esas normas, ni su eficacia. La temática ambiental trae consigo abundantes e importantes cambios. Se produjo una metamorfosis de los paradigmas jurídicos tradicionales ante su insuficiencia para responder a las nuevas realidades. Este viraje conlleva la necesidad de reconsiderar los deberes de los tres poderes del Estado. Los nuevos principios jurídicos propios de esta disciplina, los procesos colectivos, el efecto expansivo de determinadas sentencias, la amplia legitimación activa para accionar, el daño ambiental que no reconoce fronteras geográficas y la peculiaridad de la recomposición dejan sin efecto los moldes anteriores y se alejan de los parámetros tradicionales y aún no terminan de ser asimilados por ninguno de los poderes del Estado.²¹⁵⁷

Así, en el camino de este análisis y más allá de lo concluido en los acápites anteriores en relación al rol de cada uno de los poderes de la Ciudad en materia de protección del ambiente y el patrimonio, en el ejercicio de los mandatos constitucionales y competencias que le son atribuidas, nuestra evaluación, especialmente en el juego de sus interrelaciones y con la ciudadanía, es la siguiente:

- *Del Legislativo.* La Legislatura de la Ciudad tiene un desempeño desparejo en relación a la sanción de leyes en materia ambiental y patrimonial. Los mayores déficits son la falta un Código Ambiental o una Ley General del Ambiente de la Ciudad, la necesidad de actualizar el Plan Urbano Ambiental legislando programas con mayor detalle, la necesidad de incorporar transversalmente en los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación la variable ambiental transversal-

2157. López Alfonsín, Marcelo, “El derecho a un ambiente sano”, en *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho*, N° 213, junio 2017, p. 63.

mente, la necesidad de una nueva Ley de Evaluación de Impacto Ambiental –que no solo repare los retrocesos de las últimas modificaciones sino que signifique un salto cualitativo en la maximización de los estándares ya fijados por la Jurisprudencia federal en la interpretación de la LGA–. Faltan sancionar o modificar muchas leyes ambientales, y muchas de las sancionadas son perfectibles,²¹⁵⁸ pero la evaluación de lo legislado específicamente no es negativa. Es también un pendiente imprescindible de reparar el de regular los procesos colectivos de manera amplia,²¹⁵⁹ lo que contribuiría en gran medida a la protección del ambiente y la defensa del patrimonio.

Resultan de extrema gravedad la violación por parte de la Legislatura de las normas constitucionales nacionales y de la Ciudad, la violación a los principios y estándares de las Leyes de Presupuestos mínimos, en la extendida mala práctica de normas que modificaban el CPU o ahora en los nuevos códigos, especialmente cambiando las zonificaciones o declarando bienes del Estado prescindibles y permitiendo su venta o permitiendo concesiones sobre el espacio público, desde privatizaciones en el uso de espacios verdes y públicos a gravísimas pérdidas irreversibles de los mismos, con procesos de daño ambiental, patrimonial y paisajísticos graves (cementación de humedales, pérdida de acceso a la costa, entre otros). Todo esto configura el capítulo legislativo del “extractivismo urbano”, sin el cual, dada nuestra buena Constitución de la Ciudad, a su vez reforzada por los principios de la LGA, este fenómeno depredador no podría haber avanzado.

En materia patrimonial se ha avanzado mucho en las normas de protección. Sin embargo, se evidencian falencias a la hora de la efectiva protección de bienes que forman parte del patrimonio tanto por la posibilidad de fuga que ofrecen las normas, como por la falta de dinamismo del sistema para protegerlos²¹⁶⁰ y más aún por las siempre impredecibles interpretaciones de los organismos encargados de su aplicación, hoy cooptados o seducidos por la lógica del mercado inmobiliario. El problema se agudiza ahora en el envío del PE

2158. Ver el detalle en el Cap. X, pto. 1.7.

2159. Los actuales proyectos en danza son restrictivos, por lo que la mayoría de los/as entrevistados/as que ejercen la profesión en defensa de los intereses colectivos prefieren que no se legisle aun si es sobre la base de esos proyectos.

2160. En el mismo sentido, Pucciarello, Mariana, “La protección jurídica del patrimonio cultural en la Ciudad de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., p. 240.

de proyectos para la “despatrimonialización” de bienes que estaban bajo la protección genérica de ser anteriores a 1941.

Hay un gran déficit por parte de la Legislatura en la falta de control de constitucionalidad, convencionalidad y ambientalidad de las leyes que sanciona. Hay un gran déficit en la falta de un funcionamiento participativo en la elaboración de las leyes acorde con la “democracia participativa”, que llega a ribetes graves cuando implica expresada en audiencias públicas, legislar contra la voluntad de la ciudadanía marchas y movilizaciones. En los casos donde las leyes son el producto de una deliberación amplia y participativa y se construye una mayoría sólida sobre bases argumentales, la legitimidad que obtienen persuade de judicializarlas aún a quienes no estuvieron de acuerdo.

Hay una omisión importante por parte de la Legislatura cuando no controla al Ejecutivo en la reglamentación y cumplimiento de las Leyes que sanciona (debería crearse un Observatorio en la materia). La Legislatura no ejerce su rol de control del Poder Ejecutivo ante la falta de reglamentación de las normas. La Legislatura puede y debe monitorear y debería haber solicitud de informes periódicos al Ejecutivo sobre ello y sobre el cumplimiento de las leyes en general, como práctica habitual, sea quien sea gobierno u oposición.

La Legislatura tampoco ejerce cuanto pudiera su rol de control sobre la afectación de los recursos públicos. Debería haber un seguimiento más estricto de la ejecución presupuestaria centralizada y descentralizada en las políticas públicas ambientales y de cuidado del patrimonio. Tampoco la Legislatura está ejerciendo su rol en la exigencia al PE ante los reiterados incumplimientos en materia de descentralización, construcción de subtes y urbanizaciones y falta de respeto a las competencias de las comunas, vencidos todos los plazos constitucionales, legales y careciendo de razonabilidad la demora. Muchas leyes son incumplidas y sería bueno que la Legislatura legisle expresas sanciones a la ineficacia de los/a funcionarios/as por ejemplo en el caso de las leyes de Basura Cero, Arbolado Público, falta de control en materia de contaminación atmosférica, acústica y de aguas, protección de patrimonio, construcción de subtes, urbanizaciones, estacionamiento, semáforos, peatonalización, atención veterinaria de animales de compañía, entre otras –muchas de ellas con presupuesto asignado no ejecutado–.

- *Del Ejecutivo:* Como hemos visto la tradición hiperpresidencialista nacional se replicó en la Ciudad, a pesar del intento de la Constitución de CABA de ampliar los frenos y contrapesos, con novedosas

instituciones que dan más facultades de control o la última palabra al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

Es el Poder Ejecutivo el que marca los tiempos en la Legislatura, aun cuando no tuvo mayoría propia. Cuando la tiene envía sus proyectos que salen de manera express y cuando no la tiene, bloquea otras iniciativas que no son de su interés o recurre a regular por decretos. Hay un gran déficit por parte del PE en la omisión de cumplimiento de las mandas constitucionales en materia ambiental y de gestión del patrimonio²¹⁶¹ y en la creciente falta de control de constitucionalidad, convencionalidad y ambientalidad en muchos decretos que emiten y proyectos de ley que envían a la Legislatura, pero especialmente en reiteradas disposiciones de muchos organismos (APRA, DIGIUR y AUSA, de los que hemos analizado exhaustivamente), configurando reglamentaciones que violan el espíritu de las leyes o que lisa y llanamente las violan con algún pretexto de excepcionalidad.

Es de esperar que las autoridades tomen nota con premura de esta cuestión, a fin de responder a las expectativas de la ciudadanía con cada vez mayor conciencia ambiental.

La Legislatura nunca aprueba pedidos de interpelación a ministros/as y funcionarios/as. Rara vez y por casos gravísimos y extraordinarios los convierte en citaciones o directamente el PE envía a funcionarios a dar explicaciones (inundaciones, derrumbe del edificio de Bartolomé Mitre al 1200, incendio de *Iron Mountain*, entre los casos que son objeto de nuestro análisis en sentido amplio). Cuesta mucho que se aprueben pedidos de informes, y si así ocurre llegan “lavadísimos” y, cuando se aprueban, pocos son contestados. En 2016, los/as legisladores/as de la Ciudad aprobaron 629 requerimientos de datos, de los cuales el Gobierno contestó 325, casi el 52%. Fue la mejor performance desde 2010 e, incluso, hay que ir más atrás para ver un desempeño que supere el 60%.²¹⁶²

Hay áreas del GCBA cuyo presupuesto principal no pasa por decisiones de la Legislatura (ejemplo AUSA y Corporación Puerto Madero) y con escaso o nulo control de la Auditoría: algunas en veinte años nunca han sido auditadas (por ejemplo, la DGIUR) o lo han sido escasa o insuficientemente (ejemplo Corporación Puerto Madero y Corporación del Sur).

2161. Ver en Cap. X, pto. 2.8.

2162. “El Ejecutivo porteño respondió la mitad de los pedidos de informes”, en *El Auditor Info*, 22/02/2018. Disponible en: https://elauditor.info/investigacion/el-ejecutivo-porteno-respundio-la-mitad-de-los-pedidos-de-informes_a5a8db3842d82877c8250d83a [fecha de consulta: 23/11/2021].

Aunque en las respuestas a los pedidos de informes, en los informes de Auditoría y hasta en fallos judiciales surgen evidentes irregularidades, omisiones e ilegalidades, que incluso han sido enviadas cada vez en forma reiterada a la Justicia Penal, tanto APRA como DGIUR, como AUSA, AGC o la Dirección de Patrimonio no cambian sus procedimientos, nunca hay responsables de las ilegalidades condenados ni siquiera con sanciones administrativas y se naturalizan prácticas inconstitucionales, sean ilegales o elusivas de la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad o la Ley General del Ambiente.

Si bien la falta de comprensión de la problemática y la falta de voluntad política en el más alto nivel de la Administración han sido una constante, solo matizada por alguna honorable excepción o por períodos o temáticas en puntuales en función del compromiso de algún/a funcionario/a con incidencia, hay una creciente disociación entre lo discursivo y propagandístico y los hechos de la gestión en materia ambiental. En los últimos diez años, el contexto internacional de la globalización financiera y sus inversiones inmobiliarias en conjunción con la gestiones del PRO Cambiemos en la Ciudad ha consolidado un modelo de desarrollo urbanístico que causa afectaciones ambientales, al patrimonio, al paisaje, a la calidad de vida, al “derecho a la Ciudad” irreparables, agudizando aún más problemas anteriores irresueltos y los nuevo Código Urbanístico y de Edificación –inconstitucionales en su proceso de elaboración en contra de la voluntad ciudadana expresada de las más diversas formas e inconstitucionales en sus contenidos contrarios a los principios ambientales, especialmente de congruencia, de progresividad y no regresión, de sustentabilidad, de función “ecológica de la propiedad” y de equidad intergeneracional– se encaminan a la consolidación institucional de ese modelo depredador del ambiente como regla general, al que hoy solo se hoy accedía por vía de las exóticas interpretaciones y con la pasiva anuencia de parte de la Justicia.

Además, en este contexto y en correlato con las violaciones en materia ambiental hay que subrayar las violaciones por parte del PE a la democracia participativa. Si bien la Constitución de CABA no establece expresamente mecanismos de participación popular al momento del dictado de normas por parte del Ejecutivo, como bien advierte Pulvirenti:

... cuando se aceptan planos de obras, se dictan oscuras disposiciones interpretativas o acuerdos interpretativos que no se publican y quedan sujetos a curiosos exigüos plazos de “depuración de antecedentes” que en la prác-

tica implican la eliminación física de los expedientes donde se decidieron cuestiones que pueden implicar numerosos metros de construcción más y obviamente ganancias.²¹⁶³

Aun cuando no haya específicas disposiciones, la lógica con la que deben actuar los funcionarios/as del PE es la del mandato genérico de la participación ciudadana en todas las instancias (art. 1 CCABA). Coincidimos con la jueza Mabel Daniele en que

... tratándose de una materia tan sensible para la calidad de vida de las grandes urbes como lo es la del ordenamiento y planeamiento urbano –que mereció por parte del constituyente de un régimen legislativo especial rodeado de múltiples garantías de participación ciudadana–, la Administración debe extremar el celo en el cumplimiento de las normas respectivas vigentes y evitar la consumación de situaciones de hecho, que, en la mayoría de los casos, resultan de muy difícil reversibilidad.²¹⁶⁴

Asimismo, hay varios casos importantes donde la Constitución de la Ciudad prevé la articulación y participación ciudadana como responsabilidad en cabeza del PE y se incumplen. Falta una interacción más amplia y abierta con la sociedad civil desde el Consejo de Planeamiento Estratégico (art. 19 CCABA), falta una actualización periódica y participativa del Plan Urbano Ambiental (art. 29 CCABA). No ponen la información disponible en tiempo y forma. No usan los mecanismos de audiencia pública, referéndum y consulta no vinculante (arts. 63, 64 y 65 CCABA). No promueve la participación ciudadana ni de las ONG (art. 104, inc. 29 y art. 38 CCABA). No promueve ni facilita “la participación comunitaria en la gestión ambiental” (art. 104, inc. 27 CCABA). No atiende las recomendaciones de los consejos consultivos temáticos, los han desmantelado o simplemente nunca los crearon –por ej. de Juventud–²¹⁶⁵ (art. 104, inc. 30 CCABA). Ha incumplido las prioridades presupuestarias votadas por los/as vecinos/as cuando se puso en funcionamiento el presupuesto participativo en el modelo de Porto Alegre, luego lo

2163. Pulvirenti, Orlando, “El difícil entramado de la realidad en los fallos sobre Urbanismo”, *op. cit.*, p. 121.

2164. *Ibídem*, citada en p. 125.

2165. Hubo Consejo de la Juventud con organizaciones no gubernamentales en el periodo previo a la autonomía, cuando se creó la Subsecretaría de la Juventud, durante la gestión de Facundo Suárez Lastra, Juan José Pi de la Serra subsecretario, de la cual tuve el honor de formar parte como directora. En esa área desarrollamos también una iniciativa que hoy entiendo pionera en el Programa “Juventud en Contacto con la Naturaleza”, con los/as impulsores de la Reserva ecológica Costanera Sur, aún ni siquiera reconocida como tal, y la ONG Aves Argentinas.

desactivaron y últimamente lo han acotado a una modalidad *online* violatoria de la descentralización porque el PE central en realidad solo pone en consulta iniciativas en el estrecho marco de los presupuestos destinados a las comunas (art. 52 CCABA).

La otra situación de extrema gravedad e incumplimiento constitucional por parte del PE de la CABA es el “ninguneo” a la descentralización: primero, demorada durante años por falta de voluntad política de las mayorías oficialista y opositora, luego cercenada legislativamente y reglamentariamente y en los hechos ignorada. En la actualidad el PE central, sus diferentes Ministerios, áreas y empresas del Estado de la CABA actúan como si las comunas no existieran, violándose el artículo 104, inciso 15 CCABA. Ni que hablar de la falta de respeto a las posiciones y opiniones de los Consejos Consultivos comunales (art. 131 CCABA) que nunca son consultados y/o el PEN actúa abiertamente en contra de lo que ellos proponen o manifiestan, destruyendo otra forma de articulación y escucha a la ciudadanía.

- *De las Comunas.* Más allá de la demora en su concreción y de su negación por parte del PE central, las comunas no están cumpliendo con su misión y están defraudando las expectativas de la sociedad (arts. 127 a 131 CCABA). Actúan en general como apéndices del poder central.²¹⁶⁶ A título individual son escasísimos/as los/as integrantes de juntas comunales que están presentes allí donde la ciudadanía se moviliza por algún tema en sus barrios, y más escasos aún los/as que tienen iniciativas parlamentarias o articulan proyectos con los/as vecinos/as.²¹⁶⁷

2166. Esto nos remite por un lado a la crítica que significa no haber sancionado después de veinte años una Ley Electoral propia de la Ciudad, y al seguirnos rigiendo por la ley nacional, no permitirse en las comunas que puedan presentarse a la elección agrupamientos que no sean partidos políticos. Esto hubiera permitido “descomprimir” la “democracia participativa” aun a nivel descentralizado. Por otro lado, nos lleva al tema de los mecanismos de selección de candidatos/as al interior de las fuerzas políticas, que excede en mucho a este trabajo, y que fuera objeto de nuestros desvelos e investigaciones en las décadas de los 80 y 90 cuando analizábamos por qué llegan las que llegan, elaborábamos fundamentos para promover el “cupó femenino” y la Ley de Cuotas. Lo que ya se constataba en ese entonces y se ha agudizado con el correr del tiempo es un manejo feudal de los dirigentes del más alto nivel en el armado de las listas que habilitaban para cargos legislativos (esto se verifica ahora también en la selección de los candidatos/as para integrantes de las comunas) a personas en general “manejables” e “incondicionales” en su obediencia vertical a quien los elige —esto atraviesa a la mayoría de las fuerzas políticas—.

2167. En general, y en el tema bajo estudio, son comuneras mujeres las que están más presentes, destacándose varias del FPV y alguna de la CC o de ECO y algún comunero/a de los que hubo Proyecto Sur. Así por ejemplo Julieta Costa Díaz de la Comuna 13 siempre presente en los conflictos, en las audiencias públicas, haciendo seguimiento presupuestario y judicializando situaciones, en su momento también Ondina Fraga en la Comuna 6. Interesantes iniciativas de Camila Rodríguez (FPV, Comuna 15), María de los Ángeles Suárez (FPV) y Verónica Laura Bruk (ECO) en la Comuna 3. También acompaña a los/as vecinos/as judicialmente Romina Natalí Braga (ECO, Comuna 13),

Un gran error de la Constitución de la Ciudad ha sido poner la presidencia en cabeza del “primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la comuna” (art. 130 CCABA), lo que debería ser modificado. Esto lleva en general a que, aunque la mayoría en una junta comunal esté en manos de otras fuerzas de oposición (por ej. ha ocurrido y ocurre en las Comunas 5 y 15), la presidencia siga en manos del oficialismo. Esto debería ser modificado en una eventual reforma constitucional, más allá del profundo debate que impulsamos hacia un sistema parlamentario mixto con representación comunal en la Legislatura.

Si bien la propia Justicia de la Ciudad ha dicho que

... las comunas ocupan un lugar central en el concepto de democracia participativa. Y lo participativo hace referencia a la posibilidad de articular lo individual con lo colectivo en forma inmediata y sostenida. Instituciones de democracia participativa, por lo tanto, son aquellas que permiten a los ciudadanos tomar directamente parte en la vida política, en la vida de la polis, por eso creo que se trata de instituciones siempre incluyentes, que intentan romper la serie que propone la intervención del pueblo bajo la exclusiva agenda electoral. Una soberanía popular proactiva y no sometida, exclusivamente, al calendario electoral. [...] Como si el soberano, entre elección y elección, debiese dormir una siesta cívica. En el caso de las comunas, [...] el aspecto incluyente se refleja nítidamente. En efecto, los elementos que definen la inserción de las comunas en la vida de la ciudad las colocan como una puerta que puede ser abierta por los propios ciudadanos para gestionar aquellos asuntos de los barrios que muchas veces son postergados o desoídos por la cadena de burocracia y preferencias que definen una agenda diferente de los intereses concretamente barriales y que, en definitiva, terminan por frustrar la satisfacción de los intereses vecinales. [...] Miradas, soluciones, perspectivas, urgencias que tienen una impronta netamente local porque hacen a las necesidades, cultura y dinámica de una zona específica de la Ciudad y requieren cambios de paradigma en la gestión. En tal sentido, la poca participación y la desigualdad social están tan inextricablemente unidas, para que haya una sociedad más equitativa y más humana hace falta un sistema político más participativo. [...] Una democracia participativa es una democracia que se asume y piensa como proyecto y no como reproducción. Se participa cuando se asume que lo público está

tiene presencia en audiencias públicas y acompañando a los/as vecinos/as María Laura Corvalán (FPV, Comuna 5) y tienen presencia ante conflictos Diego Sokolowicz (FPV, Comuna 14), Cynthia Salama (FPV, Comuna 10) y María Victoria Colombo (FPV, Comuna 4). En su momento fueron muy activas/os también Edith Oviedo (FPV, Comuna 1), Gabriela Castillo (Movimiento Evita FPV, Comuna 2), Luis Cúneo (FPV, Comuna 15) y siempre activa y militante Paula Resels (en su momento, comunera en Comuna 11 por Proyecto Sur, actualmente en el Movimiento La Dignidad).

condicionado pero no determinado, cuando se cree que la transformación es posible y, entonces, la política es también puesta en valor. [...] A través de las Comunas más que un intento de reparto del poder se busca que el poder continúe al alcance del Pueblo y no sometido exclusivamente a una cadena de mediaciones representativas, necesarias y legítimas por la complejidad territorial y demográfica de la Ciudad que impone su lógica, pero también muchas veces distorsiva de las demandas puntuales de los vecinos. Bajo estas premisas, la defensa de las Comunas como institución participativa resulta relevante jurídicamente porque materializa la inserción del ciudadano en el manejo inmediato de lo público.²¹⁶⁸

Sin embargo, la Legislatura las recortó en sus facultades y atribuciones, el Poder Ejecutivo central viola sus competencias constantemente y, para colmo, en muchos casos el Poder Judicial no habilita el debate sobre este mal funcionamiento.

Así, un aspecto que obtura la participación ciudadana y cierra el círculo de “anti democracia participativa” es el rechazo por parte del Poder Judicial de la legitimación activa a los Consejos consultivos comunales y a los/as integrantes de las Juntas Comunales cuando en su carácter de ciudadanos/as cuestionan las fallas en la descentralización, siendo que obviamente son los/as que están en mejores condiciones de alertar sobre el mal funcionamiento del sistema.

- *Del Judicial.* Como colofón de la investigación sobre el accionar del Poder Judicial de la Ciudad y en base a nuestras propias conclusiones en el respectivo acápite²¹⁶⁹ y considerando también las opiniones sobre la Justicia de los/as entrevistados/as podemos señalar que, si bien ha habido emblemáticos fallos innovadores y comprometidos con la perspectiva ambiental²¹⁷⁰ son en general aislados y casi siempre dictados por los/as mismos/as jueces/zas de primera instancia, más frecuentemente en medidas cautelares que en fallos de fondo, y mucho más esporádicos en instancias de tribunales superiores.

Que la Cámara CAyT funciona, en general, como un filtro a las cautelares en contradicción con el principio de prevención en esta materia y contrariamente a la creencia generalizada y a diferencia de lo que ocurre en las cautelares, revierte muchos fallos de fondo

2168. Juzgado CAyT N° 1, “Cabandie, Juan y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, 18/04/2013, donde se pedía la declaración de inconstitucionalidad del Dec. N° 376/2011 y se debatía el Régimen de descentralización y el sistema de democracia participativa de las Leyes N° 1777 y N° 3233.

2169. Ver: Cap. X, pto. 3.16.

2170. Hemos reseñado muchos de estos buenos fallos en Cap. X, ptos. 3.10, 3.11 y 3.12; aunque otros se mencionan en a lo largo del trabajo, especialmente en Cap. X, ptos. 3.5 y 3.9. y en el Cap. XI.

contrarios al ambiente, especialmente en materia de protección del patrimonio –de los pocos que llegan a esa instancia–.

Que en materia ambiental, y en general en los casos de intereses colectivos y defensa de los bienes comunes son absolutamente injustificadas las restricciones en materia de admisión de legitimación en cualquiera de las instancias, el uso discrecional del pretexto de la falta de “caso o causa” o la pretensión de que sean los/as “ciudadanas/os” altruistas e incluso a veces víctimas los/as que prueben la gravedad, el daño o el riesgo ambiental, cuando son las empresas o el Estado los que están en mejores condiciones de probar y que si hay fallas formales, de claridad o argumentación deben ser subsanadas –incluso de oficio– y si la vía no es la idónea, las acciones deben ser reconducidas, pero es un deber de la judicatura priorizar la defensa del derecho al ambiente que llega a sus estrados. En este caso el/la juez/a no es un árbitro neutral –del derecho privado– entre derechos de dos particulares en disputa. Tampoco es el juez *solve et repete* del derecho tributario porque aquí muchas veces que el Estado avance significa irreversibilidad de daños que no podrán ser recompuestos a su estado anterior ni reparados. Tampoco juega la presunción de legalidad del Derecho Administrativo tradicional. En este caso la regla es y debe ser la prevención del ambiente y, en caso de duda, la cautela, dada la preeminencia de las leyes ambientales de presupuestos mínimos por sobre cualquier norma local. El/la juez/a debe velar como cualquier ciudadano/a –y con más responsabilidad en función del rol que cumple– por los bienes comunes.

Además, los/as jueces/zas y tribunales, ante la falta de regulación aún de los procesos colectivos, deberían dar cuenta de los múltiples intereses en juego en este tipo de causas y las delicadas cuestiones que entrañan para que ellas no sean resueltas exclusivamente entre escasas partes y sus letrados/as. Son unos/as pocos/as los/as magistrados/as que se ocupan en uso de sus facultades procesales, de convocar a audiencias de partes, promover o aceptar la presentación de *amicus* y tratar de ampliar sus alcances a la comunidad.²¹⁷¹

2171. Alude a esto por ejemplo el juez actuante en autos “Asociación Civil Basta de Demoler y otros c/ GCABA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° 44463/O, sep. de 2013, al plantear que se acepte en el proceso expresamente la figura del *amicus curiae*. En el mismo sentido: Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las Acciones Colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, p. 260. También en el mismo sentido: Pulvirenti, Orlando, “El difícil entramado de la realidad en los fallos sobre Urbanismo”, *op. cit.*, p. 121: “... se necesita urgente regular el proceso colectivo...”, entre otras consideraciones sobre la adecuación que deben hacer los jueces y las juezas en estas causas.

Cuando se trata de tribunales colegiados clarifica y da robustez a la jurisprudencia si se buscan consensos y los votos exhiben una clara mayoría argumentada, no cuando los argumentos son disímiles y hasta contradictorios entre sí y luego fallan contabilizando a favor o en contra simplemente. Esto ocurre en reiteradas ocasiones en los fallos del TSJ y a veces en algún fallo de Cámara.

No hay, en general, un adecuado *control de ambientalidad* por parte de la Justicia. Aunque hay mayor sensibilidad en los casos de protección del patrimonio –que son menos–, la mayoría de los jueces/zas no aplican en sus decisiones los principios ambientales vigentes consagrados en la Constitución Nacional, los tratados y documentos internacionales –ni que hablar de las interpretaciones de los organismos internacionales encargados de su interpretación–, en la Constitución de la Ciudad, en la LGA (desde 2002) y en el nuevo CCyC (desde 2016). Nuestra visión es crítica en general frente a la resistencia judicial en relación al control de legalidad –porque en nuestra perspectiva en un Estado de Derecho el respeto de la ley es en sí mismo un bien común– y no requiere que se pruebe una afectación subjetiva en particular, máxime en una democracia participativa. Pero además cuando el (des)control legal tiene directa incidencia sobre la materia ambiental, la necesidad de la revisión de dichos actos debe ser aún más rigurosa, aplicando los más elevados estándares de exigencias. Lo que justifica que este poder “contramayoritario” actúe poniendo límites a los otros poderes, máxime en una “democracia participativa”, es que no siendo “superhombres” sino “unos/as de nosotros/as” (ciudadanos/as con un rol a cumplir) habiliten una instancia con garantías para reabrir el debate público y transparente sobre decisiones cuestionadas y cuestionables de los “representantes” que violan la Constitución de la Ciudad, las leyes o los principios ambientales. En este sentido coincidimos con Gargarella en que “resulta difícil hoy mantener la doctrina de la inmunidad de los actos internos del Congreso, frente a controles externos”.²¹⁷² En el caso de la Justicia de la Ciudad resulta imprescindible que asuma un rol protagónico y activista en defensa de ambiente y el patrimonio, incluso revisando cuando el Poder Ejecutivo viola la legalidad o cuando el proceso deliberativo en el Legislatura ha sido imperfecto o hay inconsistencias. El TSJ debería liderar estos cambios de paradigma en la Justicia, en lugar de estar a su retaguardia. Es muy notorio el contraste entre la ju-

2172. Gargarella, Roberto, “La deliberación como condición de legitimidad de las leyes”, en Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastián (coords.), *Comentarios a la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: Una mirada Igualitaria*, op. cit., p. 609.

risprudencia en materia ambiental de la Corte Suprema de la Nación y su activismo y el garantismo formalista asumido en general por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, cuando además tiene más herramientas constitucionales y legales locales para hacerlo.

Se evidencian falencias a la hora del efectivo acceso a la Justicia y de la efectiva protección de bienes que forman parte del patrimonio como del ambiente por la falta de dinamismo del sistema: demoras en el dictado de cautelares, levantamiento de las mismas, violación de las cautelares sin sanciones, demoras en las pruebas periciales, inadecuadas pruebas periciales carentes de neutralidad, caducidades de instancia que no debieran ser permitidas de oficio al tratarse de causas colectivas, incumplimientos en la ejecución de sentencias sin sanciones.

Por otro lado, advertimos una velada y peligrosa voluntad de disciplinar al Poder Judicial por parte del Ejecutivo y de amedrentar a los/as activistas. Esto se observa de manera creciente en los últimos ocho años en las reiteradas y sistemáticas recusaciones a algunos/as jueces,²¹⁷³ en la modificación de las mayorías necesarias para llevar a un/a juez/za ante un jurado de enjuiciamiento, en operaciones de prensa o denuncias penales infundadas contra los/as jueces/zas todo lo cual pone en riesgo la independencia del Poder Judicial, y en las causas abiertas contra los/as defensores/as del patrimonio y el espacio público.

En paralelo a ello, posturas judiciales contrarias al ambiente que antes eran las disidentes o minoritarias hoy son los votos de mayoría oficiando de barrera a muchos reclamos en general con pretextos formalistas o argumentos de división de poderes omitiendo aplicar principios y normas ambientales constitucionales, internacionales, de presupuestos mínimos o la propia Constitución de la Ciudad, apañando en general omisiones o ilegalidades del Ejecutivo. En otros casos, magistradas/os que antes tenían fundadas disidencias críticas sobre cuestiones de fondo, hoy fallan limitándose a cuestiones formales evitando entrar en argumentos sobre el fondo que podrían poner en evidencia la inconsistencia del voto de la mayoría.

- *De los otros organismos.*

Para mejorar la calidad institucional, la independencia y eficacia de los organismos de control y defensa de los/as ciudadanos/as:

Debería establecerse por ley y/o en una eventual reforma constitucional, que quienes ocuparon cargos en el Poder Ejecutivo o en la Legislatura no puedan ser Defensores/as del Pueblo de la Ciudad o

2173. El juez Roberto Gallardo tiene más de 800 recusaciones, en general en causas importantes, según su respuesta por escrito del 31/03/2018 a nuestro cuestionario.

integrantes del Ente Regulador de los Servicios Públicos hasta que transcurran al menos cuatro años.

Para una eventual reforma constitucional, en la composición de la Auditoría debería tomarse el resguardo de que aun teniendo mayoría legislativa el oficialismo, la proporcionalidad en la representación en el cuerpo del Colegio de Auditores deba salvaguardar que, además de la presidencia, la mayoría pertenezca a las fuerzas de oposición –único reaseguro para un verdadero organismo de control–.

Deberían fijarse por ley reglas generales de frecuencia y extensión de controles de auditoría, restableciéndose el control sobre el total del presupuesto y el conjunto de los organismos de la Administración Pública centralizada y descentralizada, especialmente para las empresas del Estado cuyo presupuesto no pasa por la Legislatura y para las empresas contratistas y concesionarias del Estado.

Al efectuar el control de legalidad, la Auditoría de CABA debería desagregar en cada uno de sus informes el *control de ambientalidad*, entendiendo por tal el monitoreo de la aplicación que el organismo o empresa auditada hace de las leyes ambientales de la Ciudad y de las de presupuestos mínimos federales, incluida la aplicación del control de convencionalidad, indicando expresamente si violan leyes o principios ambientales y/o si evaluaron o no las alternativas con sus diferentes impactos ambientales en los procesos de toma de decisiones y/o recomendando a cada organismo o empresa auditada efectuarlo (procedimientos similares son habituales cuando se monitorean pres-tamos de organismos internacionales que lo ponen como condición).

XI. La participación ciudadana en defensa del ambiente 1996-2018

*Mucha gente pequeña en lugares pequeños,
haciendo cosas pequeñas, pueden cambiar el mundo.*
Eduardo Galeano

Resumiremos en este capítulo algo de lo mucho que ha aportado la sociedad civil en estos años a la construcción del Estado ambiental de derecho en nuestra ciudad, a partir de iniciativas para la redacción de la Constitución, leyes y políticas públicas, pero también en la movilización y judicialización en defensa del ambiente, el patrimonio, la identidad de los barrios y el paisaje, en síntesis, para aportar al Buen Vivir en la Ciudad.

Si bien a lo largo de los capítulos anteriores ya aparecieron muchas de estas intervenciones, las complementaremos aquí con otras y sobre todo mostraremos algo de la historia y acciones principales al menos de algunas de las más representativas organizaciones, asambleas, movimientos y redes que, en gran diversidad, han venido participando.

Por contraposición a ello debemos decir que cuando se indaga en la *web* del Gobierno de la Ciudad sobre la participación ciudadana, en materia ambiental no aparece nada, y en general solo hay algunos datos estadísticos que dan cuenta de la concepción absolutamente restringida que se tiene de la participación. Así solo se consignan como participación: los reclamos ciudadanos (solo hay datos del periodo 2012/2016), las ONG inscriptas en el registro de organizaciones de acción comunitaria y los resultados de voto en las elecciones.

Aun tomando este sentido restringido si se miran los “Reclamos registrados por deficiencias en la vía pública por comuna y distribución porcentual por prestación objeto de reclamo según comuna. Ciudad de Buenos Aires”²¹⁷⁴ —a pesar de que solo hay datos entre 2012 y 2016 y como varían los rubros que se computan tampoco permite un seguimiento continuo en ese período—: sobre un total de 266.156 reclamos registrados, 43.561 fueron por temas de arbolado, 41.810 por saneamiento urbano (que comprende residuos e higiene, en 2015 eran 69.517 reclamos en este rubro), 6059 por temas de espacio público, 2054 por plazas y 320 de desarrollo urbano. Es decir que casi la mitad de los reclamos que el GCBA recibe están vinculados a los temas ambientales. En cuanto a las comunas que más reclamos han presentado en el período por ellos computado, son una constante todos los años las Comunas 10 y 11 siempre afectadas entre las tres que más reclamos han presentado y en algunos años también están a la cabeza las Comunas 15 (2016 y 2015) y 1 (2013 y 2012) y 9 (2014).

En cuanto a las organizaciones inscriptas al 31 de diciembre de 2016 en el Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria por Barrio, Ciudad de Buenos Aires²¹⁷⁵ es llamativo el escaso número, a pesar de haber muchas más organizaciones por comuna en los Consejos Consultivos. Solo registran 292 en total, siendo los barrios con más organizaciones registradas Lugano con 28, 16 en Devoto y 13 en Flores y si se considera por comuna: 40 en la Comuna 4, 38 en la Comuna 8 y 35 en la Comuna 10. De las 292 organizaciones que tienen registradas, 236 son centros de jubilados/as y solo registran 50 ONG en toda la Ciudad, siendo en su registro las Comunas 4, 8 y 11 las que más ONG concentran, y de estas, las de acción comunitaria registradas (con 10, 7 y 6 organizaciones

2174. GCBA, Dirección General de Estadística y Censos. Participación. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=75683> [fecha de consulta: 24/11/2021].

2175. Ídem.

respectivamente). Es probable que muchas organizaciones ni sepan que existe este registro por lo que pudimos indagar o que no le vean utilidad a inscribirse.

La *web* de Participación Ciudadana en 2018 hablaba de “200 obras, proyectos e iniciativas sometidos a votación de los vecinos” que “serán sometidas en dos años” “por medio de teléfonos, internet y redes sociales”; no hubo nada para elegir salvo votar cuál es tu pareja favorita en el Campeonato de Baile de la Ciudad. Hoy al entrar en esa *web* también aparece la opción de votar la pareja favorita en el Campeonato de Tango 2022. El resto de los temas no están sometidos a participación alguna.²¹⁷⁶ Volveremos sobre este sistema más adelante en este capítulo al referirnos a la burla sobre la participación.

XI.1. Movilización vecinal: las organizaciones pioneras

Si bien siempre ha habido vecinos/as ciudadanos/as con iniciativa que han impulsado proyectos para sus barrios o pensando en la Ciudad, en su ambiente y patrimonio, algunos/as de ellos/as verdaderamente notables como Quinquela Martín en La Boca²¹⁷⁷ o el arquitecto José María Peña en San Telmo,²¹⁷⁸ queremos reflejar en este capítulo no las iniciativas individuales excepcionales sino las colectivas. Y aunque ya en los 80, en camino a la recuperación de la democracia, se volvía a recuperar el espacio público y habían surgido grupos de vecinos/as preocupados/as por el ambiente y el patrimonio, especialmente en Palermo –por ejemplo los/as muy conocidos Vecinos Sensibles de Palermo o Vecinos de Palermo Sensible–,²¹⁷⁹ San Telmo y Recoleta, comenzaremos este *racconto* con aquellas organizaciones y grupos que se comprometieron en reflexionar sobre el diseño institucional por venir y a

2176. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/participacionciudadana/participa-en-iniciativas-y-eventos> [fecha de consulta: 05/05/2022].

2177. Las acciones de Quinquela contribuyeron a crear la identidad de un barrio de conventillos de madera y chapas. Estas intervenciones urbanas, que consistían en la pintada por paños de colores de las paredes de las viviendas con las pinturas sobrantes de los barcos, que los/as vecinos/as usaban para proteger sus casas, ver: “Quinquela Martín, el pintor de una identidad”. Disponible en: http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=quinquela_martin_el_pintor_de_una_identidad&id=1072 [fecha de consulta: 24/11/2021].

2178. Fundó el Museo de la Ciudad con piezas de demoliciones. Impulsor, custodio y podría decirse padrino del Casco Histórico porteño. Creó la feria de San Telmo. Ver *Clarín*, 11/10/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/ciudad_de_buenos_aires-jose_maria_pena-museo_de_la_ciudad-feria_de_san_telmo-arquitectura_o_Bk4WCZYPQe.html [fecha de consulta: 24/11/2021].

2179. En los 80, un grupo de caracterizados vecinos/as y destacados/as escritores/as como Carlos Alvarado Larroucau, Alberto Molina Bry y Amalia Penna, junto al artista plástico Enrique Ponce Boscarino decidieron ponerle un toque de verde y de ecología al barrio. Por eso plantaron los primeros árboles, flores y arbustos en el elegante Boulevard Charcas. Esta acción derivó en que se lo denominara Palermo Sensible.

pensar una Buenos Aires verde, participativa y más humana –cuando algunas de estas palabras no estaban aun vaciadas de contenido–.

XI.1.1. Las ONG constituyentes

En los momentos fundacionales pre constituyentes fueron muchas las ONG vecinales, ecologistas o sociales con preocupación y sensibilidad ambiental muy activas, y la mayoría de ellas articuladas en APEVU,²¹⁸⁰ que promovieron una agenda ambiental de la región metropolitana y visitaron candidatos/as a jefes de Gobierno y a constituyentes para comprometerlos/as con ella.²¹⁸¹ Entre otras podemos citar: Amigos de la Tierra, Asociación Amigos del Lago de Palermo, Asociación Civil del Parque de Los Andes, Asociación Proteger, ALA Agronomía, BIOS Quilmes, CEUR (Centro de Estudios Urbanos y regionales), CEPAS (Centro para la Acción Solidaria Saavedra), CTERA, Comisión de Vecinos de Flores, Asociación Cooperativa Asiduos Concurrentes Plaza Campaña del Desierto, Cooperativa Ferroviaria de la Plata, Fundación del Sur, Fundación Ecológica Buenos Aires Alerta, Fundación Servicio, Paz y Justicia, Greenpeace Argentina, Instituto para el Manejo Integral de Cuencas Hídricas, La Casa de la Humanidad, Pro Vicente López, Reconciliarnos con la Tierra, Sociedad de Fomento Palermo Viejo y Vecinos Sensibles de Palermo.²¹⁸² Ellas propusieron o militaron los principales párrafos de la Constitución de la Ciudad en materia de ambiente y las herramientas de participación y defensa del mismo. Durante la Constituyente pusieron una carpa en la puerta y además estaban permanentemente en las comisiones.

XI.1.2. Las emblemáticas²¹⁸³

Varias ONG venían trabajando desde incluso antes de la autonomía de Buenos Aires en la defensa del patrimonio y el ambiente, algunas de ellas barrilmente y otras en cuestiones ambientales a nivel nacional, aunque tomando en cuenta problemas y casos de la Ciudad. Analizaremos como ejemplo de las primeras a la Sociedad de Fomento de Belgrano R, la Asociación de Amigos del Lago de Palermo y la Fundación Ciudad –aunque estas dos últimas fueron ampliando su agenda de temas y acciones a toda la Ciudad– y de las segundas, la Fundación de Ambiente y Recursos Naturales y Greenpeace Argentina.

2180. Ver en este Cap. el pto. 3.4.1.

2181. Ver Cap. V, pto. 2.

2182. Ver: Equipo Técnico Ambiental de Gustavo Béliz, *Informe Verde de la Ciudad de Buenos Aires*, prólogo Antonio Elio Brailovsky, Buenos Aires, Nueva Dirigencia, 1996, pp. 12 y 13.

2183. Las caracterizamos como emblemáticas porque no solo son pioneras, sino que llegan hasta hoy con sus actividades y han tenido importante incidencia en este largo periodo.

XI.1.2.1. Sociedad de Fomento de Belgrano R²¹⁸⁴

Se creó en 1981 para “preservar las características y la calidad de vida del barrio y su identidad”. A raíz de la demolición de una vivienda emblemática del barrio en Melián y Juramento y al tomar conocimiento los/as vecinos/as de que se construiría un edificio en contravención a las normas vigentes (una “excepción”) consiguieron 700 firmas para presentar un petitorio a Cacciatore.

Había muchos/as arquitectos/as vecinos/as integrantes y se daba permanente participación al barrio del trabajo realizado. Redactaron junto con el Consejo de Planeamiento de la Municipalidad “una norma para impedir excepciones e interpretaciones distorsivas”. Se fijaron límites para lograr una zona armónica. Se hizo un relevamiento exhaustivo de la morfología, parcelamiento, usos y árboles.

En 1986 lograron sancionar la Ordenanza N° 41117, la “primera ordenanza participativa” que creó el Distrito U 28²¹⁸⁵ para los barrios de Belgrano R, Villa Ortúzar, Chacarita, Colegiales y Villa Urquiza restringiendo construcciones. Señalan que cuando se compiló el Código de Planeamiento en el año 2000 “se eliminaron un par de parrafitos (en relación a la U28) distorsionando en alguna medida el espíritu original”.

Han inventariado las viviendas de valor patrimonial, considerando no solo lo arquitectónico o urbanístico, sino lo simbólico y típico. Posteriormente han logrado la sanción de las Leyes de Áreas de Protección Histórica APH 4 (entorno de la Estación Belgrano R y Plaza Castelli) y la APH 42 (av. Melián).

En 1999 otro hito fue lograr la inauguración de la Plaza de los Olmos y luego la sanción de la Ley N° 324 en relación a la AU3.

Después de 36 años de funcionamiento, van por su ejemplar 150 de su revista “Belgrano es nuestra” y siguen con mucha actividad.

XI.1.2.2. Asociación Amigos del Lago de Palermo²¹⁸⁶

Su objetivo primario es proteger, defender y mejorar el Parque Tres de Febrero, investigar la historia del Parque y todas aquellas situaciones que determinaron su estado de degradación actual. Comenzaron su actividad el verano de

2184. Rudin de Amuchástegui, Silvia, *Salvemos Buenos Aires, 1er Encuentro de Gestión de Patrimonio arquitectónico y urbano. Ponencias*, Buenos Aires, Basta de Demoler-Fundación Ciudad, 2010, pp. 88-92. Disponible en <https://www.wmf.org/sites/default/files/article/pdfs/Salvemos%20BsAs%20FINAL.pdf> [fecha de consulta: 24/11/2021].

2185. Los distritos U –Urbanización Determinada– son para “preservar conjuntos o sectores urbanos de características diferenciales”. El U 28 es “un sector urbano que ha mantenido un paisaje arbolado, de tejido abierto y baja densidad poblacional, con neta predominancia del uso residencial familiar, con edificación acorde con tal paisaje”.

2186. Entrevista a Osvaldo Guerrica Echavarría, nov. de 2017, Blog institucional AALP, Asociación Amigos del Lago de Palermo. Disponible en: <http://amigos-del-lago.blogspot.com.ar/> [fecha de con-

1989/90, a través de un grupo de vecinos/as que se reunieron espontáneamente y que finalmente el 7 abril de 1990 se constituyeron como Asociación Civil. En aquellos años confiesan que no conocían las palabras “ecologista” o “ambientalista”, pero han terminado siendo la ONG nave insignia de la defensa de los espacios verdes en la Ciudad, trascendiendo al parque e incluso los límites de su comuna. Hoy integran la Red Nacional de Acción Ecologista (RENACE)

Fueron activos impulsores en 1993 para la creación de la Asamblea Permanente por los Espacios Verdes Urbanos (APEVU) y de los textos constitucionales en materia de ambiente y participación ciudadana en la Constituyente de 1996, entre otros, la Banca del vecino o Tribuna Popular.

Han publicado revistas, plantado y relevado árboles, relevado edificios y estatuas, realizado abrazos a los lagos para denunciar su abandono y al Jardín Zoológico y al Botánico ante la privatización de Menem-Grosso, logrando evitar la del segundo. Impulsaron la sanción de más de 14 ordenanzas y leyes entre otras: Ordenanza N°46229 de prohibición de nuevas concesiones de espacios verdes, Ley nacional N° 24257 de prohibición de nuevas concesiones en el Parque Tres de Febrero, Ordenanza N° 47652 de prohibición de navegación a motor en el Lago Regatas, Ordenanza N° 47655 de prohibición de publicidad comercial y política en parques, plazas y espacios verdes públicos, Ordenanza N° 47677 de creación del APH 2 Parque Tres de Febrero, Leyes CABA N° 569 de creación de la plaza Paseo de los Ombúes, N° 1917 de Bosque Homenaje a los Chicos de Cromañón, N° 2157 de Plazoleta Tato Boreas (asiduo concurrente y activista); N° 2344 de creación del Paseo Marcela Brenda Iglesias (en homenaje a la niña fallecida en 1996 por la caída de una estatua de un negocio de arte bajo los arcos del ferrocarril), N° 2728 que crea la Plaza de la Shoá, N° 4250 denominando Ernesto Jaimovich al entorno del Lago de Regatas, N° 4334 de relajamiento del Parque Tres de Febrero y elaboración del plan de manejo (parcialmente vetada por el Jefe de Gobierno), N° 4739 de demolición del ex Velódromo y creación de espacio verde público, N° 5010 de catalogación de edificios y sectores de la Planta Potabilizadora Gral. San Martín de AySA.²¹⁸⁷ En 1999 crearon el Cuerpo de Guardaparques urbanos –con jóvenes capacitados/as de la Villa 31–, iniciativa desactivada por el GCBA.²¹⁸⁸

Lo más importante es que han sido actores en muchísimos juicios logrando recuperar casi 120 ha que estaban ocupadas ilegalmente por emprendimientos privados (parrillas, lavaderos de autos, estacionamientos, Clubes que habían

sulta: 24/11/2021] y *Revista del Lago*, Asociación Amigos del Lago de Palermo, 25 años, N° 25, marzo/abril 2015.

2187. *Ibidem*, *Revista del Lago*, Asociación Amigos del Lago de Palermo, 25 años, N° 25, marzo/abril 2015, p. 6.

2188. *Ibidem*, p. 26.

avanzado más allá de sus predios). Hoy siguen bregando frente a las ocupaciones que aún persisten y han hecho conciencia sobre la privatización del espacio público librando batalla por la “venta fraudulenta de tierras del dominio público del Estado Nacional del Parque Tres de Febrero” a la Sociedad Rural, el ACA y al Vilas Racket.²¹⁸⁹ Han impulsado espacios verdes en otros barrios y son fundadores de la articulación “Queremos Buenos Aires” desde el 2008.

La Asociación Amigos del Lago de Palermo es la denunciante de las irregularidades de la operación de compraventa del Predio Ferial de Palermo a la SRA en 1999 ante la Fiscalía Nacional en lo Criminal de Instrucción N° 33²¹⁹⁰. La razón de la principal acusación a los implicados²¹⁹¹ es la venta de tierras del Estado nacional por decreto. Ahora advierten que el actual Gobierno que reclama que el predio vuelva al patrimonio del Estado en esta causa, luego lo pretenderá reproducir al proponerse la venta a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).²¹⁹² Es decir, la Asociación Amigos del Lago denuncia actualmente que se prepara una nueva venta por decreto; paradójicamente, lo mismo que se está juzgando.

Entre sus proyectos aún esperan: construir baños públicos en el sector del Lago de Regatas, organizar a través de cursos un Cuerpo de Guardaparques, crear un Museo de Sitio y peatonalizar en forma permanente calles y sectores de calles que circundan el Lago de Regatas y el lago del Rosedal y que alguna vez la Legislatura se digne a cumplir con la Tribuna Popular o Banca del vecino e insista con la Ley del Plan de Manejo participativo del Parque Tres de Febrero vetada por el jefe de Gobierno Macri.

XI. 1.2.3. Fundación Ciudad²¹⁹³

La Fundación Ciudad se constituye en Buenos Aires el 23 de febrero de 1995, con el objetivo de contribuir a la preservación y el desarrollo de la calidad de vida urbana en nuestro país. Varias de sus integrantes provienen de la Fundación Conciencia donde participaron en los albores de la democracia, con fuerte énfasis en promover la participación ciudadana y construir ciuda-

2189. *Ibidem* pp. 12-13 y Guerrica Echeverría, Osvaldo, “Liquidación de tierras públicas nacionales por decreto. ‘Una política de Estado’, Ciudad de Buenos Aires 1978-2017”. Buenos Aires, mayo 2017 (mimeo).

2190. A cargo de José María Campagnoli, Ignacio Rodríguez Varela secretario.

2191. Entre otros Carlos Menem, Domingo Felipe Cavallo y los titulares de la SRA.

2192. AABE, organismo inconstitucional creado por el DNU N° 1382/12.

2193. Entrevista a Mora de Arauz y Andreína de Luca de Caraballo, coordinadora de programas y presidenta, respectivamente. 15/12/2017; “Salvemos Buenos Aires. 1er Encuentro de Gestión de Patrimonio arquitectónico y urbano. Ponencias”, *op. cit.*; *web* institucional de la Fundación: <http://www.fundacionciudad.org.ar/> [fecha de consulta: 24/11/2021] y materiales aportados por la ONG.

danía. También otras comenzaron a conectarse con los temas de la Ciudad a partir de problemas concretos en su Barrio (Recoleta) pero esto las llevó a ampliar su radio de acción y profundizar su perspectiva hasta convertirse en la actual institución, con presencia permanente y posición pública sobre la mayoría de los temas urbano ambientales durante 23 años.

Desde sus inicios ha priorizado y promovido los espacios transversales e interdisciplinarios sobre los más diversos problemas, sosteniendo iniciativas de larga duración en el tiempo. Así, sus foros participativos para la deliberación pública sobre “La Ciudad y el Río” (1995-2015), “Buenos Aires Sustentable” (1997-1998), “cuenca Matanza-Riachuelo” (2002-2014), “Gestión y Uso sustentable del Parque Tres de Febrero” (2006-2007), “Ambiente y Ciudad de Buenos Aires” (2012) y sus reuniones de trabajo sobre la Ribera de la Ciudad (2008), las Inundaciones (2010) y la disposición final de Residuos en CABA (2010), entre otras. También han realizado convocatorias públicas sobre temas importantes o problemas graves que están ausentes de la agenda pública para compartir información, articular posiciones con otras organizaciones e incidir en la sanción de leyes o políticas públicas. Así por ejemplo han organizado y coorganizado convocatorias sobre el “Proyecto Aeroisla” (1996); “Usos de la Reserva Ecológica Costanera Sur-Aportes al Plan Urbano Ambiental” (1997); el “Proyecto Retiro” (1998); “Viviendas en Barrios Carenciados”, “Predio Ferial de Palermo-La Rural”, “Edificio Centenario”; “Proyecto de Ley de Reforma del Código de Planeamiento Ambiental”, “Proyecto de Ley de Evaluación de Impacto Ambiental”; “Proyecto de Ley de Plan de Manejo de Parques y Plazas” (1998); “Residuos sólidos urbanos en CABA” (2006); “Expansión del aeroparque de Buenos Aires” (2004); “La Ciudad y el Río: nuevos proyectos” (2005); “Inundaciones en Buenos Aires” (2010) y el “Salvemos Buenos Aires: Primer Encuentro de Gestión de Patrimonio Arquitectónico y Urbano” (2010) y el Simposio “El Cuidado de los Humedales” (2016).

Han intervenido siempre sustantivamente en audiencias públicas críticas como las que debatían sobre Plan Maestro de Gestión Integral de RSU (ACUMAR 29/05/12); “Relleno Costero-Costanera Sur: Isla Demarchi” (31/07/2012); “Corredor del Metrobus” por la avenida 9 de Julio (06/11/2012); venta del “Edificio del Plata” (11/12/12); Rezonificación de predios afectados del uso ferroviario (02/12/2012); Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana-Fracción Húmedos (17/01/13); Parque y Centro de Exposiciones y Convenciones (30/05/13); Estación terminal de ómnibus y colectivos de media distancia (08/11/13); Nuevos Edificios del Distrito Gubernamental de la CABA (18/12/2013); Plan Maestro para la Comuna 8, “Promoción de las Actividades de la Producción e Industria Deportiva en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (22/04/2014); Obras Hidráulicas para la cuenca Arroyo Vega: Túnel aliviador del emisario principal del

Arroyo Vega y su red de conductos secundarios (29/09/2014); los Nuevos Códigos Urbanístico (31/10/2018) y de Edificación (06/11/2018), ampliación del Aeroparque Jorge Newbery (20/11/2018), Proyecto de Distrito Joven (20/11/2018), entre otras. También participan activamente del COPE.

XI.1.2.4. FARN²¹⁹⁴

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales se funda en 1985 como organización no gubernamental sin fines de lucro y apartidaria, su objetivo principal es promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. Sus destinatarios del trabajo son, principalmente, los decisores públicos y privados. Considera la participación ciudadana como uno de sus ejes principales del trabajo.

Es miembro de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), la Red de Comunicaciones sobre Desarrollo Sostenible (RCDS), la Iniciativa de Acceso (TAI – *The Access Initiative*), la Plataforma Climática Latinoamericana, la Iniciativa Escenarios Energéticos y el Centro Regional de Cambio Climático y Toma de Decisiones.

Si bien en 33 años de historia ha trabajado y trabaja en las más diversas temáticas ambientales (biodiversidad, y en proyectos en todo el país, logrando incidir en leyes y políticas públicas, elaborando informes anuales desde hace 10 años sobre el estado del ambiente en Argentina –incluso reemplazando al Estado ante la ausencia del cumplimiento de esta obligación por parte de este durante muchos años–, en lo que respecta al ambiente en la Ciudad de Buenos Aires ha cumplido un rol decisivo en el Cuerpo Colegiado en la causa Matanza-Riachuelo –máxime al quedar vacante el Defensor del Pueblo de la Nación y dejar de designarse por parte del Congreso de la Nación y por tanto quedar el Colegiado descabezado y librado al trabajo voluntario de las ONG– y también en los debates vinculados con los residuos.

Pero sin dudas lo que más importa en relación al tema que nos ocupa en esta investigación es su rol en la judicialización de causas de litigio estructural –algunas de las cuales aun continúan en su eterna ejecución incumplida, como la causa “Barragán”–, la formación de abogados/as en su clínica jurídica

2194. Entrevista a Andrés Napoli (director ejecutivo de FARN) del 20/12/2017, web institucional de la FARN: <http://www.farn.org.ar/> [fecha de consulta: 24/11/2021]. Di Paola, María Eugenia (ed.), *Clínica jurídica en derecho ambiental*, Buenos Aires, FARN, 1ª ed., 2007; Kohen, Beatriz (ed.), *El Ambiente en la Justicia*, FARN, 2002; ídem, *El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana. Aspectos ambientales y jurídico-institucionales*, Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente, Buenos Aires, FARN, 2001; “Procesos constitucionales y protección ambiental en Latinoamérica” en Simposio de jueces y fiscales de América Latina. Aplicación y cumplimiento de la norma ambiental: Buenos Aires, 23 y 24 de sept. 2003, pp. 141-170.

con la UBA, la difusión pública y la concientización ciudadana que genera en torno a estos temas, sensibilizando sobre el uso de las acciones colectivas, el amparo como garantía en la defensa del ambiente, los nuevos principios y herramientas de la Ley General del Ambiente, la evaluación de impacto ambiental y en lo específico del ambiente urbano de la región Metropolitana hizo visibles la contaminación sonora, las afectaciones de los campos electromagnéticos, los problemas de usos y destinos de predios públicos, las zonificaciones y categorizaciones en proyectos urbanísticos, la deficiente gestión de residuos y la emergencia ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo.

Ha participado en el seguimiento del proceso de transformación del ZOO al Ecoparque con una mirada ambiental. Tiene también presencia en muchas audiencias públicas y reuniones en la Legislatura, siendo las últimas sus opiniones críticas sobre el Distrito Joven y la incineración de basura en el 2018.

XI.1.2.5. Greenpeace Argentina²¹⁹⁵

Greenpeace Argentina se inauguró oficialmente el 1 de abril de 1987 y fue la primera oficina que se abrió en un país en vías de desarrollo. El pequeño grupo de voluntarios/as que había empezado a trabajar en 1986, decidió que lo mejor era empezar a trabajar sobre los residuos tóxicos, exigiendo que se prohíba la producción, importación, venta y uso de 12 compuestos químicos más tóxicos. Esa fue la primera campaña.

Desde entonces, Greenpeace Argentina ha sido precursora en la agenda ecologista y en la sensibilización social en estos temas. Fue creciendo y avanzando sobre diversos problemas ambientales como la sobrepesca, la contaminación de las aguas, el destino de la basura, el cambio climático, el desmonte de los bosques nativos, entre otros. En la actualidad es una de las organizaciones ambientalistas más grandes del país y cuenta con grupos de voluntarios en Rosario, Córdoba, Salta, Entre Ríos, Mendoza, Bahía Blanca y Mar del Plata, Misiones y Buenos Aires.

Se ha caracterizado por su originalidad en la visibilidad de sus protestas de alto efecto mediático, por su convocatoria a gran cantidad de voluntarios/as y por campañas de recaudación de fondos de pequeños aportantes, con independencia de gobiernos y empresas.

En relación a la cuestión ambiental en la Ciudad de Buenos Aires su presencia e incidencia fue crucial en el camino a la sanción de la Ley de Basura

2195. Entrevista a Pablo Bergel (legislador de la Ciudad m. c., integrante de Greenpeace durante la Constituyente de la Ciudad, impulsor de la cláusula Bs. As. territorio no nuclear), 26/10/2017 y a Cecilia Allen (socióloga, 15 años voluntaria de Greenpeace, integrante de la Coalición Ciudadana Antiincineración desde 1995) del 15/12/2017; y *web* institucional de Greenpeace Argentina: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/> [fecha de consulta: 26/11/2021].

Cero²¹⁹⁶ y su monitoreo, en la campaña contra la incineración y también es una de las cinco organizaciones que integran el Cuerpo Colegiado en la causa Mendoza por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, teniendo una participación muy activa en estos temas en CABA. Actualmente las problemáticas de la Ciudad salvo estas dos últimas no están tan en su foco prioritario.

XI.1.3. Otras ONG anteriores al 2001

En esta etapa, incluso previa al 2001, muchas más ONG o asociaciones vecinales ya estaban directa o indirectamente vinculadas a la protección del ambiente en la Ciudad de Buenos Aires, entre otras: Asociación Vecinal Belgrano C Manuel Belgrano, Comisión Interdisciplinaria de Medio Ambiente (CIMA), Fundación Amigos de la Tierra Argentina, Fundación Biosfera, Fundación Ciencias Exactas y Naturales, Fundación Ecológica Buenos Aires Alerta, Fundación Educambiente, Fundación Naturaleza para el Futuro, Fundación Roulet Instituto de Estudios e Investigaciones sobre Medio Ambiente (IEMA), Fundación Tierra Alerta, Fundación Vida Silvestre, Foro Ambiental Ciudadano, Foro Buen Ayre, Red Nacional de Emergencia ambientales, Red de organizaciones del Sur, Revista Eco Gestión Además, otras no específicamente ambientales articulaban con las primeras: Poder Ciudadano, Conciencia, ADECUA –Asociación de defensa de Consumidores y Usuarios la Argentina, Consumidores Activos– Asociación Civil de Defensa al Consumidor y varias de la región metropolitana interactuaban y trabajaban coordinadamente con las de CABA (Agrupación Pro-Delta, Agrupación Vecinos de Vicente López, Asociación Pro-Vicente López y Fundación Pro-Tigre).²¹⁹⁷ Merecen destacarse la Comisión de Vecinos de Plaza Italia desde 1999,²¹⁹⁸ Asociación de Vecinos de la Boca²¹⁹⁹ desde el 2000, que también integra el Cuerpo Colegiado en la Causa Mendoza y al Instituto Social y Político de la Mujer, desde 1999,²²⁰⁰ que tomaba la causa ambiental con perspectiva de género.

2196. En el 2004 presentó en la Legislatura un “Plan de Basura cero para Buenos Aires” con el apoyo de cooperativas de recuperadores/as urbanos y otras ONG ambientalistas. El plan se tomó como base para redactar el proyecto de ley de Basura Cero, que finalmente, después de un amplio debate, fue aprobado como Ley N° 1854.

2197. Kohen, Beatriz, “Introducción”, en *El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana. Aspectos ambientales y jurídico-institucionales*, op. cit.

2198. Liderada por el abogado y vecino Pedro Kesselman se opusieron a la instalación de cines en el Predio de la Sociedad Rural y militaron activamente por el “no a las torres” en Palermo.

2199. Creada en el año 2000 que se integrará posteriormente como integrante del Cuerpo Colegiado en la causa “Mendoza” de saneamiento del Riachuelo por decisión de la CSJN del 2008.

2200. Que funcionaba informalmente desde 1999 y se constituyó formalmente en el 2003.

XI.2. El legado de la crisis

XI.2.1. La rebelión asamblearia²²⁰¹

La crisis del 2001 resquebrajó la democracia representativa, haciéndola perder legitimidad. Más allá de los levantamientos del 19 y 20 de diciembre que tuvieron como epicentro nuestra Ciudad,²²⁰² emergieron como nuevos actores políticos y sociales las asambleas barriales y populares que se desplegaron en todo el país, pero se concentraron en Buenos Aires y fueron muy activas en el primer semestre del 2002, durando un año la articulación interbarrial sostenida.

Después de variadas movilizaciones de ahorristas estafados/as, comerciantes con cuentas y tarjetas paralizadas, trabajadores/as no pudiendo extraer pequeñas cantidades de dinero de sus sueldos, saqueos en el Gran Buenos Aires a los supermercados, el “cacerolazo” frente al Estado de Sitio, el enfrentamiento respondiendo a la represión y los muertos, se produce el agrupamiento en los barrios para “organizar la bronca”, para poner en palabras lo que se había manifestado en la acción.

Distintos entrevistados/as y estudios consultados confirman que llegó a haber ciento veinte asambleas entre CABA y GBA,²²⁰³ unas doscientas en todo el país. El movimiento alcanzó su mayor grado de organización al conformarse la “Interbarrial de Asambleas”.²²⁰⁴ Las asambleas en general se reunían en plenario una vez por semana, había comisiones y una vez por semana iban a la interbarrial. Por ejemplo, la Asamblea Popular de Liniers funcionaba semanalmente en

2201. Adamovsky, Ezequiel, “El Movimiento asambleario en la Argentina: Balance de una experiencia”, *Revista El Rodaballo*, N° 15, Buenos Aires, 2004. Disponible en: <http://argentina.indymedia.org/news/2004/09/224369.php> [fecha de consulta: 26/11/2021]; Barrera, Sergio, “Las Asambleas Populares del 2001-2002: La primavera de la autoactividad de las masas”, 22/03/2011. Disponible en: <https://www.herramienta.com.ar/las-asambleas-populares-del-2001-2002-la-primavera-de-la-autoactividad-de-las-masas> [fecha de consulta: 05/05/2022]; Bonasso, Miguel y otros, *Qué son las asambleas populares*, Buenos Aires, Ediciones Continente, 2002; Thwaites Rey, Mabel, *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Buenos Aires, Prometeo Editorial, 2004; entrevistas a Pablo Bergel (ambientalista, Legislador m. c.) del 26/10/2017, Rodolfo Fernández (arquitecto, integrante de SOS Caballito), 02/01/2018 y Carlos Wilkinson, *op. cit.*

2202. Tuvieron como antecedentes las puebladas de Cutral C6 (1997) y Mosconi-Tartagal (1997-2001). Allí, en asambleas, el pueblo todo se organizó, discutió y luchó, consiguiendo victorias que resonaron por todo el país.

2203. Hemos identificado 86 de CABA con día y lugar de reunión en Cronograma de Asambleas de Capital Federal y Gran Buenos Aires, en MU - periódico de *La Vaca*, del 28/10/2002. En el Blog Píketes se identifican 72 asambleas en CABA, pudiendo ver su distribución por barrios. Disponible en: <http://www.piketes.com.ar/www/latinoamerica/argentina/asambleas.htm> [fecha de consulta: 26/11/2021].

2204. Se reunían todos los domingos a las 15 en Parque Lezama y nucleaba asambleas de CABA y GBA.

reuniones que se hacían durante la semana, luego llevaban propuestas a la asamblea del sábado y las que eran votadas se llevaban el domingo a la Interbarrial.²²⁰⁵

En el Encuentro Nacional de Asambleas²²⁰⁶ que tuvo su cierre en Plaza de Mayo hubo una participación activa alrededor de 10.000 asambleístas, cuyas deliberaciones estaban respaldadas por muchos/as más, “porque todo el país estaba en estado asambleario”.

Todo esto ocurrió en nuestra Ciudad y especialmente en sus plazas y parques o en emblemáticas esquinas y espacios públicos, de lo que dan cuenta los nombres de las asambleas (Asamblea de Parque Centenario, de San Telmo, de Parque Lezama, del Cid Campeador, de Juan B. Justo y Corrientes; de Scalabrini Ortiz y Corrientes, del Parque Avellaneda, de Palermo –en el Mercado de Bonpland–, de Palermo Viejo, de Colegiales, de la Estación Coghlan, etc.). Además, específicamente los/as integrantes se auto reivindicaban como vecinos/as y ciudadanos/as, es decir el territorio los/as vinculaba, más que otras pertenencias o creencias –si bien hubo presencias político partidarias, que generaban tensiones y debates dentro de las propias asambleas–.

Un integrante de la Asamblea de Parque Avellaneda explica la mirada de muchos/as asambleístas en aquellos primeros meses:

Las asambleas populares son la respuesta más creativa y poderosa forjada por el pueblo argentino luego de décadas de resistencia atomizada y dispersión. Intentan reconstruir las tradiciones de lucha que los poderosos quisieron exterminar, enlazando generaciones y experiencias en su seno. Busca unir lo que durante años el régimen atomizó. Busca incluir generosamente en su interior a asalariados en blanco y en negro, efectivos y contratados, desocupados y changarines, ahorristas arruinados y estudiantes. Todos los átomos dispersos pueden reagruparse en torno a ella. En esto radica su potencialidad revolucionaria que no solo cuestiona políticamente al régimen y sus políticos, sino que además tiende a reconstruir en su seno los tejidos de solidaridad social que durante décadas estuvieron dispersos.²²⁰⁷

Sergio Barrera señala que

El pueblo formó la asamblea barrial para encontrarse, para debatir y para luchar en la plaza del barrio, recuperando un territorio abandonado en la última déca-

2205. La Asamblea Popular de Liniers, levantaba en sus boletines, volantes y en un texto leído ante miles de personas en el Carnaval de la Protesta del 08/02/2002, los siguientes puntos, que eran los que se planteaban en casi todas las asambleas que participaban de la Interbarrial: Juicio político a los jueces de la Corte Suprema; Reforma política, que contemple entre otras cosas la revocabilidad de los mandatos; Mayor presupuesto para la educación, para la salud y para los jubilados; Creación de nuevas fuentes de trabajo; La re-estatización de las empresas privatizadas; El No Pago de la Deuda Externa; El juicio y castigo a los represores y asesinos del 19 y 20 en Plaza de Mayo.

2206. “Un día en la asamblea” en *Página 12*, 18/08/2002. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-9044-2002-08-18.html> [fecha de consulta: 26/11/2021].

2207. Vera, Gustavo, “Las asambleas llegaron para quedarse”, en Bonasso, Miguel y otros, *Qué son las asambleas populares*, op. cit., pp. 109-116.

da. Ya no era el espacio corporativo, sino el espacio de todos, donde se empezaba a construir una nueva subjetividad.²²⁰⁸

La interbarrial de Parque Centenario organizó una encuesta para saber sobre qué temáticas trabajaban las asambleas barriales, como parámetro la formación de comisiones por cada tema específico.²²⁰⁹ Como se verá la mayoría de los temas eran de la agenda socio política y económica nacional, sin embargo, se enfocan soluciones territoriales a problemas generales y hay además cuestiones ambientales y urbanísticas, una lucha contra el consumismo y un planteo de desmercantilización de los bienes comunes. Sobre 66 asambleas encuestadas casi todas tomaban la lucha de Derechos Humanos y 22 contra la impunidad, en defensa de los derechos de las personas o de los pueblos, 18 luchaban contra el hambre, se mantenía comedores. En CABA, cuatro asambleas tenían ollas populares, cinco comedores comunitarios y cuatro merenderos. Cuatro asambleas tomaban el tema de la vivienda. Dos asambleas en CABA trabajan con los/as chicos/as de y en la calle. En 17, se tomaba el tema de la lucha contra las privatizadas, con comisiones barriales y una comisión central de la interbarrial (movilizaciones contra los tarifazos, contra cortes de luz, por la recuperación de las empresas privatizadas: correo, aguas, energía y ferrocarriles). En 11 asambleas, se participó en coordinadoras de lucha por el No Pago de la Deuda Externa y contra el ALCA. En 12 asambleas se tomó específicamente el tema cultura y educación. En dos asambleas se abordaba el tema Justicia y hacían “escraches a los jueces de la Corte Suprema”. En siete asambleas existen comisiones de prensa y comunicación, que editan periódicos alternativos, boletines y tienen programas de radio. También existió una comisión que centralizaba esta actividad y editaba un periódico para todas las asambleas: QSVT (Que Se Vayan Todos).

En relación directa con los temas que nos ocupan en esta investigación, en 17 asambleas se instrumentaba una economía solidaria (micro-emprendimientos, bolsones de alimentos, cooperativas de consumo, trueque, huertas comunitarias y ferias artesanales). También en 16 asambleas se abordaba el tema de la salud pública. Existió una Intersalud de CABA y algunas asambleas participaron de Foros de Salud y Medio Ambiente. Especialmente, en 16 asambleas se tomó el tema de las tierras públicas, la lucha contra la especulación inmobiliaria y la privatización de los espacios públicos (ex talleres ferroviarios, la costa ribereña, el Puerto de Buenos Aires, las tierras de Palermo Viejo, el Parque Tres de Febrero, etc.). En 4 asambleas tomaron el tema de desocupados/as y cartoneros/as y colaboraron en formar cooperativas

2208. Barrera, Sergio, “Las Asambleas Populares del 2001-2002: La primavera de la autoactividad de las masas”, 22/03/2011. Disponible en: <https://www.herramienta.com.ar/las-asambleas-populares-del-2001-2002-la-primavera-de-la-autoactividad-de-las-masas> [fecha de consulta: 05/05/2022].

2209. Ibídem.

de trabajo y recolección de los residuos urbanos. En 13 asambleas se tomó el tema “comunidades”. Apoyándose en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que en 1996 proyectó la descentralización del poder central a través de las comunas y nunca se habían instrumentado para entonces, se presentó un modelo alternativo asambleario, con elementos avanzados de democracia directa, como son la potestad de decidir y controlar los gastos del presupuesto, comisiones elegidas por los/as vecinos/as por barrio y revocabilidad de los mandatos entre otras medidas progresivas.

Más allá de que semejante grado de intensidad en la movilización y organización duró apenas un poco más de un semestre, y un año en total, creemos que puede encuadrarse como “rebelión asamblearia”, en la clasificación de Moglia, por trascender la mera revuelta, entendiendo que las rebeliones implican un nivel mayor de organización, que se prolongan en el tiempo, pudiendo integrar los reclamos y demandas de diferentes sectores y que cuando logran triunfar obtienen algunas modificaciones parciales en el orden social que satisfacen demandas, aunque no signifiquen más estructurales.²²¹⁰

XI.2.2. El movimiento comunero²²¹¹

En ese contexto asambleario se crea la “Red de Vecinos por Buenos Aires” en el 2002 como articulación de asambleas y organizaciones vecinales que se proponen bregar por la plena vigencia del Título VI (Comunas) del Libro Segundo de la Constitución de la Ciudad, que hasta ese momento estaba absolutamente incumplido y vencidos los plazos establecidos por la propia Carta magna de la Ciudad para ser operativizados.²²¹²

Sus integrantes ubican como punto de partida los días 25 y 26 de mayo del 2002 en unas jornadas organizadas por la Asamblea de Palermo Viejo (que luego llamarían “La Trama”)²²¹³ donde entre un centenar de actividades hubo mesas redondas y talleres sobre comunas, facilitadas por la metodología Flasco

2210. Moglia, Patricia; Sislián, Fabián y Alabart, Mónica, *Pensar la historia. Argentina desde una historia de América Latina*, Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1997, p. 106.

2211. Entrevista a Carlos Wilkinson, *op. cit.*

2212. Existía una grave situación de mora institucional, dado que la cláusula transitoria 17^{ma} de la Constitución de la Ciudad establecía que la primera elección de autoridades comunales debía haberse concretado antes del 01/10/2001. Por distintas razones, hasta ese momento habían fracasado los numerosos intentos por alcanzar los cuarenta votos necesarios para que la Ley fuera sancionada.

2213. “... los vecinos de Palermo organizaban lo que se llamaría ‘La Trama’, un vertiginoso programa que sumó más de doscientas actividades político-culturales en apenas dos días, el 25 y el 26 de mayo. En esa vorágine hubo de todo: cine, teatro, música, exposiciones, talleres, charlas, debates y mesas redondas...”, Bonasso, Miguel, “Libro de las asambleas, impreso en taller ocupado”, en *Página/12*, 10/06/2002. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-6111-2002-06-10.html> [fecha de consulta: 26/11/2021].

de “planificación participativa y gestión asociada”, promovida por Héctor Atilio Poggiese, que tanto la había predicado en esos años pre y post Constituyente.²²¹⁴

Esa Red de Vecinos/as por Buenos Aires (donde estaban presentes muy activamente los barrios de Palermo, Colegiales, Santa Rita, Barracas, Recoleta y Coghlan, aunque hay quienes dicen que llegó a funcionar en todos los barrios) se propuso lograr la sanción de la Ley de Comunas.

En ese camino a mediados del 2003 intentó conformar una Mesa “de tres patas” (PE, PL y sociedad civil) pero las diferentes tensiones entre los/as propios/as legisladores/as y de los/as legisladores/as con el Ministerio de Gobierno del Ejecutivo lo dificultaron.

A partir de diciembre del 2003, cuando el entonces legislador Roy Cortina asume la presidencia de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana encuentran allí un ámbito adecuado para canalizar sus iniciativas. Se reconvierten a la Red de Vecinos del Encuentro y durante 9 meses realizan un activo trabajo en conjunto (sociedad civil - Legislatura) que abarcó 46 reuniones en los barrios y se extendió hasta convocar a 700 ONG²²¹⁵ y 7000 vecinos/as participantes.

Impulsaron que los/as diputados/as se comprometieran a aprobar la Ley de Comunas dentro de un plazo determinado y a desarrollar un debate en el seno de la sociedad, con participación y seguimiento del proceso por parte de vecinos y vecinas, lo que finalmente se aprobó como Resolución N° 35/2004 de la Legislatura.

Lograron que cincuenta y siete de los sesenta legisladores firmaran un acta compromiso respecto al carácter vinculante de las conclusiones que surgieran del debate participativo.

La Comisión de Descentralización en conjunto con estos/as vecinos/as referentes participativos del “movimiento comunero” llevaron adelante un verdadero proceso participativo inédito en nuestro país. Por primera vez, una comisión legislativa funcionó regularmente fuera de su ámbito habitual (en 46 reuniones barriales) y en el marco de una amplia convocatoria con vistas a la elaboración colectiva de una Ley.

2214. Poggiese, Héctor Atilio, Proyecto “Del Conflicto Potencial a la Cooperación Potencial”, Metodología FLACSO de Planificación-Gestión (Planificación Participativa y Gestión Asociada), Buenos Aires, FLACSO, 1994. Disponible en: <http://www.coodi.com.uy/reoeste/docs/planificacion%20participativa%20y%20gestion%20asociada%20Poggiese%201994.pdf> [fecha de consulta: 26/11/2021].

2215. Juntas de estudios históricos, clubes, sociedades de fomento, asambleas populares, bibliotecas populares, asociaciones de comerciantes, asociaciones barriales, centros de jubilados, entidades religiosas, centros y comedores comunitarios, comisiones vecinales de barrios de emergencia, cooperadoras escolares y medios de comunicación barriales y alternativos.

En una segunda etapa, se conformó una comisión de síntesis integrada por 55 representantes de organizaciones participantes del proceso, que tuvo a su cargo la elaboración de las ideas fuerza surgidas del mismo.

Así, muchos de los/as vecinos y vecinas que participaron durante estas etapas, convirtiéndose o convalidando su rol de líderes comunitarios, difusores/as de la transición hacia las Comunas y capacitando a otros/as son identificados por otros/as y se auto reconocen como “movimiento comunero”.

La Legislatura aprobó la Ley de Comunas en general en la sesión especial del 30 de noviembre de 2004. Graves disidencias sobre la división territorial y la primera fecha de elecciones trabaron el tratamiento en particular. Se debió conformar una nueva comisión especial que funcionó durante los primeros meses del año 2005. El texto consensuado en su seno mantuvo en un 90% la redacción aprobada en el año 2004.

En las sesiones especiales convocadas el 8, 15 y 26 de junio de 2005 fueron aprobados, en particular, los artículos que integran la Ley y finalmente, ante un recinto colmado de vecinos/as y representantes de organizaciones sociales de todos los barrios de la Ciudad, el 1 de septiembre de 2005, la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley de Comunas (Ley N° 1777).²²¹⁶

Sin embargo, el trabajo del “Movimiento comunero” debió continuar para obtener la reglamentación de la ley y todo el debate que esto conllevó y para lograr que se convocara efectivamente a elecciones de Juntas Comunales, lo que recién ocurrió en 2011.

Impulsaron un Plan de Transición a las Comunas, para superar el esquema de desconcentración de los Centros de Gestión y Participación y pasar a una real descentralización.

Impulsaron la puesta en marcha del sistema de presupuesto participativo, en cuya prueba piloto participaron, por primera vez en la historia de la Ciudad de Buenos Aires, 14.000 vecinos/as de todos los barrios, en el 2006, trabajando en conjunto con el Ministerio de Gestión Pública y descentralización.

En 2006, ni bien se sancionó la Ley de Comunas, constituyeron de facto los Consejos Consultivos Comunales en doce comunas (“Consejo Consultivo Autoconvocado”), aún antes de la elección de Juntas Comunales, institucionalizando la participación ciudadana en un organismo público con reconocimiento constitucional. En muchos barrios tuvieron gestión a falta de Juntas Comunales, ejemplo en la mediación y búsqueda de solución para los/as puesteros/as desalojados/as del Mercado de Pulgas por el PE de CABA, logrando su regreso. Aún hoy tienen presencia y articulación en dichos Consejos en 12 de las 15 Comunas.²²¹⁷

2216. BOCBA N° 2262. Para comentarios y críticas a la Ley de Comunas, ver Cap. XI, pto. 4.3.3.

2217. Para ampliar sobre la negativa a la legitimación activa de los Consejos Consultivos Comunales por parte de la justicia de la Ciudad, ver en el Cap. X, pto 3.2.2. y, en este Cap. XI, el pto. 4.3.3.

XI.2.3. Las cooperativas de “Cartoneras/os”²²¹⁸

A partir de la crisis del 2001, el aumento de la desocupación y la pobreza llevó a mucha gente a vivir en la calle y de la calle. Literalmente a comer de la basura y también a tratar de obtener materiales reciclables entre los residuos para venderlos y vivir de ello.

Cristina Lescano de la Cooperativa El Ceibo –una de las primeras en la Ciudad–, dice que ²²¹⁹

En el principio éramos “cirujas”, comíamos de la basura, revolvíamos la basura para comer [...]. No entendíamos nada de residuos ni de ambiente. Quien iba a pensar que luego armaríamos cooperativas y que terminaríamos siendo quienes más contribuimos al cuidado del ambiente en la Ciudad, reconocidos internacionalmente y enfrentando los poderosos intereses de los que lucran con la basura.

Si bien antes del 2001 ya existían algunas cooperativas o grupos informales que vendían materiales reciclables, la mayoría de las cooperativas que hoy existen se constituyen a partir del 2002. Comienza a surgir la figura del/la “cartonero/a”, aunque todavía no era un actor social con incidencia política.

Varias de las asambleas colaboran en la constitución de las cooperativas de “cartoneros/as” o se organizan barrialmente para colaborar con ellos facilitando su trabajo y separando en origen, como es el caso de la Asamblea de la Estación de Coghlan.

Desde el GCBA hubo una iniciativa para facilitar el trabajo de los /as cartoneros/as y mantener más limpia la ciudad al firmarse con los supermercados un convenio para la entrega de “bolsas verdes” para separar reciclables, pero se discontinuó al poco tiempo.²²²⁰

En diciembre del 2002 la Legislatura sancionó la Ley N° 992, con incidencia de los/as propios/as recuperadores/as y por impulso de actores sensibilizados por su precaria situación. Implica un gran avance porque declara como servicio público a los servicios de higiene urbana de CABA e incorpora a los/as recuperadores/as de residuos reciclables a la recolección diferenciada en ese servicio. Es decir, se formalizó la actividad que hasta entonces estaba

2218. De mi propio contacto y conocimiento de los hechos de la historia de la cooperativa “El Ceibo” y el movimiento cartonero desde el 2002; entrevistas a Cecilia Allen, (socióloga, integrante de la Coalición Ciudadana Antiincineración desde 1995) del 15/12/2017 y a Carolina Palacio (integrante del Movimiento de Trabajadores Excluidos [MTE]) del 22/12/2017; y Vello, Mariana y Allen, Cecilia, “La Gestión de los residuos sólidos en la Ciudad de Buenos Aires: su dimensión social”, en Cafferratta, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, op. cit., pp. 815-836.

2219. Palabras de Cristina Lescano, de la Cooperativa El Ceibo, en el Senado de la Nación al recibir el reconocimiento “Berta Cáceres” de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir el 02/03/2018.

2220. “Los supermercados darán bolsas diferenciadas para la basura”, en *Clarín*, 03/09/2002. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/supermercados-daran-bolsas-diferenciadas-basura_o_Sk6gFWNxAYl.html [fecha de consulta: 26/11/2021].

legalmente prohibida²²²¹ pero al no ser obligatoria la separación en origen la tarea de los/as recuperadores/as era romper las bolsas y buscar lo reciclable en medio de la basura, predominando además el traslado a tracción humana hasta el punto de venta. Se creó un Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y medianas empresas (REPyME) relacionadas a la actividad y el Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (RUR), cuya inscripción aparejaba el uso de credenciales, ropa de trabajo, asesoramiento técnico y comercial y un programa de salud. Es decir que la ley tenía una connotación ambiental pero una clara impronta social.

En el 2003 se creó el Programa de Recuperadores Urbanos y Reciclado (PRU), con capacitaciones en salud, asociativismo y asesoramiento legal, que fortaleció su legitimación como actores sociales con un rol ambiental, desestigmatizándolo/as.

El universo de cooperativas de recuperadores/as urbanos/as es muy diverso en cuanto a su funcionamiento, sus identidades, su interacción con el Estado y se vincula con sus diferentes orígenes, alianzas y recorridos individuales y colectivos. El proceso de legitimación social también ha ido de la mano de procesos individuales: el pasaje de desocupado/a a “cartonero/a” – identidad que la mayor parte reivindica–, el reconocimiento del “reciclador/a” como trabajador/a y su rol como promotores/as ambientales. Lo que arrancó siendo un medio de subsistencia termina convirtiéndose en un actor social clave en la gestión ambiental con incidencia en la sanción Ley de Basura Cero y luego en un actor político en el debate para su inclusión en los pliegos de contratación del servicio de recolección de residuos sólidos urbanos secos²²²² o actualmente en el debate y rechazo de la propuesta de volver a la incineración ante el nuevo colapso de la disposición final.²²²³

XI.2.4. La reconversión de las Asambleas del “Que se vayan todos” al barrio²²²⁴

Si bien muchas asambleas se disgregaron y otras se disolvieron, muchas otras continuaron y se reconvirtieron. Así, de muchas de las articulaciones

2221. Ordenanza N° 33581/77, modificada por la Ordenanza N° 33188/82.

2222. Decreto N° 636/GCBA/2010 (BO 17/08/2010).

2223. Ley N° 5966 CABA, modificando la Ley de Basura Cero de manera regresiva, sancionada sin audiencia pública ni doble lectura –si hubiera Código Ambiental obviamente no habría discusión ni cabría duda sobre la necesidad de la doble lectura–. La jueza Elena Liberatori suspendió la aplicación de dicha ley que permitía quemar basura en la Ciudad en la causa “Federación de Cooperativas de Reciclado Limitada y otros contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otros sobre amparo ambiental”, Expte. N° 12519-2018/O. La cautelar se justificaba además porque los cambios a la Ley de Basura Cero fueron aprobados sin doble lectura y por ello sin audiencia. Sin embargo, la Sala II CCAyT revocó la cautelar el 23/11/2018.

2224. Entrevistas a Carlos Wilkinson y Pablo Bergel, *op. cit.*

asamblearias se derivó el movimiento de economía solidaria. En Parque Avellaneda en el Segundo Encuentro de Economía Solidaria (2015) participaron asambleístas de 35 barrios porteños, junto con delegados/as de otras 12 asambleas del Gran Buenos Aires. Son un ejemplo que perdura hasta hoy la Mutual Sentimiento en Chacarita²²²⁵ y el Mercado de Bonpland.²²²⁶

En el 2005, ocho asambleas sobrevivientes (San Telmo, Monserrat, Flores, La Boca, Barracas, Constitución, Carlos Calvo y 1° de Mayo), que agrupaban a unos 1000 vecinos/as y a unas 30 organizaciones sociales, debutaron electoralmente sin éxito como frente Asambleas del Pueblo.²²²⁷

Además, la forma asamblearia como modo de organización quedó instalada. Hoy hay varias de asambleas populares que recuperan esta historia a lo largo de todo el país en las luchas medioambientales (ante el avance indiscriminado de la frontera agrícola, el desastre ecológico de la explotación de las minas a cielo abierto, en la lucha por la defensa del agua). La Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) nuclea a la mayoría de estas asambleas, como la Asamblea El Algarrobo (“Asamblea de Vecinos que protegen los Recursos Naturales de su Territorio”) en la provincia de Catamarca, o la Asamblea de Jachal en San Juan. También, hay que recordar la Asamblea de Gualeguaychú, de gran protagonismo en la defensa del río frente a las pasteras y tener presente al movimiento feminista que, en esta nueva etapa, a partir del “Ni Una Menos”, adopta un mecanismo asambleario más estable (de frecuencia plenaria semanal y comisiones) y en la Ciudad esas reuniones se hacen en el predio de Chacarita de la Mutual Sentimiento –desde 2016–.

2225. Si bien la Mutual Sentimiento es anterior al 2001, ha sido epicentro de actividades y espíritu asambleario hasta hoy día. Tiene cinco mil socios/as. Fue fundada por ex presos políticos/as y exiliados/as. Funciona en un edificio al lado de la estación Lacroze, en Chacarita, cedido por el Estado nacional (que en diferentes momentos y gobiernos se amenazó con desalojarlos/as). Funciona como una red social. Desarrolla proyectos comunitarios como una farmacia social de medicamentos genéricos, una red de comercio justo y consumo responsable, una radio comunitaria y un proyecto lúdico que contiene a chicos/as en situación de pobreza. Ver “Un Sentimiento en peligro” en *Página/12*, 15/06/2009. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-126665-2009-06-15.html> [fecha de consulta: 26/11/2021].

2226. El Mercado de Bonpland reconoce como idea de origen el ciclo de movilizaciones y organización popular con epicentro en la crisis del 2001. Heredero directo de la Asamblea de Palermo Viejo, lo integran mayoritariamente organizaciones surgidas en el mismo período, así como algunas más antiguas. Comparten el espacio y el proyecto del mercado asambleas populares, cooperativas, ONG, grupos de pequeños productores beneficiarios de programas sociales y fábricas recuperadas. Ver: Forni, Pablo y Pighin, Romina, “De asambleas, cooperativas y ONG: Encuentros y desencuentros de la economía social en el Mercado de Bonpland (barrio de Palermo, Buenos Aires)”. Disponible en: <https://www.aacademica.org/pforni/66.pdf> [fecha de consulta: 26/11/2021].

2227. “Asambleas barriales, con lista propia”, en *La Nación*, 29/08/2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/733987-asambleas-barriales-con-lista-propia> [fecha de consulta: 26/11/2021].

Por otro lado, algunas asambleas de la primera época se reconvirtieron o focalizan más en los temas urbanos, barriales, vecinales y sociales, aun con espíritu rebelde. Así, sobrevivieron con actividades y funcionamiento varios años –por ejemplo, la Asamblea Popular de Liniers²²²⁸ (2002-2007)– o incluso hasta ahora –como la de Juan B. Justo y Corrientes, que con muchos/as de sus integrantes originarios/as se reúnen todos los martes a las 21 desde el 24 de enero de 2002 y sostienen la Radio Asamblea 94.1–²²²⁹ habiéndose reconvertido creativamente a una dinámica social y barrial.

Varias de ellas se vieron amenazadas, resistieron o sufrieron desalojos de los locales o espacios que ocupaban, como en el caso de las Asambleas de Villa Crespo (Corrientes y Scalabrini Ortiz) en 2004,²²³⁰ la de Juan B. Justo y Corrientes en 2005,²²³¹ la Asamblea de Parque Avellaneda (20 de Diciembre-La Alameda) que en 2005 ante el desalojo logró una ley de expropiación,²²³² la de Almagro (Medrano y Corrientes) en el 2009 y la última violentamente desalojada, para vender el predio, la Asamblea de Villa Urquiza, el 27 de diciembre de 2018 –muy resistido y acompañada solidariamente por muchas organizaciones sociales y ambientales–.²²³³

En los últimos años y en el contexto de nuevo aluvión de participación ciudadana más establemente organizada²²³⁴ muchos/as de los/as integrantes de las asambleas originarias se han convertido en referentes claves y dinamizadores de renovadas convocatorias vecinales asamblearias para protestar y

2228. Blog institucional <http://asamblealiniers.blogspot.com.ar/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2229. Ver su blog: <http://jbjustoycorrientes.blogspot.com.ar/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2230. El local en cuestión era propiedad del Banco Provincia quien se lo había cedido a Chiche Duhalde para el desarrollo de un emprendimiento social de campaña: “Manos Bonaerenses”. El emprendimiento social fue breve y el local quedó abandonado. El 19/07/2002, los/as vecinos/as asambleístas limpiaron de ratas y ocuparon el lugar para sus emprendimientos solidarios.

2231. Ocupaban legalmente el local de Humboldt y Corrientes que alguna vez perteneció a Casa Sciolli, la quebrada empresa de electrodomésticos. El juez de la quiebra se lo había cedido en comodato después de varias reuniones, cuando se hacía evidente que la olla popular que sostenía la asamblea crecía y no podía seguir funcionando en la calle. La asamblea estaba cumpliendo una función social que el Estado había abandonado. El 07/06/2004, con la anuencia de síndicos y acreedores, los/as asambleístas ocuparon el local entregado en comodato. Comenzaba una nueva etapa que la asamblea supo aprovechar: la olla popular pasó a funcionar dos veces por semana y, además, se habilitó un merendero para un tercer día. En 2005 un promedio de 600 personas comía, a veces su única comida diaria, en la asamblea. Además, se pusieron en funcionamiento diversos talleres de artes y oficios y se realizaron conferencias, debates, proyecciones y muestras. Y, por supuesto, la asamblea misma dejó de sesionar en la calle y se trasladó al nuevo local. Pero, en marzo 2005 el local fue a remate. Ver: “Asamblea de Corrientes y Juan B. Justo. ‘A la calle no nos vamos’”, en *Indymedia*, 16/03/2005. Disponible en: <http://argentina.indymedia.org/features/asambleas/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2232. “Asamblea 20 de diciembre: desalojo, recuperación y expropiación”, en *Indymedia*, 27/06/2005. Disponible en: <http://argentina.indymedia.org/features/asambleas/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2233. “La policía desaloja la Asamblea de Villa Urquiza y a ocho familias”, en *ANRed*, 26/12/2018. Disponible en: <https://www.anred.org/?p=108520> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2234. Ver en este Cap. XI, el pto. 3.

proponer ante las inundaciones, ante la ocupación ilegal o pérdida de espacios públicos o para reclamar más espacios verdes o por el descuido de los mismos u oponerse al enrejamiento, o para pedir la recuperación de cines y teatros de barrio (así los ejemplos emblemáticos de la Asamblea Popular y Vecinal Saavedra; la Asamblea Vecinal de Chacarita, Colegiales y Villa Ortúzar; la Asamblea de Parque Patricios y la Asamblea de Vecinos por el Cine Teatro Urquiza también en Parque Patricios; la histórica Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Villa Urquiza-Vecinos por la Plaza; Vecinos por el Taricco en La Paternal; Coordinadora en Defensa del Cine El Plata; la Asamblea de Parque Chacabuco y la Asamblea de Parque Lezama, entre otras).²²³⁵ Estas asambleas se han convertido en guardianas de cada m² de sus plazas y parques, en grupo de estudios de la historia del barrio para su recuperación, en defensoras de su patrimonio e identidad, en investigadores sobre las cuencas hídricas, las causas de las inundaciones y promotoras de soluciones. Presentan proyectos, informan al barrio, participan en las audiencias públicas, piden rendición de cuentas a los funcionarios del Gobierno central y de las comunas, presentan reclamos administrativos y acciones judiciales, brindan información pública al barrio y en las redes sociales y a través de medios barriales.

Analizamos en profundidad dos casos como ejemplo de reconversión y reconstitución:

- Asamblea de Vecinos/as Autoconvocados/as de Villa Urquiza

La Asamblea se formó a principios de enero de 2002, tras el histórico levantamiento popular del 19 y 20 de diciembre del 2001. Al grito “Que se vayan todos”, sumaron el repudio a la deuda externa, al FMI y a los planes de ajuste, al ALCA, al imperialismo, al alza de las tarifas de servicios públicos, cuestionan la apropiación de las tierras públicas para negociados inmobiliarios, defienden la recuperación de los recursos naturales y de las empresas privatizadas.

Lograron la recuperación de la Plaza de Triunvirato y Roosevelt convalidada por ley en Audiencia Pública, el 10 de junio de 2002. Consensuaron con “Espacios Verdes” del Gobierno de la Ciudad un proyecto de Plaza.

Luego recuperaron para un uso social y comunitario la ex pizzería La Ideal, bajo el fundamento que los bienes del Estado no pueden permanecer ociosos, y que ante tal circunstancia los/as vecinos/as pueden ocuparlo y darle un uso destinado a la utilidad pública, cuando el aquel no lo hace, no conformando el accionar de los/as vecinos/as delito alguno. El fallo judicial dio razón a la Asamblea de Vecinos/as, y fue confirmado por la Cámara de Apelaciones de la Justicia Federal el 11 de septiembre de 2003.

2235. En el portal Agenda Urbana puede encontrarse el listado de las que hoy funcionan en la sección Organizaciones y seguirse sus actividades en Eventos. Disponible en: <https://agendaurbana.org/es/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

Durante estos años el local de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Villa Urquiza, ex pizzería “La Ideal”, se ha ido transformando, moldeándose a los usos y necesidades del barrio: fue merendero, luego Comedor Comunitario “Dario Santillán”, donde llegaron a comer más de 150 personas carenciadas tres veces a la semana. El edificio se mantiene con el esfuerzo de sus integrantes que hacen de albañiles, electricistas y plomeros/as, en el marco de jornadas de apoyo mutuo.

La Asamblea de Villa Urquiza durante estos últimos años ha sido punto de encuentro para diversos movimientos sociales: feministas, de trabajadores/as, pueblos originarios, la disidencia sexual y de género, las economías regionales/alternativas, el laicismo, las luchas medioambientales y anti-carcelarias, entre otras.

Hasta el día de su violento desalojo –el 26 de diciembre de 2018–²²³⁶ funcionaron allí el Bachillerato Popular Berta Cáceres (CEIPH), la Biblioteca Popular 19 y 20 de diciembre, una videoteca, un espacio de apoyo escolar, una consejería pre y post aborto de Socorristas en Red y numerosos talleres educativos, artísticos, gastronómicos, culturales y de reinserción social. A su vez, fue espacio de reunión de numerosas organizaciones que se abocan al trabajo para la comunidad. La Asamblea es también impulsora y copartícipe de charlas, cursos, proyecciones e incontables jornadas artísticas, de difusión y solidaridad. Había plenarios donde se incorporaban nuevos participantes los segundos y cuartos martes de cada mes, de 19 a 21h en avenida Triunvirato 4778 y Roosevelt.

- Asamblea de Parque Lezama²²³⁷ (2013 - hoy)

Es una experiencia emblemática que logró frenar la instalación del enrejado perimetral a través de la acción colectiva de organizaciones, y vecinas/os. Esa conquista del derecho al espacio público no agotó su actividad e impulsa un proyecto de ley de manejo participativo del Parque, que se presentó en la legislatura.

La Asamblea en esta nueva etapa se (re) constituyó en febrero de 2013 a partir de la “autoconvocatoria” de vecinos/as que se movilizaron frente a esta iniciativa inconsulta del gobierno de CABA de enjear el lugar, quitar las canchas de deportes, instalar un espejo de agua donde funciona el anfiteatro, a partir del

2236. “Desalojaron la Asamblea de Villa Urquiza para vender el predio: quieren recaudar más de U\$ 20 millones”, en *Clarín*, 26/12/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/asamblea-villa-urquiza_o_i7jzeZ7Wc.html [fecha de consulta: 29/11/2021].

2237. Disponible en: <https://www.facebook.com/asamblealezama/> [fecha de consulta: 29/11/2021]. Su blog disponible en: <http://asamblealezama.blogspot.com.ar/> y “Asamblea del Parque Lezama: proteger el espacio verde de miles de habitantes” [fecha de consulta: 29/11/2021]; *En Marcha*, 20/04/2016. Disponible en: <http://www.marcha.org.ar/asamblea-del-parque-lezama-protoger-espacio-verde-miles-habitantes/> [fecha de consulta: 29/11/2021]. Para ampliar: Altieri, Carolina y Lico, Paula, “Mecanismos de participación ciudadana y desarrollo urbano ambiental: el caso de la Asamblea de Parque Lezama”, en Cafferatta, Néstor (dir.) y Terzi, Silvana (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, op. cit., pp. 23-51.

proyecto de “Puestas en valor de los parques” del 2008. Con cortes de calles, abrazos al Parque, donde participaron 1.400 personas, con apoyos y adhesiones de varios cientos de agrupaciones sociales, gremiales, políticas y barriales de todo tipo –especialmente de los barrios cercanos–, lograron darle visibilidad y ponerle un freno a la iniciativa gubernamental. Defendieron este espacio verde como “patrimonio cultural del barrio”, incluso recuperando su historia, repudiaron la política de enrejamiento iniciada en el 2001 cuando los movimientos asamblearios de entonces usaban las plazas y querían “controlarlos/as”, plantearon la inconstitucionalidad de limitar el uso de un espacio público, demostraron que las rejas no garantizaban seguridad –a pesar del fuerte discurso mediático imperante en ese momento en sentido contrario– y propusieron mecanismos participativos para la decisiones sobre la puesta en valor y la gestión futura del parque.

Su mejor herramienta fue la presencia en la calle y su programa de radio “Espantarrejas”, que se emite los sábados por Fm Riachuelo.

XI.3. Un aluvión de participación ciudadana

Si bien hubo ONG y agrupaciones que fueron surgiendo en estos años para promover los temas de la ciudad o de sus barrios o la creación de la comunas, como la Protocomuna de Flores y la Protocomuna Caballito²²³⁸, o para resolver problemas concretos como la Asociación Vecinal Lago Pacífico,²²³⁹ y otras organizaciones dedicadas a Derechos Humanos en general empezaron a tomar los temas urbanos, como el CELS²²⁴⁰ y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos,²²⁴¹ se produce un aluvión de participación y de creación de

2238. Ambas comienzan a funcionar en marzo de 2003. La primera se desactivó al poco tiempo, la segunda continúa hasta hoy y ha sido muy activa en estos 15 años.

2239. Fundada en noviembre del 2001, proponía resolver el problema de las inundaciones del Arroyo Maldonado en Palermo a partir de un Lago regulador en los terrenos ferroviarios. Ver. “Una batalla por el espacio público. Se habla de canales ‘aliviadores’ y no de soluciones definitivas”, en *Palermo online*, 19/02/2004. Disponible en: https://palermonline.com.ar/noticias001/nota402_lagopacifico.html, [fecha de consulta: 29/11/2021]; “Gran respaldo al Proyecto Lago pacífico”, en *Noticias urbanas*, 13/10/2004. Disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/6f25b0850b421242c956081cd5a42301/> [fecha de consulta: 29/11/2021]; “Una propuesta interesante y factible que hace años está dando vueltas, para aprovechar los terrenos ferroviarios de Pacífico”, por Asociación Vecinal Lago Pacífico, 13/03/2009. Disponible en: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=839340> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2240. Fundada en 1979, esta prestigiosa e internacionalmente reconocida ONG se integra a la causa “Mendoza” por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, especialmente en defensa del derecho a la vivienda digna de los/as habitantes y desde 2008 por decisión de la CSJN integra su Cuerpo Colegiado. Ha intervenido también en innumerables casos de urbanizaciones y villas, defendiendo derechos económicos y sociales, en intersección con el derecho al ambiente.

2241. Comienza a funcionar informalmente en 1996, luego integrantes del Instituto Social y Político de la Mujer deciden constituir una organización mixta y se constituye jurídicamente en 2003. Se involucra en la causa “Mendoza” del saneamiento del Riachuelo e integra el Cuerpo Colegiado desde

organizaciones en defensa del ambiente y el patrimonio a partir del “terremoto” que generó el “boom inmobiliario” del 2006, cuando en la Ciudad de Buenos Aires se autoriza la construcción de un 42% más de superficie que el año anterior y un 124% más que en el 2001.²²⁴² La movilización vecinal y la judicialización contra las torres y para parar demoliciones de edificios emblemáticos e identitarios se da en toda la Ciudad pero especialmente en los barrios más afectados: Caballito, Belgrano, Palermo, Villa Urquiza, Flores y Floresta.

No obstante, es encomiable la tarea de otras ONG en otros barrios como en el caso de *Salvemos Floresta* en la protección de su identidad barrial y patrimonio o de *La Boca resiste y propone* contra los negocios inmobiliarios, especialmente judicializando la nueva situación en los terrenos de Casa Amarilla y actuando solidariamente ante cada incendio de conventillo.²²⁴³

XI.3.1. Para la piqueta y las torres

XI.3.1.1. Basta de demoler²²⁴⁴

Es una organización no gubernamental sin fines de lucro, establecida formalmente en abril del 2007 por un grupo de vecinos/as de la Ciudad de Buenos Aires unidos/as con el objeto de defender el patrimonio urbanístico de la Ciudad.

el 2008 y comienza a litigar en temas ambientales a partir de mega obras urbanas con impacto negativo (Túneles bajo la 9 de Julio, Puente Roca a Avellaneda, Metrobus, entre otras). Tiene presencia sistemática en todas las audiencias públicas de la legislatura y APRA en donde se debaten proyectos que pueden afectar el ambiente o el patrimonio en la Ciudad. Impulsa proyectos de ley y políticas públicas para el cuidado del ambiente y el Buen Vivir. Es parte de varias articulaciones de ONG en defensa del derecho a la Ciudad y el Ambiente, como Agenda Urbana, queremos buenos aires, Buenos Aires no se vende, Es Nuestra Buenos Aires, Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir, entre otras.

2242. Federovsky, Sergio, *El medio ambiente no le importa a nadie*, Buenos Aires, Planeta, 2007, p. 75.

2243. Sobre La Boca resiste y propone, ver: Massuh, Gabriela y Baldiviezo, Jonathan, “Macri está haciendo desaparecer La Boca”, *op. cit.* Dicen Massuh y Baldiviezo: “El Grupo de Vivienda y Hábitat en ‘La Boca Resiste y Propone’ viene realizando un acompañamiento a todas las familias con procesos de desalojo en curso y sistematizando los desalojos ya producidos. Para el año 2017 más de mil personas habían sido desalojadas y existen más de cien desalojos en curso. Es el barrio con mayor cantidad de desalojos y a la par con mayor cantidad de inmuebles ociosos y casas tapiadas esperando el momento oportuno para hacer negocios, clara muestra de la especulación inmobiliaria. Se suman los incendios frecuentes de los conventillos y la desocupación de viviendas por peligro por el derrumbe, una especie de desalojo forzoso encubierto. No existe política habitacional seria para las familias que son expulsadas del barrio ni políticas urbanas para evitar la gentrificación del barrio. Las leyes que así lo obligan nunca fueron cumplidas. La Boca está siendo colonizada por la clase especulativa, con grandes proyectos inmobiliarios que avanzan sobre el peligro por el norte, el sur, el este y por sus avenidas principales, modificando toda su fisonomía y su identidad social y cultural. Luego de cien años sigue luchando por el derecho a la vivienda y al hábitat adecuado, y resistiendo heroicamente los intereses inmobiliarios.

2244. Entrevista a María del Carmen Arias Usandivaras (presidenta de Basta de Demoler) del 07/12/2017, disponible en: <http://bastadedemoler.org/> [fecha de consulta: 29/11/2021] y Fundación

Comenzó convocando a los/as ciudadanos/as a manifestarse públicamente en contra de las demoliciones de los edificios de valor arquitectónico e histórico; luego emprendió diversas estrategias en defensa del patrimonio y extendió su accionar a los parques, calles y veredas históricas, mobiliario urbano; es decir, todo aquello que forma parte del patrimonio tangible.

Hacen movilizaciones y sensibilización de los medios de comunicación, impulsan proyectos de ley para proteger áreas e inmuebles, participan de las audiencias públicas en la materia y litigan en defensa del patrimonio.

Han tenido un rol destacado en la sanción de la ley para la protección de los inmuebles anteriores a 1941, en la campaña por la recuperación de la Confitería del Molino, la no modificación del frente del Cine Teatro Opera, entre otros.

En materia judicial hemos logrado reconstruir este listado con sus litigios emblemáticos:²²⁴⁵

- “Navarro Laura y O. c/ Caruso y Asociados Empresa Inmobiliaria s/ Amparo”,²²⁴⁶ para evitar demolición y proteger el inmueble Callao 924. Se hicieron dos o tres amparos por este inmueble que al final se acumularon con otra causa de Teresa Anchorena²²⁴⁷ en el juzgado de la Dra. Elena Liberatori.
- “Cortinez Hugo Eduardo c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁴⁸ para evitar demolición y proteger el inmueble sito en Montevideo 1244/50.
- “Arias Usandivaras María Carmen c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁴⁹ inmueble sito en Montevideo 1244/50.
- “Navarro Laura c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁵⁰ para evitar la demolición del inmueble sito en Montevideo 1244/50.
- “Pusso Santiago y O. c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁵¹ Montevideo 1244/50. No está en el registro de causa colectivas pero las otras diez causas sobre el mismo inmueble quedaron acumuladas en esta, y se dictó sentencia.

Ciudad y Basta de Demoler, “Salvemos Buenos Aires”, Primer Encuentro de Gestión de Patrimonio arquitectónico y urbano. Ponencias. Buenos Aires, Fundación Ciudad, 2010 y sitio *web* institucional 2245. Algunas acciones fueron iniciadas por quienes serían integrantes de la ONG a título individual o a través de otra ONG. De hecho, muchos/as se conocieron porque habiendo presentado amparos cada uno/a por su cuenta las causas se acumularon. Algunos no fueron presentados como procesos colectivos, pero lo son.

2246. Juzgado CAyT N° 4, Sec. N° 7 (Dra. Liberatori, Elena), Expte. N° 25958/o, iniciado el 16/07/2007.

2247. No se encontró el número de expediente que es de julio de 2007.

2248. Juzgado CAyT N° 12, Sec. N° 23 (Dra. Petrella Alejandra), Expte. N° 26086/o, iniciado el 07/08/2007.

2249. Juzgado CAyT N° 12, Sec. N° 23 (Dra. Petrella Alejandra), Expte. N° 26087/o, iniciado el 07/08/2007.

2250. Juzgado CAyT N° 11, Sec. N° 21 (Dr. Lima, Fernando), Expte. N° 26092/o, iniciado el 07/08/2007.

2251. Juzgado CAyT N° 2, Sec. N° 4 (Dr. Gallardo, Andrés), Expte. N° 26089/o, iniciado el 07/08/2007.

- “Asociación para la Defensa del Patrimonio Histórico Argentino c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁵² para rescatar de la demolición y proteger al emblemático Teatro “El Picadero”. Los integrantes de Basta de Demoler la hicieron a través de esta otra asociación. No está en el Registro de Procesos Colectivos.
- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁵³ para proteger el inmueble calle Viamonte 158.
- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales y O. s/ Amparo”,²²⁵⁴ para proteger el inmueble sito en Bartolomé Mitre N° 1618/20.
- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁵⁵ para proteger el empedrado de la calle Defensa.
- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁵⁶ por la ilegal construcción de la Torre Quartier San Telmo, afectando el paisaje en las inmediaciones del Casco Histórico.
- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁵⁷ en protección de los inmuebles ubicados en la calle Juncal 2080/2082 y 2010, Junín 1279, 1219 y Arenales 2095, 2047, 2023 y 2007.
- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁵⁸ para intimar al GCBA a completar el relevamiento de inmuebles previstos en la Ley N° 2548, anteriores a 1941, para su protección patrimonial.
- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁵⁹ sobre protección del derecho al patrimonio histórico y cultural y espacio verde. Para evitar la perforación y destrucción de la Plaza Intendente Alvear y traslado de árboles, con la excusa de la construcción de la estación Plaza Francia del subte línea H. La plaza Intendente Alvear integra el conjunto patrimonial de la Recoleta, Centro Cultural Recoleta y es parte del “paisaje de Plaza Francia”. El GCBA sin estudio de impacto ambiental, ni audiencia pública instaló un obrador que destruyó la histórica plaza diseñada por Carlos Thays, haciendo desaparecer la barranca original y quitando sus árboles añosos de una plaza con protección patrimonial (APH). Se hizo lugar a la cautelar. Se paró la obra. Se descubrió que el GCBA incluso se había equivocado de plaza

2252. Juzgado CAyT N° 12, Sec. N° 24 (Dr. Petrella Alejandra), Expte. N° 27907/o, iniciado el 07/12/2007.

2253. Juzgado CAyT N° 8, Sec. N° 15 (Dr. Otheguy Osvaldo), Expte. N° 31812/o, iniciado el 02/06/2008.

2254. Juzgado CAyT N° 8, Sec. N° 15 (Dr. Otheguy Osvaldo), Expte. N° 29704/o, iniciado el 02/06/2008.

2255. Juzgado CAyT N° 8, Sec. N° 15 (Dr. Otheguy Osvaldo), Expte. N° 30618/o, iniciado el 28/08/2008.

2256. Juzgado CAyT N° 10, Sec. N° 20 (Dr. Zuleta Hugo), Expte. N° 37070/o, iniciado el 22/03/2010.

2257. Juzgado CAyT N° 8, Sec. N° 16 (Dr. Otheguy Osvaldo), Expte. N° 41950/o, iniciado el 14/07/2011.

2258. Juzgado CAyT N° 10, Sec. N° 19 (Dr. Zuleta Hugo), Expte. N° 43501/o, iniciado el 23/12/2011.

2259. Juzgado CAyT N° 10, Sec. N° 20 (Dr. Zuleta Hugo), Expte. N° 43780/o, iniciado el 17/02/2012.

de donde estaba previsto en el proyecto original. Finalmente, la Legislatura votó una nueva ley (de autoría del diputado Gentili y mía) cambiando la traza y mudando la estación a la Facultad de Derecho, articulando la conexión de la línea H con la C. Sin embargo, SBASE inició juicio por daños y perjuicios a Basta de demoler y la patrimonialista Sonia Berjman²²⁶⁰ por las demoras en la obra, en una acción intimatoria inadmisibile, repudiada por el conjunto a las ONG y vecinos/as pero que judicialmente continúa.

- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁶¹ para exigir el estudio de impacto ambiental en el barrio de Caballito, colapsado en materia de servicios, ante emprendimientos de más de 5000 m².
- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁶² para evitar se construya una torre a escasos metros de la medianera de la Iglesia y Convento de Santa Catalina, monumento histórico nacional.
- “Basta de Demoler y O. C/ GCBA y O. s/ Impugnación de actos administrativos”,²²⁶³ para proteger de la demolición parcial y construcción de edificio en el entorno Iglesia Las Victorias.
- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁶⁴ para evitar que desarmen y trasladen el monumento a Cristóbal Colón.
- “Asociación Civil Basta de Demoler C/ GCBA y O. s/ Amparo, ley 16.986”,²²⁶⁵ para evitar que desarmen y trasladen el Monumento a Colón—ante el fuero federal— a donde la Justicia local ordenó su pase.
- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁶⁶ para evitar que levanten el empedrado del casco histórico en la Manzana de las Luces.
- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁶⁷ en defensa del empedrado y el adoquinado de la avenida Juramento, ante la intempestiva e inconsulta asfaltización, resistida por los vecinos/as.

2260. Ver en este Cap. XI, pto. 6.1.

2261. Juzgado CAyT N° 14, Sec. N° 28 (Dr. Fastman Lisandro), Expte. N° 43792/o, iniciado el 23/02/2012.

2262. Juzgado CAyT N° 10, Sec. N° 19 (Dr. Zuleta, Hugo), Expte. N° 44463/o, iniciado el 11/05/2012.

2263. Juzgado CAyT N° 17, Sec. N° 33 (Dr. Segón, Marcelo), Expte. N° 45646/o, iniciado el 14/09/2012. No está en el Registro de Procesos Colectivos.

2264. Juzgado CAyT N° 23, Sec. N° 46 (Dr. Ferrer, Francisco), Expte. N° 566/o, iniciado el 03/04/2013.

2265. Expte. N° 12192/2013 pasa a fuero federal el 10/04/2013, ante el Juzg. Cont. Adm. Federal N° 12, Sec. 23 (Dra. Sarmiento, María José según la nómina del PJN, los fallos no están firmados).

2266. Juzgado CAyT N° 23, Sec. N° 46 (Dr. Ferrer, Francisco), Expte. N° 50768/o, iniciado el 22/05/2013.

2267. Juzgado CAyT N° 23, Sec. N° 46 (Dr. Ferrer, Francisco), Expte. N° 28340/o, iniciado el 06/11/2014.

- “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA s/ Amparo”,²²⁶⁸ por la ilegal “restauración” de la Plaza de Mayo, monumento histórico nacional.
- “Asociación Civil Basta de demoler c/ GCBA s/ Amparo - suspensión de obras”,²²⁶⁹ para suspender y evitar la construcción ilegal de la empresa TGLT del edificio denominado “Astor San Telmo” violatorio de las normas APH del CPU (de 29,3 m de altura que superan los 13 autorizados en un sector y los 22 permitidos en otro) y del proceso de EIA.

XI.3.1.2. SOS Caballito²²⁷⁰

Entre los años 2005 y 2006, ante el aumento del volumen de la construcción en el barrio, surgen varios grupos en Caballito por separado tratando de proteger el patrimonio y la identidad, y evitar el colapso en los servicios que se comenzaba a producir.

La sensación que tuvimos todos fue la de una invasión –dice el arquitecto Fernández– y nos empezamos a juntar. En un barrio de casas bajas la irrupción de grandes edificios implicaba tener una torre de gente asomada a tu jardín. La mayoría de los grupos iniciales no habíamos tenido ninguna participación en el orden público. Empezamos preocupándonos por la sombra y las medianeras.²²⁷¹

Así, surgen tres grupos simultáneamente con objetivos similares: 1) Los/as Vecinos Agrupados de Caballito (de las calles Bonifacio a Pedro Goyena entre Emilio Mitre y del Barco Centenera) que promueven el reconocimiento de un nuevo APH, frente al Barrio inglés,²²⁷² 2) Los/as Vecinos/as del Pasaje Chirimay,²²⁷³ que pretenden proteger las cuatro manzanas que hacen a su entorno y 3) Los/as Vecinos/as de Caballito Norte, donde había vecinos/as actuando individualmente y la Protocomuna Caballito.²²⁷⁴ De la confluencia

2268. Juzgado CAyT N° 3, Sec. N° 5 (Dr. Mántaras, Pablo), Expte. N° 105844/2017-O, iniciado el 28/12/2017.

2269. Juzgado CAyT N° 3 (Dr. Mántaras, Pablo), Expte. N° A30636-2017/O, se dictó cautelar favorable el 30/08/2018.

2270. Entrevista a Rodolfo Fernández (arquitecto, integrante de SOS Caballito) del 02/01/2018 y sitio oficial de la institución. Disponible en: <http://sos-caballito.blogspot.com.ar/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2271. Entrevista a Rodolfo Fernández (arquitecto, integrante de SOS Caballito) del 02/01/2018 y sitio oficial de la institución. Disponible en: <http://sos-caballito.blogspot.com.ar/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2272. El barrio fue un emprendimiento llevado a cabo por el Banco El Hogar Argentino, una entidad financiera enfocada en facilitar el acceso a la vivienda. Fue construido alrededor del año 1923 y está delimitado por las calles Valle (al norte), Del Barco Centenera (al este), Emilio Mitre (al oeste) y la Avenida Pedro Goyena (al sur).

2273. Rivadavia al 5900, entre Puán y Hortiguera.

2274. Organización territorial urbana cuyo propósito es el estímulo de las herramientas de participación ciudadana con la certeza de que esto promoverá una mejor calidad de vida. Liderada por

de vecinos/as de estas agrupaciones y comenzando como espacio articulador surge SOS Caballito. Además, hay que agregar en el barrio la permanencia y articulación de los/as vecinos/as surgidos como asamblea autoconvocada del 2001 que tomaron el playón ferroviario y lo convirtieron en el Centro Cultural “Estación de los Deseos”, que continua hoy.

Exhiben como sus principales logros haber convertido en ley sus principales demandas (Ley N° 1744 de rezonificación bajando las alturas del polígono Bonifacio a Pedro Goyena entre Emilio Mitre y Del Barco Centenera;²²⁷⁵ Ley N° 2294 de APH del Barrio inglés; Ley N° 2721 del entorno del Pasaje Chirimay; Ley N° 2722 que regula la altura de 80 manzanas en Caballito Norte;²²⁷⁶ Ley N° 3638 de APH protección de la Casa Bomba Caballito;²²⁷⁷ Ley N° 4228 de cata-logación de terrenos de Ferrocarril Oeste). Si bien las Leyes N° 2721 y N° 2722 se votaron durante la gestión de Macri, la primera con un solo voto en contra y la segunda por unanimidad, había habido un trabajo de movilización previo e impacto en los medios muy fuerte. El caso de la Ley N° 2722²²⁷⁸ es muy representativo de la pulseada de la sociedad civil versus el lobby inmobiliario porque Macri vetó la ley parcialmente²²⁷⁹ y aunque los vecinos/as vuelven a lograr que la Legislatura insista –aceptando en parte el veto parcial–, en el ínterin el GCBA le da permiso de construcción a IRSA “de apuro” en pleno centro de lo que sería la protección de la Ley –en los terrenos de la Antigua Panificación, entre las calles Méndez de Andes, Colpayo, Rojas y Felipe Vallese–.

Durante todos estos años han librado batallas campales con la Dirección de Registro de Obras (DGRoc) pidiendo que se anulen los permisos ilegales otorgados y sumarios a quienes los otorgaron o pidiendo la vuelta atrás de obras ilegales o detener demoliciones también ilegales. También han peleado con las estrafularias interpretaciones de la Dirección General de Interpretación

Gustavo Desplats surgió también con altas expectativas en la descentralización y la creación de las comunas. Dice su blog: “Nuestro plan de acción se basa en la cooperación entre las organizaciones a los efectos de potenciar las capacidades de los vecinos. A los que intentamos orientar, de un conocimiento ingenuo a uno crítico”. Disponible en: <http://protocomunacaballito.blogspot.com.ar/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2275. Mientras se debatía esta ley, y lo mismo ha ocurrido con todas las que bajan alturas, los desarrollares inmobiliarios presentan planos con alturas superiores antes de la sanción de la ley y después como el GCBA no controla si se hizo o no la obra, años después aparecen a registrar planos con mayores alturas, alegando los planos presentados anteriores.

2276. Macri la vetó parcialmente, eliminando la protección de las 8 manzanas que rodean al Hospital Durand, por lo tanto, en definitiva, quedaron protegidas 72 manzanas.

2277. “El gigante de Caballito: recuperan un viejo depósito de agua”, en *La Nación*, 17/06/2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1802364-el-gigante-de-caballito-recuperan-un-viejo-deposito-de-agua> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2278. Del 22/05/2008.

2279. Decreto N° 798/08 del 27/06/2008.

Urbanística (DGIUr) como la que permitía hacer un edificio mole sobre una avenida, aunque estuviera a escasos metros de un pasaje de casas bajas protegidas.

Han descubierto las mil y un tretas y trucos implementadas por los constructores en connivencia con funcionarios/as para eludir las leyes vigentes en su infinita creatividad, como por ejemplo ahora “el englobamiento a mitad del ancho del terreno” en el edificio de la calle Planes, cuando en realidad hay un solo edificio alto en la cuadra y no correspondería, menos aun estando en una zona protegida, de alturas restringidas.

Se movilizaron en contra de las torres de la empresa Caputo Construcciones, que cubren de sombras al club Ferrocarril Oeste, en los terrenos de los viejos Molinos Morixé. En este caso nadie los escuchó.²²⁸⁰ Desde que están las torres son más frecuentes en la zona los cortes de luz, recalcan los/as vecinos/as.

Han sido promotores de la organización de la masiva resistencia barrial para decirle “No al Shopping. Si al Parque Caballito” frente al mismísimo PE de la Ciudad que insistió seis veces con ese proyecto en terrenos que fueron del Club Ferrocarril Oeste y que fue contundentemente repudiado en todas las audiencias públicas durante ocho años.²²⁸¹

Otros de sus proyectos en curso son la recuperación del Colegio Santa Rosa como escuela pública,²²⁸² rechazando el proyecto de construcción de 9 edificios de 9 a 10 pisos²²⁸³ y promueven la protección y expropiación de la casa del Obispo Podestá de Gaona 1850.²²⁸⁴

2280. “Vecinos de Caballito piden a Macri que prohíba torres de Caputo”, en *La política online*, 28/10/2008. Disponible en: <https://www.cronista.com/impresageneral/El-otro-verde-de-Caballito-20080403-0003.html> y “El otro verde de Caballito”, en *El Cronista*, 03/04/2008. Disponible en: <https://www.cronista.com/impresageneral/El-otro-verde-de-Caballito-20080403-0003.html> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2281. Ver en el Cap. XI, pto. 3.3.7, “Movilizados contra el shopping”, en *Página/12*, 09/10/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/68050-movilizados-contra-la-construccion-de-un-shopping> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2282. Proponen que se mude aquí el Liceo 2 –que no tiene edificio propio y usa por la tarde el edificio del Normal 4– y que se haga una Escuela infantil, ante la falta de vacantes en jardines del barrio. Hay tres proyectos de ley presentados: de Andrade y Conde sobre protección patrimonial de edificios, patios y jardines –gracias al cual se paró la obra–, de Roy Cortina para que se expropie y destine un jardín maternal, y de Vera para que expropie y sea un secundario.

2283. “Al iniciarse el ciclo lectivo 2018 quedaron fuera del Sistema Educativo por falta de vacantes en la Ciudad de Buenos Aires, aproximadamente, 15 mil chicas y chicos. La cifra representó un 41% más que en 2017. Los/as vecinos/as argumentan que el ex Colegio Sta. Rosa reúne las condiciones espaciales para resolver una parte de la demanda, además de los valores históricos y arquitectónicos que lo identifican con el barrio de Caballito. Existen tres proyectos de ley en la Legislatura de la Ciudad que avalan este pedido de SOS Caballito, del CCC de la Comuna 6, de los vecinos y familias. Es urgente reactivarlos para dar respuesta a esta necesidad”, comunicado del 08/03/2018 de SOS Caballito.

2284. Más allá de la importancia para el barrio de la vida y obra del Obispo Podestá, es la casa más vieja del barrio y se cree que allí habitaba el mazorquero Gauna, a cuyo nombre se debe el de la Av. Gaona. Ahora la Defensoría del Pueblo de la Ciudad ha instalado allí una sede.

Han protagonizado varias causas judiciales por las alturas de los edificios en Caballito. Así por ejemplo la causa Oybin, Mario Jorge c/ GCBA s/ Amparo²²⁸⁵ para revocar autorizaciones de obra otorgadas para la construcción de inmuebles ubicados en la zona delimitada por Paysandú, Arengreen, Martín de Gainza y Gaona por infringir alturas máximas. En paralelo y quedando como conexo el iniciado por la Protocomuna Caballito: Asociación Civil Protocomuna Caballito c/ GCBA s/ Amparo,²²⁸⁶ para revocar autorizaciones de obra otorgadas para la construcción de inmuebles ubicados en la zona delimitada por las calles Río de Janeiro, avenida La Plata, avenida Directorio, Curapaligüe, Donato Álvarez, avenida Juan B. Justo, avenida San Martín y avenida Ángel Gallardo.

Un caso con diferentes aristas fue el de las torres en los terrenos de lo que fuera la “Panificación Argentina”.²²⁸⁷ Esta fábrica tenía dos manzanas. Era una hermosa construcción industrial neotudor de ladrillos a la vista. Demolieron casi todo para hacer torres. Quedó solo un pedacito sobre Arengreen que ahora es un laboratorio. Los terrenos eran de IRSA y se entregaron a dos desarrolladoras (KAS y TGLT). En una de las manzanas, KAS hizo dos torres de 35 pisos, 25.000 m² cada una. La constructora hizo juicio de daños y perjuicios contra los/as vecinos/as de SOS Caballito y Protocomuna Caballito porque había aparecido una pintada en la obra que decía “obra ilegal”, lo que después retiraron por la presión social y múltiples apoyos que se brindaron para proteger a los/as vecinos/as. En el segundo caso hubo dos amparos contra las obras de TLGT. En este caso, se había votado la ley de límites de altura, Macri la veta –en relación a otros terrenos– pero en el ínterin hay un “permiso de apuro” del GCBA para estas torres otorgándose con posterioridad a la ley. Extrañamente se pierde en primera instancia (“Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ Amparo”²²⁸⁸) por alguna “negligencia” abogadil (no está entre los procesos colectivos registrados pero está acumulado al siguiente que si está en el registro: “Asociación Civil Basta de Demoler y O. c/ GCBA s/ Amparo”²²⁸⁹), pero resulta favorable en Cámara en el segundo amparo logrando evitar la construcción de tres torres de

2285. Expte. N° 21275/O, iniciado el 07/08/2006 ante el juzgado de Alejandra Petrella.

2286. Juzgado N° 10, Sec. 20, Expte. N° 21748/O, iniciado el 08/09/2006.

2287. Entrevistas a Rodolfo Fernández (arquitecto, integrante de SOS Caballito) del 02/01/2018, Enrique Viale (abogado de la Asociación Abogados Ambientalistas) del 31/10/2017 y consulta a Gustavo Desplats (referente de Protocomuna Caballito) del 15/05/2018.

2288. Juzgado N° 3, Sec. 6 (Liberatori Elena), Expte. N° 42929/O, iniciado el 28/10/2011. Ver en el Cap. X, el pto. 3.10 Fallos en defensa del ambiente, acápite 7) Alturas de edificios, permisos y construcciones ilegales.

2289. Juzgado N° 14, Sec. 28 (Fastman Lisandro), Expte. N° 43792, iniciado el 23/02/2012.

21, 25 y 30 pisos.²²⁹⁰ La obra estuvo paralizada por 2 años. Debían demoler 9 pisos y nunca lo hicieron. Finalmente, en un demorado fallo el TSJ hizo lugar al recurso de queja de la empresa y del GCBA e insólitamente el 4 de julio de 2018 revierte el destino de la causa y libera la ilegal construcción de torres.²²⁹¹

Otros casos del barrio donde la ONG acompañó la movilización social aunque no son ellos los amparistas fueron en las causas “Fraga Ondina Beatriz y O. c/ GCBA s/ Amparo”²²⁹² (la casa de 1850 que fuera el hogar del Obispo Podestá) donde a pesar de esta catalogada querían hacer una construcción colindante que la deja encerrada²²⁹³ y en la causa del inmueble de Puán 123 (frente al Barrio Inglés, donde si bien hubo sentencia favorable que ordenaba tirar abajo 10 pisos, se vuelve ineficaz por falta de notificación del abogado).

Como contracara del accionar de los/as vecinos/as, también algún desarrollador inmobiliario usó el amparo para defender su derecho a construir. Así en la causa “Lasca, Adrián Roque y otros c/ GCBA s/ Amparo”²²⁹⁴ se pidió la nulidad e inconstitucionalidad del Decreto N° 1929/06 (de Telerman) que paraba las obras durante seis meses por falta de infraestructura, así como su inaplicabilidad respecto de un inmueble ubicado en el barrio de Caballito donde pretendían un desarrollo inmobiliario. Finalmente se declaró abstracto el amparo debido al dictado del Decreto N° 220-GCBA-2007, que creó un

2290. Sala I, CAyT, voto de los Dres. Corti y Balbín. Dra. Weinberg de licencia; Sala III, CAyT, fallo del 08/11/2013 (voto del Dr. Zuleta. Dr. Corti de licencia); Sala III, CAyT, sentencia del 26/05/2016 (voto Dra. Seijas. Dr. Centanaro de licencia) y Sala III CAyT, fallo del 10/11/2016 (voto del Dr. Centanaro. Dra. Seijas de licencia).

2291. TSJ, “TGLT S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 14045/16, sent. del 04/07/2018 y su acum. “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 14047/16, votos de mayoría: Dres. Luis Francisco Lozano, José Osvaldo Casás, y Dra. Ana María Conde, en disidencia Dra. Alicia Ruiz en disidencia, la Dra. Weinberg se excusó.

2292. Juzgado CAyT N° 13, Sec. 26 (Dr. Scheibler), Expte. N° 44092/0, iniciado el 03/04/2012.

2293. La casa era el casco de una chacra o estancia por lo tanto está en medio de la manzana. Al irse subdividiendo y vendiendo va quedando encerrada. Hay un angosto pasillo que es una servidumbre de paso por donde se ingresa. Del lado izquierdo ya construyeron un edificio, pero el amparo frenó al menos hacer una construcción colindante del lado derecho porque durante la obra se estaban generando daños que la afectaban gravemente. Se detuvo esa construcción por el amparo, pero ahora nuevamente ese lote está en venta. Pronto seguramente construirán dejando la casa encerrada y en las sombras, pero al menos no podrá ser una construcción colindante. Nunca se cumplió la Ley de expropiación votada por el Congreso de la Nación (Ley N° 26930). Ver: Telam, 13/03/2014. “Aprueban la ley de expropiación sobre el inmueble que perteneció a Jerónimo Podestá y Clelia Luro”. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201403/55197-aprueban-la-ley-expropiacion-sobre-el-inmueble-que-pertenecio-a-jeronimo-podesta-y-clelia-luro.html#:~:text=La%20casa%20en%20la%20que,encuentra%20en%20proceso%20de%20desalojo> [fecha de consulta: 11/5/2022].

2294. Juzgado CAyT N° 9, Sec. 17, Expte. N° 23114/0, iniciado el 04/12/2006.

procedimiento de “conformidad de obra” de las empresas de gas, agua y electricidad para cinco barrios²²⁹⁵ —entre otros, Caballito—.

El barrio sigue colapsado con cortes de luz permanentes y los informes lapidarios de AySA sobre la precariedad, obsolescencia y falta de infraestructura en cloacas y provisión de agua siguen teniendo vigencia porque ni la empresa ni la Ciudad hicieron las obras indicadas desde el 2007.

Ahora los/as vecinos/as de varios colectivos del barrio desde el Consejo Consultivo Comunal 6 y articulándose con Tierras Ferroviarias Verdes se movilizan para exigir el Parque Verde y Público en Caballito por el que siempre lucharon en los terrenos ferroviarios y rechazan que se modifiquen la Avenida Honorio Pueyrredón donde el gobierno de Larreta quiere eliminar el tránsito de una mano para hacer un supuesto “espacio verde consuelo” sobre el cemento para avanzar con el negocio inmobiliario en el otro terreno.²²⁹⁶ La Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad confirmó el fallo de primera instancia que resolvió suspender la obra, una medida que había sido ordenada por el juez Víctor Trionfetti, del Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 15, tras el recurso ambiental elevado por SOS Caballito. Pero hecha la ley, hecha la trampa, el fallo de la Cámara, a pesar de ratificar la primera resolución, y de la movilización ciudadana en contra es interpretado por el GCBA como que la Legislatura podrá intervenir para autorizar el cambio de uso de la traza.²²⁹⁷

XI.3.1.3. Proteger Barracas²²⁹⁸

Proteger Barracas tuvo su inicio a fines de 2007 a partir la constatación por parte de los/as vecinos/as de los efectos que los cambios en el Código de Planeamiento Urbano introducidos en el año 2000 comenzaron a producir en determinadas zonas del barrio.

Las rezonificaciones, especialmente de R2bI a R2aII, elevaron alturas máximas, planos límite y FOT, lo cual favoreció la construcción de edificios en altura en zonas céntricas de casas, varias de ellas dentro de los límites oficiales del Casco Histórico.

2295. Además, Palermo, Coghlan, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón.

2296. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/movilidad/noticias/comienza-la-obra-del-parque-lineal-honorio-pueyrredon> [fecha de consulta: 05/05/2022].

2297. Ver: *La Nación*, 03/05/2022. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/fallo-judicial-que-pasara-con-la-obra-del-parque-lineal-sobre-la-avenida-honorio-pueyrredon-nido3052022/> [fecha de consulta: 05/05/2022].

2298. Blog institucional de *Proteger Barracas*. Disponible en: <http://protegerbarracas.blogspot.com.ar/> [fecha de consulta: 29/11/2021]; y respuesta institucional por escrito de *Proteger Barracas* a nuestro cuestionario el 15/01/2018.

A los efectos perjudiciales sobre la calidad de vida y el paisaje urbano identitario, se sumaron demoliciones de inmuebles de valor patrimonial, producto del cambio en la ecuación del valor de la tierra y capacidad constructiva.

Se comenzó una campaña de difusión en el barrio poniendo en evidencia los casos detectados, los riesgos, confeccionando informes técnicos y mapas actualizados permanentemente.

La ONG se conformó, entonces, inicialmente con vecinos/as de las áreas afectadas.

En el marco de la concientización vecinal sobre la problemática y las campañas de apoyo a acciones legislativas realizaron varias iniciativas en el barrio. Entre ellas, el primer foro de patrimonio arquitectónico de Barracas, llevado a cabo en 2008 con la participación de la entonces presidenta de la Comisión Especial de Patrimonio Arquitectónico y Paisajístico de la Legislatura, Teresa Anchorena; dos concursos anuales de fotografía temática sobre Barracas que tuvieron una amplia convocatoria.

Los principales logros son las leyes que generaron e impulsaron hasta su sanción y la toma de conciencia vecinal en torno de estos temas y su interacción con otras asociaciones de otros barrios.

Son leyes de su autoría: la Ley N° 3954, sancionada en 2011 luego de varios proyectos de ley a partir de 2008, que modificó la zonificación de 30 manzanas céntricas del barrio que estaban siendo afectadas por especulación inmobiliaria, incluyendo parte del Casco Histórico de la Ciudad. Sus efectos positivos en el área se aprecian hoy; la Ley N° 5216, sancionada en 2014 luego de varios proyectos de ley a partir de 2008. Otorgó catalogación firme a 28 edificios emblemáticos de Barracas que no contaban con protección patrimonial alguna. Muchos de ellos edificios institucionales, educativos, bancarios, religiosos, comerciales, etc.

También participaron en apoyo de la Ley N° 4190, sancionada en 2012, que dejó sin efecto el 25% adicional de FOT que otorgaba el CPU a las construcciones nuevas en Barracas, La Boca y parte de San Telmo.

Llevaron adelante acciones sobre varios edificios individuales, obras irregulares y reformulación de proyectos antirreglamentarios.

En 2008 presentaron un recurso de amparo contra el GCBA por la pavimentación de varias cuadras adoquinadas del barrio pertenecientes al Casco Histórico, protegidas por la Ley N° 65 (autos "Fusilier, Ignacio y otros c/ GCBA s/ Amparo").²²⁹⁹ Según ellos la acción del juez Gallardo en la causa fue muy rápida y logró detener la obra cuyo avance hubiese provocado daños irreversibles. Sin embargo, se quejan que el GCBA no cumplimentó hasta ahora con la remoción total del asfalto que llegó a colocarse en los tramos iniciales y

2299. Juzgado CAyT N° 2, Expte. N° 31717/O.

tampoco realizó las reparaciones posteriores del adoquinado en esas calles, realizando bacheos aislados con asfalto.

Otros casos del barrio en los que la ONG acompañó la movilización social aunque sin ser ellos los amparistas fueron las ya mencionadas causas “Fraga Ondina Beatriz y O. c/ GCBA s/ Amparo”²³⁰⁰ y la del inmueble de Puán 123, frente al Barrio Inglés.

XI.3.2. La judicialización de casos como activismo ciudadano²³⁰¹

La insatisfacción ciudadana en relación con la calidad del ambiente y la gestión estatal de la cuestión ambiental, el desarrollo de un sector de la sociedad civil preocupado y comprometido con la defensa y protección del derecho a un ambiente sano ante falta de respuestas de los mecanismos tradicionales de intermediarios incrementó la judicialización de los conflictos y cuestiones que antes eran dirimidas en el interjuego político institucional y han pasado a ser resueltas con la participación de los tribunales.

Si bien muchos casos de judicialización comenzaron desde la angustia de los/as vecinos/as en causas propias o próximas, ante la falta de escucha de la Administración ante sus reclamos, agotados/as de pasear por todas las ventanillas y modalidades inimaginables de denuncia, lentamente se fueron uniendo y articulando los/as vecinos/as movilizados/as en agrupaciones u organizaciones por temáticas o vecindad, haciendo de la judicialización una herramienta estratégica junto con la movilización en la calle.

Algunos/as abogados/as de cada barrio fueron siempre los/as requeridos/as para colaborar *ad honorem*, pero hay casos emblemáticos como el de Pedro Kesselman²³⁰² que merecen destacarse, que si bien inició su gesta desde su organización de Vecinos de Plaza Italia terminó patrocinando en algunos momentos causas pro bono en casi toda la Ciudad.

Como ya se mencionó la FARN y su ejercicio del litigio estratégico a través de su Programa de Control Ciudadano del Derechos al Ambiente desde el 2000 y su Clínica Jurídica en convenio con la Facultad de Derechos de la UBA desde el 2006 –que continua aun hoy– fue de alto impacto mediático y judicial en relación a los problemas urbanos hasta el 2007.²³⁰³ Asimismo ya hemos destacado el rol de Basta de Demoler en la judicialización de la defensa del

2300. Juzgado N° 13, Sec. 26 (Scheibler, Guillermo), Expte. N° 44092/O, iniciado el 03/04/2012.

2301. Ver: Maurino, Gustavo, “Los procesos colectivos”, en Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastián (coords.), *Comentarios a la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina. Una mirada igualitaria*, Buenos Aires, La Ley-Thomson Reuters, 2016, T. II, pp. 871-893.

2302. Entrevista a Pedro Kesselman, convencional constituyente nacional, abogado defensor del espacio público y verde, especialmente en el barrio de Palermo, 20/12/2017.

2303. Ver Cap. XI, pto. 1.2.4.

patrimonio de la Ciudad²³⁰⁴ a partir del 2007. Y ya hemos visto diversidad de causas de ONG barriales también.

Además de todos los casos mencionados de luchas vecinales en defensa de espacios verdes, públicos y del patrimonio urbano, hubo intervención de las ONG ambientalistas en la promoción de programas de control ciudadano sobre el ambiente o defensa del patrimonio o del espacio público y/o para exigir el cumplimiento de leyes de urbanización (como los casos de CELS, ACIJ, Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas, de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y últimamente del Observatorio de Derecho a la Ciudad con extensa lista de casos emblemáticos judicializados). En muchos otros casos los/as legisladores/as sensibles a la temática en diferentes momentos pusimos a nuestros equipos a llevar causas judiciales ante la falta de acceso a la Justicia por otros medios.

A veces irrumpieron como sujeto social actores antes invisibilizados o negados como sujeto, como es el caso de los/as vecinos/as de las villas, que antes de los procesos de judicialización de la década del 2000 era vistos como usurpadores/as, sujetos sin derechos y perseguidos/as.²³⁰⁵

Casi siempre hubo detrás de todos los litigios en esta temáticas grupos de vecinos/as movilizadores/as, en general en defensa de los bienes comunes o con ese espíritu, sea que se presentaran las causas como amparos colectivos o no. Las políticas de litigio y patrocinio gratuito en estas materias de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y del Ministerio Público de la Defensa han sido erráticas y han cambiado según quien estuviera a cargo, sin generarse un canal confiable estable para la ciudadanía.

Sin que esto implique agotar el detalle, sino considerando los casos emblemáticos y que han trascendido por la intervención de ONG conocidas o fueron objeto de alguna publicación,²³⁰⁶ priorizando aquellos que concitaron movilización y articulación vecinal y de ONG y aquellos en los que hemos participado personalmente o través de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos como actora, coactora, denunciante, *amicus* o simplemente acompañando a los/as vecinos/as, y sin reiterar otros que ya se analizaron, podemos enumerar:

- “Asociación vecinal de Belgrano C ‘Manuel Belgrano’ y otra c/ Metrovías y otro s/ Amparo”, iniciado el 24/10/2000 por abogados de la FARN por el alto ruido en las líneas C y D del Subte.

2304. Ver Cap. XI., pto. 3.1.1.

2305. Ver: De Monte, Agostina; Galicer, Yamila Galicer y Mekler, Iara, “La Judicialización de demandas en villas de la ciudad. Análisis de los procesos socio-políticos de los conflictos. Informe de investigación de la judicialización de demandas en la Villa 31” (pp. 47. Paper aportado por ACIJ, estudio del 2006 al 2013).

2306. Ver: FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales); Kohen, Beatriz (ed.) y otros/as, *El Ambiente en la Justicia*, Valentín Alsina, Pcia. de Buenos Aires, FARN, 2002.

- “Pampín, Gustavo Leonardo c/ GCBA s/ Amparo”, que comienza administrativamente el 12/01/2001 requiriendo información en uso de la Ley N° 104 sobre si el edificio de Charcas N° 3664/6 de Palermo cumplía la normativa urbano-ambiental y luego con patrocinio de la FARN llega a la Justicia.
- “Dodero, Marta y otro c/ GCBA s/ Amparo” y “García Elorreio, Javier c/ GCBA s/ Amparo”, sobre ausencia de participación ciudadana en la elaboración del Plan Urbano ambiental del COPUA (Consejo del Plan Urbano Ambiental).
- “Barragán, Pedro José c/ GCBA y otro s/ Amparo”, por polución sonora en la Autopista 25 de Mayo, iniciada junto a la FARN el 27/08/2001.
- “Mofsoovich, Celia Silvia c/ GCBA y otros s/ Amparo”, por polución visual del cableado urbano, en 2001, con patrocinio de FARN.
- “Brailovsky, Antonio Elio y otro c/ GCBA s/ Amparo”, sobre falta de evaluación de impacto ambiental en la obra pública de los reservorios (cilindros de hormigón de hasta 35m de diámetro), con patrocinio FARN en el 2001.
- “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado nacional y otros s/ Daños y perjuicios”,²³⁰⁷ iniciada el 14/07/2004, sobre daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo. Más allá de que la presentación es efectuada por los/as vecinos/as damnificados/as directamente ante la Corte, han cobrado relevancia allí la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación y las ONG que integran el cuerpo colegiado, que ha sido constituido por decisión de la Corte (FARN, CELS, Greenpeace, Asociación Vecinos de la Boca y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos).
- “III República de la Boca c/ CABA, s/ construcción de viviendas en espacios verdes irreemplazables. Casa Amarilla”.²³⁰⁸

2307. Causa ya analizada en el Cap. VII, pto. 1, pero que merece aquí especial mención por la continuidad en el seguimiento *ad honorem* durante más de 10 años por las ONG que integran el Cuerpo Colegiado.

2308. Esta causa fue analizada extensamente en el Cap. X, acáp. 3, pto. 4 de Fallos extractivistas, a causa del fallo de TSJ CABA, 21/11/2006, LL 2007- B-146; ver tmb. sus antecedentes en sentido contrario fallos del Juzgado CAyT N° 3 CABA, 13/06/2005 y en el mismo sentido la mayoría de la Sala II CAyT, 29/12/2005. LL 2006-E-337, que confirma el fallo de 1ª instancia ordenando el estudio de impacto ambiental de la Ley N° 123 y la audiencia pública y declarando inconstitucional la norma que estableció la construcción de viviendas. Ver especialmente el voto del Dr. Russo sobre la armonización en el conflicto de intereses y el voto del Dr. Balbín sobre el principio de prevención y el principio de participación. Balbín dice que la reglamentación examinada (Dec. N° 1352/GCBA y la Res. N° 873/SSMA/04) ante la omisión del EIA torna ilegítima la norma y que la “categorización a priori y de modo dogmático (de “no relevante impacto”) sin expresar razones que la sustentan ni indicar antecedentes que autorizan al criterio” configura un “exceso o abuso de poder reglamentario” que conlleva la “nulidad absoluta e insanable del acto estatal” (voto Dr. Balbín). En disidencia,

- “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ GCBA y otros s/ Otras demandas contra la autoridad administrativa” en relación a la demolición Casa Millán y la reparación daño moral colectivo ambiental.
- “Fernández, Graciela M. y otros c/ GCBA s/ Amparo”, de diciembre de 2005. Los/as integrantes de la agrupación Mirador del Lezama lo tramitaron en defensa del Parque Lezama ante su abandono y visible deterioro de las especies arbóreas, el parque y los monumentos y estatuas, considerando además el alto valor patrimonial de su diseño paisajístico. Aunque el fallo condenatorio es del 2006 y ante la inacción del GCBA, dos años después lograr embargar el sueldo del jefe de Gobierno hasta su efectivo cumplimiento. Dinero que cobraron y destinaron a comprar insumos para el Centro de Salud del barrio.
- “Lubertino, María José y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”,²³⁰⁹ iniciado del 03/08/2009, sobre protección de los derechos de participación ciudadana, salud, ambiente por la falta de audiencia pública y estudios de impacto ambiental en las obras referidas a la Licitación Pública N° 8/2009 (AUSA) “Túneles bajo Avenida 9 de Julio” y la Licitación Pública N° 9/2009 “Parque Central Norte” (AUSA) e inconstitucionalidad de la Ley N° 3060.²³¹⁰
- “Naddeo, María Elena y otros c/ GCBA s/ Amparo”, iniciado el 19/02/2010, en protección del derecho al ambiente ante la construcción del precinto policial de la Comuna 15 de manera ilegal en terrenos de valor patrimonial de los Talleres Guzmán que junto con Parque Los Andes y Paseo de la Chacarera de Los Colegiales tiene Urbanización Parque, zonificación adecuada. Iniciaron obra y la siguieron a pesar de un fallo de Cámara que ordenaba hacer un polideportivo tal como estaba originariamente previsto.
- “Palacios, Carlos Alberto y otros c/ GCBA s/ Amparo”, iniciado en 14 de junio del 2010, en protección del derecho al ambiente y espacios verdes ante la construcción ilegal del precinto policial de la Comuna 12. Se inició la obra sin zonificación adecuada, sin estudio de impacto y si audiencia pública. Se hizo lugar a la cautelar, pero el Gobierno de la Ciudad continuó la obra a pesar de ella y aunque los vecinos/as montaban guardias durante el día, trabajaron de noche y terminaron

Dr. Centanaro defiende la retroactividad de la norma de categorización como de no relevante impacto y por lo tanto que el proceso devino abstracto.

2309. Expte. N° 34409/O.

2310. Juzgado CAyT N° 13 (Dr. Scheibler), sent. del 31/08/2010; la Sala I, en el fallo del 08/07/2010 revoca la cautelar y el fallo del 12/12/2011 revoca la sentencia de 1ª instancia.

la obra clandestinamente antes de que la Justicia ordenara custodia policial de la cautelar. Concluida la obra, la Justicia consideró que no correspondía ordenar su demolición, convalidándose la ilegalidad.

- “Lubertino, María José c/ GCBA y otros s/ Amparo”, iniciado el 15 de julio del 2010, en protección del derecho al ambiente y falta de estudio de impacto ambiental e intervención de ACUMAR por la obra Nuevo Puente sobre el Riachuelo Puente Roca Patricios en cuenca Matanza-Riachuelo. Se hizo lugar a la cautelar, posteriormente se logró la audiencia pública (octubre 2010) y años más tarde se aprobó una ley con modificaciones al puente para permitir la navegabilidad del Riachuelo que era una de nuestras principales objeciones, parte el objeto de la presentación.²³¹¹
- Denuncia penal por destrucción de la Plaza Mitre, en 2011. El primer caso de destrucción de una plaza con obras a cielo abierto y quita de árboles añosos y trasplantes de árboles no exitosos fue en este caso. Pero los /as vecinos/as de Recoleta que se quejaban administrativamente al GCBA llegaron tarde para presentar un amparo y fueron directamente a la denuncia penal del daño. Ignoramos como termino la causa.
- “Scorofitz, Néstor Eduardo c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 19 de julio del 2010, en defensa del parque Las Heras para la protección al ambiente y al patrimonio cultural e histórico y sus espacios verdes. Se busca impedir obras de construcción a cielo abierto de una playa de estacionamiento poniendo en riesgo alrededor de ciento treinta y tres árboles, muchos añosos, y los valiosos e históricos elementos de arqueología urbana provenientes de la existencia anterior de la Penitenciaría Nacional en ese predio. Se logró parar las obras, aunque de manera recurrente el GCBA hace intervenciones sin consulta a los/as vecinos/as o supuestamente convoca a la participación para ver qué tipo de cancha de que deporte prefieren, cuando en realidad los vecinos/as quieren proteger el espacio verde.

2311. Ver TSJ CABA, sent. del 19/10/2011. Disponible en: http://www.revistarap.com.ar/Derecho/constitucional_e_internacional/accion_de_amparo/1cnt0002100013000.html [fecha de consulta: 29/11/2021]. Ver también CSJN, pronunciamiento del 04/09/2012, “Cámara Argentina de Arena y Piedra c/ GCBA y otros s/ amparo s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”. También autos “Lubertino, María José c/ GCBA y otros s/ amparo s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, pronunciamiento del 04/09/2012. En ambos la Corte decidió la competencia del Juzgado Federal de Quilmes con remisión a la causa “Cámara Argentina de Arena y Piedra”, en tanto se trataba de un asunto sustancialmente análogo. Asimismo, en virtud de la conexidad con “Cámara Argentina de Arena y Piedra”, declarada el 16/10/2012 por la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo CAyT, también fue remitida al juzgado de Quilmes la causa “Arenera Pueyrredón SA c/ AUSA SA y otros s/ amparo”.

- “Tarquini, Damián Lucas y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 22 de octubre del 2010, en reclamo por el impacto ambiental, la protección del derecho al ambiente y la salud, los derechos de consumidores y usuarios, con afectación del principio de división de poderes. Solicita la inconstitucionalidad de la Ley N° 3528 en su artículo 2, anexo I, referido a obras de pasos bajo nivel en las Calles Cuenca y Lavallol.
- “Tomalino, Cecilia Raquel y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 28 de octubre del 2010, sobre impacto ambiental, protección del derecho al ambiente, la salud, y los derechos de consumidores y usuarios. Afectación del Principio de división de poderes, por obras y licitaciones de AUSA de pasos bajo a nivel de los FFCC Mitre, Urquiza y San Martín, en Comunas 12 y 13.
- “Consorcio de Prop. Crisólogo Larralde c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 29 de diciembre del 2010, en protección de los derechos al ambiente y la salud, en reclamo por el impacto ambiental y en defensa del principio de división de poderes, por obras del Cruce Bajo Nivel de Crisólogo Larralde con vías del TBA Ramal Tigre. Finalmente, después de movilizaciones y acciones vecinales se logró que no se hagan más cruces bajo a nivel en calles secundarias, y que los que se hagan sirvan para que pasen colectivos camiones, permitiendo eliminar barreras. Varios de los construidos y no judicializados se inundan cada vez que llueve, o no sirven para el paso de vehículos de alto porte.
- “Screnci Silva, Bruno Fernando y otros c/ GCBA s/ Amparo” (art. 14 CCABA)”, iniciado el 6 de diciembre del 2010, en protección del derecho a la preservación del patrimonio cultural e histórico. Se logró salvar de la demolición los valiosos predios de “La Cuadra” y el complejo “La Imprenta”. Finalmente se sancionó una ley con consenso del barrio y la Legislatura para proteger los inmuebles patrimonialmente valiosos. Sin embargo, no terminó allí la disputa porque la famosa DGIUR en 2014 (Disposición N° 1694 del 01/02/2014, firmada por Antonio Ledesma) consideró “factible” un nuevo proyecto cuestionado por los/as vecinos/as.²³¹²
- Denuncia penal por la venta de objetos y parte del piso del escenario del Teatro Colón,²³¹³ del 12 de enero del 2011. Denunciamos funcio-

2312. “El nuevo proyecto para La Imprenta y La Cuadra bajo la catalogación”, en *Página/12*, 05/03/2014. Disposición en: <http://bastadedemoler.org/?p=7301> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2313. Causa N° 7971, Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional N° 18. Los calefactores se estaban vendiendo *online* y el piso del escenario como souvenir empresario por la empresa que instaló el nuevo piso.

narios/as y empresas contratistas en la refacción sobre protección del derecho a la preservación del patrimonio cultural e histórico. Al no poder ser querellantes, se ignora como finaliza esta causa.

- “Lubertino, María José y otras c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCA-BA)” sobre protección del derecho al ambiente, en particular espacios verdes. Impacto ambiental por obras en Parque Chacabuco, iniciado el 23 de junio del 2011. Se hizo lugar a la cautelar, inspección ocular y el juzgado obligó a frenar obras inconsultas proyectadas de subsiguientes y nueva cementación en el Parque. Sin embargo, transcurrido el tiempo nuevas obras se han hecho de manera inconsulta y hay permanentes intentos de agregar un nuevo bar, al ya existente, resistido por movilizaciones semanales de vecinos/as en contra.
- “Lubertino Beltrán, María José c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 18 de agosto del 2011, sobre protección del derecho a la preservación del patrimonio cultural e histórico del Bar notable Confeitería Richmond de la calle Florida. Se hizo lugar a la cautelar, se requirió custodia policial permanente para que no violaran la misma al detectarse cambios al interior del local y finalmente ganamos el juicio, pero la sentencia en forma capciosa dejó a criterio y en custodia del ministro de Cultura de la Ciudad la decisión última sobre cualquier modificación en el inmueble. Así es que finalmente el ministro Lombardi aceptó que se convierta en un negocio de venta de zapatillas, cuyos estantes se ubican por delante sin perforar la *boiserie* de las paredes y ridículamente queda una barra con dos mesas del antiguo café en un rincón del fondo con un par de fotos.
- Denuncia Penal por demolición de la casa de Alfonsina Storni (inmueble con protección patrimonial).²³¹⁴ La iniciamos contra particulares y funcionarios responsables en protección del derecho a la preservación del patrimonio cultural e histórico, del 21 de diciembre del 2011. Al no poder ser querellantes no sabemos su desenlace ni podemos impulsar la investigación.
- “Asociación Civil Barrio La Imprenta c/ GCBA y O. s/ Amparo”.²³¹⁵ Se demanda a GCBA y Credi-One SRL. Hay una medida precautelar, no se falló sobre la cautelar y parecería que se dictó la caducidad de instancia, pero hay un auto que falta del 03/05/2012.
- “Bisutti, Delia Beatriz y Lubertino, María José c/ GCBA y otros s/ Medida cautelar”, iniciado el 26 de marzo del 2012, sobre protección del

2314. Juzgado Crim. y Correcc. Nac. N° 7, Expte. N° 50788/11.

2315. Juzgado N° 4, Sec. 8 (Liberatori, Elena), Expte. N° 43611/0, iniciado el 12/01/2012.

derecho al patrimonio histórico y cultural y derecho al ambiente. Ruidos TC2000. Se hizo lugar a la cautelar y se efectuaron las pericias durante la realización de la Carrera. Se ordenaron mamparas a lo largo del recorrido y resguardos para los/as espectadores, sin embargo, se resolvió que los ruidos al ser una circunstancia excepcional y no permanente, no resultaban intolerables como para prohibir la carrera. Pero no volvieron a repetirse carreras de autos de alta velocidad en ese circuito céntrico, sino que se mudaron a la zona de las comunas 2 y 14, Recoleta y avenida Libertador. Una comunera de la Comuna 2 presentó un amparo, que entendemos que corrió la misma suerte.

- “Tórtora, Carlos Alfredo c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 25 de junio del 2012, sobre protección del patrimonio histórico y cultural, derecho al ambiente relativo al Jardín Zoológico, al vencer la concesión a treinta años otorgada por Menem Grosso. Para que se deje sin efecto la subasta pública convocándose en su reemplazo a una licitación pública que asegure la selección del oferente técnicamente más capacitado
- “Camps, Adrián Rodolfo c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, iniciado el 3 de julio del 2012, sobre protección del patrimonio histórico y cultural, derecho al ambiente relativo al Jardín zoológico, cuando la concesión a treinta años otorgada por Menem-Grosso había vencido. Finalmente hicieron la nueva concesión por menos de cinco años para evitar pasar por la Legislatura. La Justicia convalidó la subasta y aunque hubo una gran movilización en contra, se realizó igual.
- Denuncia por rajaduras en edificios y ruidos por los recitales en River. Desde el 2002 GCBA intimó a que presenten un informe sobre impacto ambiental, que no tuvo respuesta. Hubo cientos de denuncias de vecinos/as. En 2006 la justicia contravencional intervino por este tema con motivo los shows que realizaron los Rolling Stones. En el 2008 en APRA suspendió recitales pidiéndoles un estudio de impacto ambiental, pero vuelven a autorizarlos basándose en un plan de mitigación de vibraciones realizado en 2012. Clausuraron en noviembre 2013 por venta de alcohol dentro del campo, pero luego volvieron a autorizarlos en enero del 2015.
- Ha habido decenas de causas por inundaciones tanto por daños y perjuicios como demandando obras. En las inundaciones del 15 y 19 de febrero del 2010 se afectaron bienes de 767 personas y en las del 1 y 3 de abril del 2013 diez personas perdieron la vida en CABA, entre otros un operario de subte. La Sala II de la Cámara porteña rechazó en mayo del 2014 la apelación presentada por asociaciones de usua-

rios y consumidores y la ex legisladora y actual Defensora Adjunta del Pueblo porteño María América González, quienes habían iniciado un amparo colectivo solicitando al Gobierno el pago de los subsidios previstos en la Ley N° 1575 y nunca cobrados, argumentando que “no mediaban derechos individuales homogéneos que permita admitir la acción colectiva” y “la falta de legitimación de las demandantes para representar al supuesto grupo afectado”.

- En el caso de Metrobus hubo al menos cuatro amparos. Dos por el Metrobus de la 9 de Julio y uno por el Metrobus del Sur, en defensa de los espacios verdes y los monumentos el primero, y del ambiente y los espacios verdes y lugares de juego para niños/as recientemente instalados el segundo, violando las leyes de comunas y de Planeamiento urbano, iniciados uno por el ex legislador Facundo De Filippo y abogados ambientalistas iniciado el 8 de febrero del 2013 y otro por integrantes de PropAmba, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y la Red de defensa del patrimonio, el 13 de febrero del 2013 para el Metrobus de la 9 de julio y para el Metrobus del Sur el 26 de febrero del 2013 (“Marinero, Nidia, Lubertino, María y otros c/ GCBA s/ Amparo”). Se avanzó con las obras sin pasar por la Legislatura, sin estudio de impacto ambiental ni audiencia pública, considerándose de no relevante impacto. Los/as amparistas argumentábamos que podía hacerse sin arrasar con las plazoletas y especies arbóreas, usando las calles laterales en el primer caso y en el segundo que dada la escasa cantidad de tránsito era innecesario o que podía utilizarse un transporte no contaminante o tranvía –habiendo proyectos de ley con alternativas presentados–. En el primer caso se admitió cautelar y se hizo parcialmente lugar en primera instancia, revocándose en segunda, pero la obra terminó antes que el juicio en ambos casos. En el caso del Metrobus Norte, el Observatorio del Derecho a la Ciudad junto con integrantes de la Asamblea de Inundados de Saavedra, iniciaron un amparo en noviembre del 2014, alegando irregularidades en el proceso licitatorio que perjudicaban los intereses generales y objetaron inicio de obra sin estudio de impacto ambiental y declaración “sin relevante efecto” sin estudio, por lo cual no fue sometido a audiencia pública.
- “Orangutana Sandra s/ hábeas corpus”, iniciado en noviembre del 2014 por la Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales por el “confinamiento injustificado de un animal con probada capacidad cognitiva” en el Zoológico de Buenos Aires.

Es rechazado en primera y segunda instancia, pero finalmente la sentencia de Casación le hace lugar.²³¹⁶

- “Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales y otros c/ GCBA s/ Amparo”, iniciado el 16 de marzo 2015 para que se tornen efectivos los derechos que le había concedido Casación, para lograr la liberación de Sandra en un santuario, para que se respete su derecho a la libertad ambulatoria y a una vida digna.²³¹⁷ La ciudadanía organizada obtuvo de la justicia sentencias que detectaron la ilegalidad de estas obras, las frenaron y declararon nulos los permisos otorgados. Ejemplo de algunos casos: el edificio de 27 pisos en construcción alrededor del Palacio Roccatagliata en el barrio de Coghlan.
- “Bryn Daniel Alejandro c/ GCBA s/ Amparo”,²³¹⁸ para evitar la demolición total o parcial que menoscabe el valor arquitectónico del bien conocido como “Villa Roccatagliata” en Coghlan.
- “Young Dora y O. c/ GCBA y O. s/ Amparo”,²³¹⁹ se demandó abstenerse de autorizar y/o registrar de modo definitivo la solicitud de permiso de obra de demolición parcial, modificación y/o ampliación que cuenta con protección cautelar y cualquier otra acción u omisión que pudiera contravenir lo dispuesto por las normas sobre protección y conservación del patrimonio cultural de la CABA (Villa Roccatagliata) hasta tanto: 1) se demuestre que no se afecta el patrimonio histórico, se adecuen los proyectos presentados por la empresa “Don Delfín SA” y/o cualquiera que pudiera presentarlos en el futuro, 2) se realicen estudios de impacto ambiental concretos, por un organismo público imparcial, 3) se tramite ante la Legislatura de la Ciudad el proyecto urbanístico particular para la parcela protegida, conforme procedimiento de doble lectura, 4) se lleve a cabo la audiencia pública obligatoria, y 5) se realice un nuevo proyecto conforme al CPU de modo que no supere el FOT permitido y proteja el patrimonio arquitectónico de la CABA.

2316. Sentencia del 18/12/2014.

2317. Con fallo de 1ª sentencia de Elena Liberatori del 21/10/2015 que resuelve: “Reconocer a la orangutana Sandra como un sujeto de derecho, conforme a lo dispuesto por la ley 14.346 y el Código Civil y Comercial de la Nación Argentina en cuanto al ejercicio no abusivo de los derechos por parte de sus responsables –el concesionario del Zoológico porteño y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–” y fallo de Cámara del 14/06/2016.

2318. Expte. N° 46100/O, iniciado el 08/11/2012.

2319. Expte. N° 64913/O, iniciado el 27/08/2013.

- “Vera Gustavo Javier c/ GCBA y O. s/ Amparo”,²³²⁰ se petitionó que se declare la nulidad de: a) El permiso de obra o registro de planos otorgado por el GCBA el día 14 de abril del 2014 para el Palacio Roccatagliata; b) de las disposiciones de la Dirección de Interpretación Urbanística y c) de la disposición de la Agencia de Protección Ambiental que categorizó el proyecto de impacto ambiental como “sin relevante efecto” y otorgó el certificado de aptitud ambiental, todo ello por entender que no respetan el CPU, el artículo 13 de la Ley N° 123 y los arts. 27 y 30 de la CCBA. Con sentencia definitiva adversa en el TSJ del 26 de octubre del 2018.
- “Hernández Olga Pilar y O. c/ GCBA s/ Amparo”,²³²¹ se demandó que no se registren planos u otorguen permisos de obra nueva sobre el predio de la avenida Cramer N° 3155 conforme la disposición N° DI-2011-977-DGIUR o en su caso se declare la nulidad de dicha disposición y los permisos otorgados en consecuencia y se disponga que los planos se adecuen a la zonificación R2BI. Se ordene la paralización de los trabajos constructivos que se estén realizando en el predio. Se llegó a declarar ilegal un edificio finalizado y ordenó la demolición de las obras que se hayan construidas conforme la disposición mencionada.
- “Aldao, Martín María y O. c/ GCBA s/ Amparo-Otros”,²³²² se petitionó que se ordene al APRA la realización de una audiencia pública para analizar el impacto agravado que tendría en la zona la ampliación de las actividades de “Comercio Minorista”, “Centro de Compras” y “Playa de Estacionamiento” en el predio sito en Arenales 3320/24/30/40/50/60/66/70/90, Beruti 3328, avenida Coronel Díaz 1944/62/98/2098, avenida Santa Fe 3251/53/55/57/59 PB, pisos 1 a 3, subsuelos 1 a 3 (ampliación Alto Palermo). La construcción avanzó sin estudio de impacto ambiental ni audiencia pública. A eso se suma la escandalosa compra en subasta del edificio público cercano donde estaba la sede de la Comuna 14 para seguir ampliando el shopping.²³²³

2320. Expte. N° A66485-2015/O, iniciado el 03/12/2015.

2321. Expte. N° 44718/O, iniciado el 11/06/2012.

2322. Juzgado CAyT 22, Sec. 43 (Dra. Cilurzo, María Rosa), Expte. N° 5839/2017-O.

2323. *El grito del Sur*, 18/02/2022, disponible en: <https://elgritodelsur.com.ar/2022/02/irsa-larreta-palermo.html>; *La Nación*, 05/05/2022, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/negocios/como-sera-el-nuevo-alto-palermo-comida-por-ingredientes-marcas-deportivas-y-terrazas-para-la-nido4052022/> y *Cronista*, 04/05/2022, disponible en: <https://www.cronista.com/negocios/el-plan-de-irsa-para-alto-palermo-el-shopping-cambia-su-patio-de-comidas-y-suma-marcas/> [fecha de consultas: 07/05/2022].

- “Paz, Enrique Antonio c/ GCBA s/ Amparo”,²³²⁴ se demandó por la construcción ilegal de más altura que lo permitido en Armenia 1850. El juez Gallardo ordenó demoler en la sentencia definitiva.
- Fueron judicializadas en el fuero federal la venta de tierras, las leyes de rezonificación y los convenios entre la AABE y el GCBA que encubren la venta ilegal sin pasar por el Congreso de la Nación de los terrenos ferroviarios de Catalinas Norte 2 (“Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos c/ Estado Nacional y otros s/ Amparo. Ley 16.986”)²³²⁵ y de la última manzana verde de Puerto Madero, la Manzana 1Q (“Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos c/ Estado Nacional y otros s/ Amparo. Ley 16.986”). A pesar de tener razón nos rechazan los amparos en primera y segunda instancia y la Corte sin fundamentos no abrió los recursos de queja. Lo más grave es que ahora se presentan los/as abogados/as de la Procuración de GCBA a querer cobrar honorarios a pesar de tratarse de amparos ambientales, lo cual es vivido por los/as vecinos/as y la organización sin fines de lucro como una maniobra correctiva e intimidatoria para que no se vuelvan a cuestionar este tipo de negocios inmobiliarios.²³²⁶
- Los/as vecinos/as han presentado también amparos colectivos contra las leyes de rezonificación y los decretos que permiten las ventas sin pasar por el Congreso de la Nación de los terrenos ferroviarios del Playón Colegiales en la Comuna 13 (“Baldiviezo, Jonatan Emanuel y O. c/ GCBA s/ Amparo”)²³²⁷ y Catalinas Sur 2 en La Boca.²³²⁸
- Por la ley inconstitucional que habilita la venta ilegal del Monumento Histórico Nacional Tiro Federal, se presentó la causa “Díaz Beruti, Gonzalo Martín c/ GCBA s/ Amparo”²³²⁹ como amparo colectivo por parte de un socio del club con discapacidad. Al llegarse finalmente a

2324. Juzgado CAyT N° 2, Sec. 4 (Gallardo, Roberto), iniciado el 19/04/2012. Este fallo ya fue analizado en el Cap. X.3.10, –Fallos en defensa del ambiente–, al tratar los fallos referentes a “Alturas edificios. Permisos y construcciones ilegales”.

2325. Juzgado Cont. Adm. Fed. N° 12 (Dra. Marras), Expte. N° 21255/2017, iniciado el 12/04/2017 y Sala II de la Cám. Cont. Adm. Federal. Se denegó la cautelar. El fallo de primera instancia dice que “el amparo no es la vía idónea”. Fue rechazada en Cámara la apelación y la queja ante la CSJN.

2326. Juzgado Cont. Adm. Fed. N° 7 y Sala I Cám. Cont. Adm. Fed., Expte. N° 27242, iniciado el 28/04/2017.

2327. Ver en este Cap. el pto. 3.3.9.

2328. Los/as vecinos/as vía FARN están pidiendo informes previos y solicitando información pública Leyes N° 104 y N° 303 de CABA.

2329. Juzgado N° 8, Sec. N° 16 (Otheguy, Osvaldo), Expte. N° A11379/2016/O, iniciado el 11/07/2016. En base a visita al Club, reunión con socios/as, autoridades y vecinos/as. Entrevista con Andrés Gil Domínguez, abogado en la causa “Tiro Federal”, 05/02/2018.

un acuerdo con el Club para cederle otros terrenos, robándonos otro espacio público en la Costanera, esta causa fue desistida.

La suerte de estas causas en cuanto a sus resultados ha sido diversa²³³⁰ pero comprueba que desde la perspectiva ciudadana hubo una creciente judicialización en el período posterior al 2006/2007 ante el avance de los riesgos y daños ambientales, acciones u omisiones de los propios poderes ejecutivo y legislativo, una muy heterogénea aplicación del derecho ambiental por parte de los tribunales y, en muchos casos, un desconocimiento de muchas de sus herramientas por parte de los/as letrados litigantes y de sus obligaciones en la materia por parte de los/as jueces/zas.

XI.3.2.1. ACIJ²³³¹

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) es una ONG sin fines de lucro dedicada a la defensa de los derechos de los grupos más desfavorecidos de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia en Argentina. Fundada en 2002, ACIJ tiene por objetivos defender la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los principios del Estado de Derecho, promover el cumplimiento de las leyes que protegen a los grupos desaventajados y la erradicación de toda práctica discriminatoria, así como también contribuir al desarrollo de prácticas participativas y deliberativas de la democracia.

Si bien han contribuido en muchos aspectos durante estos años para lograr un mejor funcionamiento y mayor transparencia de las instituciones públicas, tales como organismos administrativos, legislativos, tribunales de justicia, entes reguladores y órganos de control, la sanción o modificación de leyes, el cumplimiento de las mismas o diferentes litigios estratégicos, su accionar en la Ciudad de Buenos Aires ha sido fundamental en el análisis presupuestario y a través de su clínica jurídica en convenio con la Facultad de Derecho, especialmente en materia de Derechos Económicos y Sociales y de Derecho a la Ciudad.

Hay un antes y un después de su trabajo en la incidencia en la jurisprudencia de la Ciudad en muchos aspectos en materia de procesos colectivos, y aunque no han llevado específicamente causas ambientales, se han topado con ellas al asumir la defensa de las urbanizaciones de villas, como en los emblemáticos casos donde se discute el derecho al agua o las cloacas.²³³²

2330. Para un análisis exhaustivo y riguroso del accionar del Poder Judicial ver el Cap. X, pto. 3.

2331. Web institucional de ACIJ. Disponible en: <http://acij.org.ar/> [fecha de consulta: 29/11/2021] y materiales aportados por de los juicios seguidos por Pablo Vitale y Felipe Mesel (coord. del área de Derecho a la Ciudad y abogado del área, respectivamente) el 06/02/2018.

2332. "ACIJ c/ GCBA s/ Amparo", Expte. N° 20898/0 (Agua potable en Villa 31 bis); "ACIJ c/ GCBA s/ Incidente de medida cautelar", Expte. N° 20898/1; "ACIJ c/ GCBA s/ Incidente de apelación", Expte.

XI.3.2.2. Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas²³³³

La Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas (AA de AA) nació en el año 2004. Surgió como una herramienta para promover la aplicación de las normas que protegen el ambiente en el ámbito judicial. Han trabajado en ámbitos institucionales como la Legislatura o el Congreso nacional y compartiendo las luchas de las asambleas, pueblos y organizaciones que defienden la autodeterminación sobre sus territorios y la Naturaleza.

Se enrolan en una postura ecologista antiextractivista y plantean la necesidad de nuevos paradigmas civilizatorios (el ecosocialismo, el decrecimiento, el Buen Vivir y los Derechos de la Naturaleza, el ecofeminismo, el Derecho a la Ciudad, la Democracia sin Fin) en la defensa de la Naturaleza y la creación de una relación de igualdad entre ella y la humanidad, superando al “desarrollo sustentable” impuesto y entendido desde el capital y las corporaciones financieras.

En el impulso a la creación de normativa acorde a estos nuevos paradigmas y en la judicialización de casos en esta transición, reconocen enfrentar los intereses de grandes corporaciones nacionales e internacionales (IRSA, Monsanto, Barrick Gold, Chevron, Riva SA), utilizando todas las herramientas jurídicas y extrajurídicas disponibles (elaboración de proyectos de ley, acciones judiciales, eventos, talleres).

Particularmente en la Ciudad han llevado adelante gran cantidad de causas vinculadas a la emergencia habitacional, las personas en situación de calle, urbanización de villas y las condiciones ambientales en las mismas.

En general con el patrocinio letrado de Enrique Viale, entre otras causas merecen destacarse:

- “Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/ Amparo”,²³³⁴ por las elecciones en la Villa 31;
- “Di Filippo Facundo Martín y otros c/ GCBA y O. s/ Amparo”,²³³⁵ pidiendo la inconstitucionalidad del Decreto N° 1232/08 por el cual se creaba la UCEP;

N° 20898/2; “ACIJ c/ GCBA s/ Recurso de amparo”, Expte. N° 21045/0 (Cloacas en Villa 31 bis); “ACIJ c/ GCBA s/ Incidente de medida cautelar”, Expte. N° 21045/1; “ACIJ c/ GCBA s/ incidente”, Expte. N° 21045/3; “ACIJ c/ GCBA s/ incidente de medida cautelar”, Expte. N° 21045/4, analizados en el Cap. X en los ptos. 3.4 y 3.15 y “ACIJ c/ GCBA s/ amparo”, Expte. N° EXP 28696/0 (espacios verdes en villas), analizado en el pto. 3.5 del Cap. X.

2333. Entrevista a Enrique Viale (abogado ambientalista, Asociación Abogados Ambientalistas, ex asesor Legislatura CABA, asesor del senador Fernando Solanas) del 31/10/2017.

2334. Expte. N° 31699/0.

2335. Expte. N° 35430/0, iniciado el 30/10/2009.

- “Di Filippo Facundo y O. c/ GCBA s/ Amparo”,²³³⁶ por la renovación de la traza de la ex autopista 3 para proveer de soluciones habitacionales a los/as vecinos/as de la traza (según lo dispuesto en lo arts. 14 inc. A), 17, 27 y 20 de la Ley N° 3396 y la elaboración de un plan vial integral para la zona denominada “sector 5” de la traza de la ex AU 3);
- “Sánchez Andía Rocío c/ GCBA s/ Amparo”,²³³⁷ para evitar la instalación de una comisaría comunal de la policía metropolitana en el predio del Parque Presidente Sarmiento, en defensa de los espacios públicos, los espacios verdes y arbolado y contra la ilegalidad en la venta de tierras, construcciones y concesiones;
- “Sánchez Andía Rocío y O. c/ GCBA s/ Amparo”,²³³⁸ para prohibir el registro u otorgamiento de permisos de obras nuevas respecto de la traza correspondiente a la avenida Salvador María Del Carril, entre las calles Campana y la avenida De los Constituyentes y la calle Pampa entre avenida De los Constituyentes y la calle Burela para la construcción de edificios que contraríen los parámetros urbanísticos establecidos en el proyecto de ley con aprobación inicial publicada en el B. O. de fecha 10/12/2009;²³³⁹
- “Di Filippo, Facundo c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”,²³⁴⁰ para la liberación del camino de sirga y contra la concesión ilegal en Punta Carrasco;
- “Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”,²³⁴¹ por el Metrobus de la 9 de Julio y cautelar por su arbolado;
- “Di Filippo Facundo Martin c/ GCBA s/ Amparo”,²³⁴² para que se declare la nulidad de la subasta pública del inmueble de la Ciudad sito en Holmberg 2280 (Av. Olazábal 4102/42) y se ordene a la presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura a convocar a la reunión de la Comisión de control y seguimiento de la recuperación de la traza en cumplimiento con el artículo 3 de la Ley N° 324. Dentro de la subasta se incluían parcelas designadas por la Ley N° 3396 como “corredor verde vecinal”, propiedad de la CABA;

2336. Expte. N° 44165/O, iniciado el 12/04/2012.

2337. Expte. N° 36512, iniciado el 04/02/2010.

2338. Expte. N° 37297/O, iniciado el 15/04/2010.

2339. El proyecto de ley sería luego sancionado como Ley N° 3447 por lo que se declaró abstracto el objeto del amparo.

2340. Expte. N° 36512/O, iniciado el 04/02/2010.

2341. Expte. N° 254, iniciado el 08/02/2013.

2342. Expte. N° 69098/O, iniciado el 21/10/2013.

- “Charlón, Marcelo Alejandro y otro c/ GCBA s/ Amparo”,²³⁴³ por el famoso Shopping Distrito Arcos, cuya cautelar impidió la apertura durante varios meses;
- “Di Filippo, Facundo Martín y otro c/ GCBA s/ Amparo”,²³⁴⁴ exigiendo tratamiento legislativo para la licitación para el servicio de higiene urbana y demandando al GCBA remita a la Legislatura la licitación pública nacional e internacional para la contratación del servicio público de higiene urbana fracción húmedos y los contratos firmados en consecuencia con las empresas adjudicatarias.

XI.3.2.3. Observatorio del Derecho la Ciudad²³⁴⁵

Los temas principales que monitorea y aborda son economía de la Ciudad, movilidad y transporte, planeamiento urbano y espacio público, políticas habitacionales, salud y ambiente, temas sociales y culturales, seguridad e instituciones de Gobierno.

En este momento, bajo el liderazgo de Jonathan Baldiviezo, llevan alrededor de 40 causas por temas ambientales, de emergencia de vivienda y urbanizaciones de villas y especialmente contra las ventas de tierras y negocios inmobiliarios con alto impacto negativo social y ambiental. Entre otras ha participado en la judicialización de la defensa de la Plaza Clemente (“Wilkinson, Carlos Alberto y otros c/ GCBA s/ Amparo”)²³⁴⁶ y el Playón Colegiales (“Baldiviezo, Jonatan Emanuel y O. c/ GCBA s/ Amparo”).²³⁴⁷ Han presentado un amparo por la omisión del Poder Legislativo de sancionar un Código Ambiental, otro exigiendo la actualización del PUA. Llevan la causa de la Federación de Cartoneros contra la ley que permite la incineración.²³⁴⁸

Tienen permanente presencia en las audiencias públicas en la Legislatura donde se abordan urbanizaciones de villas, temas ambientales o de venta de tierras y privatización del espacio público. Han acompañado especialmente en sus luchas a los/as vecinos de la Rodrigo Bueno y del Playón Chacarita.

Impulsaron la conformación de la articulación “Es Nuestra Buenos Aires”²³⁴⁹ y la aprobación como ley de la Carta por el Derecho a la Ciudad en CABA, aun sin aprobación. Han patrocinado muchos de los amparos exitosos

2343. Expte. N° 46452/O, iniciado el 10/12/2012.

2344. Expte. N° 4560/O, iniciado el 21/05/2014.

2345. Web institucional: <http://observatoriociudad.org/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2346. Expte. N° 774541-2016/O.

2347. Expte. N° 3789/2017-O, iniciado el 12/05/2017.

2348. “Federación de Cooperativas de Reciclado Limitada y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo ambiental”, Expte. 12519-2018/O.

2349. Ver en este Cap. el pto. 3.4.6.

de los últimos tiempos. Lograron detener el avance de obras de cementación en el Parque España²³⁵⁰ y la nulidad del convenio urbanístico firmado entre el GCBA y la empresa IRSA con respecto al inmueble situado en avenida España N° 2230/40 que autorizaba la construcción de 20 torres de 145 metros de altura entre otros edificios en plena Costanera Sur (en la ex Ciudad deportiva de Boca), al lado de la Reserva Ecológica, y la destrucción de uno de los últimos humedales de la ciudad.²³⁵¹

XI.3.3. La disputa en el territorio: experiencias significativas por los espacios verdes

Los casos en la disputa por el espacio público y la defensa del espacio verde en la Ciudad como bien común son muchísimos. La historia de la mayoría de las organizaciones y experiencias dan cuenta del permanente monitoreo y acciones ante la omisión del propio Estado y/o a los/as vecinos/as defendiendo los derechos colectivos frente a él.

Abrazos, marchas, movilizaciones, plantaciones de árboles, colocación de carteles poniéndole nombres a las plazas, sentadas, bloqueo a máquinas que sacaban empedrado o asfaltaban o a obreros que enrejaban, o tiraban abajo árboles o cementaban, festivales, presentación de proyectos de ley para convertir en plazas los espacios públicos abandonados han sido una constante de más de 20 años. Hemos mencionado muchos de estos casos que fueron judicializados como la resistencia a perder o para recuperar el espacio verde en los terrenos de Casa Amarilla, en el Parque Tres de Febrero o con motivo de la construcción de los precintos policiales en las Comunas 12 y 15 o contra el estacionamiento subterráneo en el Parque Las Heras o la estación de subte perforando la Plaza Intendente Alvear, entre otros, pero hay cientos de casos que no fueron judicializados, como la recuperación de los espacios verdes de la ex Au3 en la Comuna 12, que fueron paciente y sistemáticamente plantados y cuidados por los/as vecinos/as hasta los más recientes pedidos ciudadanos como el de una plaza en Pringles y Rocamora.

Mencionamos aquí algunos emblemáticos:

XI.3.3.1. Gestión participativa en Parque Avellaneda

Desde 1989, se desarrolla un proceso de recuperación de este pulmón verde, que cuenta con instancias de participación vecinal. Con la sanción de

2350. Ver en *Página12*, 07/07/2021. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/353022-caba-la-justicia-ordeno-al-gobierno-porteno-que-no-avance-co> [fecha de consulta: 07/05/2022].

2351. Juzgado CAyT N° 10 (Dr. Ammirato), "Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y otros c/GCBA y otros s/ Amparo – Otros", Expte. N° 166469-2021/O, sent. del 10/03/2022.

la Ley N° 1153 y su Decreto Reglamentario N° 1142/05, se ratifica el modelo de gestión y se declara al Parque como Unidad Ambiental y de Gestión, incluyendo al centro deportivo y a las áreas verdes con sus edificios de importancia patrimonial e histórica, ya revalorizados como la Casona de los Olivera, el Antiguo Natatorio, el Antiguo Tambo y la Antigua Cremería.

XI.3.3.2. Parque de Flora Nativa Benito Quinquela Martín

Este Parque fue inaugurado en el año 2006. Se construyó sobre un espacio ferroviario en desuso, degradado y conflictivo para los/as habitantes de la zona, que había sido utilizado como depósito de contenedores portuarios. A partir de la iniciativa de los/as propios/as vecinos/as organizados/as en la Comisión de Vecinos de la Calle Irala y Adyacencias, se votó una Ley de la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 2663), que ratificó y nombró la creación de este espacio verde con participación social en el diseño y forestación con especies nativas de la región.

Sobre la base de la experiencia en proyectos anteriores, en este Parque se pudo por primera vez implementar integralmente la metodología de diagnóstico y diseño participativo, con protagonismo de los/as vecinos/as en la definición del proyecto.

XI.3.3.3. Parque de la Estación

Los/as vecinos/as de las actuales Comunas 5 y 3 vienen luchando desde hace 25 años por la recuperación de este predio ferroviario predio delimitado por las las calles Juan D. Perón, Dr. Tomás Manuel de Anchorena, vías del ferrocarril, Sánchez de Bustamante, avenida Díaz Vélez y Gallo y su utilización como espacio verde y público. Denunciaron la ocupación ilegal y los negocios que allí hacían distintas dependencias del Gobierno nacional en diferentes épocas alquilando y suabalquilando a empresas privadas para acopio de materiales y canchas de fútbol, entre otras.

Con movilizaciones permanentes, actividades culturales, juntada de firmas, articulaciones de referentes barriales (escuelas, iglesia, etc.), lograron primero recuperar el espacio de la Plaza Fumarola, prácticamente cementado, y que se volvieran a poner algo de verde. Luego cuidando ellos/as mismos/as esta plaza, plantando árboles y haciendo recorridos culturales por la zona ferroviaria, insistieron con todos los bloques en la Legislatura y en la Junta Comunal. Hay que mencionar así especialmente al periódico barrial “Primera Página”²³⁵²

2352. Nació como medio alternativo en septiembre de 1993. Refleja la identidad y la historia de los barrios de Balvanera y Almagro, brindando un instrumento de ayuda a mejorar la calidad de vida. En el año 2001 recibió el Primer Premio de la “Orden Civil Heráldica de la Amistad”, entre

de Balvanera - San Cristóbal, dirigido por Miguel Eugenio Germino, nervio y motor de esta larga batalla, que desde 1993 fogonea por el parque. Lograron finalmente la sanción de la Ley N° 5734²³⁵³ para recuperar 2 ha de espacio público verde. El antiguo galpón existente fue puesto en valor para destinarlo a actividades culturales y recreativas. Se avanzó en la primera etapa, donde igualmente hay mucho cemento, más que verde, en la renovación de veredas y accesos, nuevas luminarias y señalización. La organización de actividades por parte de las/os vecinos/as es constante. Son un ejemplo de construcción de ciudadanía y legítimo ejercicio del uso del espacio comunitario. Los trabajos se complementarían con instalación de nuevo arbolado urbano.

XI.3.3.4. Manzana 66²³⁵⁴

Se trata de la famosa Manzana 66, de una hectárea, delimitada por las avenidas Belgrano y Jujuy y las calles Moreno y Catamarca. Allí, primero hubo edificios, más tarde canchas de fútbol 5 y había un megaproyecto para la construcción de un estadio para shows musicales que fue resistido por los/as vecinos/as probando que traería múltiples inconvenientes al barrio, desde trastornos en el tránsito y aglomeraciones que estorbarían el acceso a sus hogares, hasta ruidos nocturnos.

Los/as vecinos/as en el 2014 empezaron a organizarse, a consultar a especialistas y elaboraron un proyecto alternativo: expropiar la manzana que hoy está baldía y convertirla en una plaza, un polideportivo, un centro cultural y una escuela de nivel inicial y un centro de jubilados.

Bajo el liderazgo de Alberto Aguilera, vecino del barrio, se entrevistaron con todos los bloques de la Legislatura, explicaron su iniciativa y lograron el apoyo de distintos legisladores/as al proyecto.

Los/as diputados/as de las diversas bancadas políticas de la Legislatura aprobaron con 47 votos a favor y 10 abstenciones la iniciativa (Ley N° 5800) que prevé crear un espacio verde y Centro Cultural y Deportivo en la Manzana 66, mediante el cual se prevé “generar 11.700 m2 de parques en las Comunas 3 y 12” según los fundamentos del proyecto.

En realidad, la normativa sancionada estipula que el PE suscribe un contrato de permuta haciendo entrega a los dueños de la Manzana 66 del predio

más de 130 Barriales de Capital y Gran Bs As, además el Premio Mario Bonino UTPBA 2012, Palmito Vanoli 2012 y 2014, y otros. Se lo encuentra en más de 350 lugares de distribución gratuita.

2353. Sanción: 07/12/2016, Promulgación de hecho: 12/01/2017, Publicación: BOCBA N° 5054, 24/01/2017.

2354. “Por una manzana 66 verde y pública”. Disponible en: <http://manzana66verdeypublica.blogspot.com.ar/p/inicio.html> [fecha de consulta: 29/11/2021].

delimitado por las calles Vedia, Pico y avenida San Isidro Labrador que fuera Estación Intermedia de Ómnibus de Media y Larga Distancia en Saavedra, desafectándolo del dominio público y declarándolo innecesario para la gestión del GCABA, a cambio de la totalidad de las parcelas que comprenden a la Manzana 66 en Balvanera. Esta operación inmobiliaria, también criticada por algunos vecinos/as de la Comuna 12, fue lo que determinó algunas abstenciones.

El triunfo de los/as vecinos/as de la Comuna 3 determinó que se destine el predio a una plaza con 50% de espacio verde, 10% para sector deportivo y 10% para juegos infantiles; instalación de bancos, bebederos, luminarias, cestos de residuos; un sector edificable de 2.000 metros cuadrados (“para actividades culturales, educativas y de servicios”), que los/as vecinos/as decidieron que sea para una escuela infantil de 45 días a 5 años (de 300 vacantes). Es otra plaza que se inauguró con mucho innecesario cemento.

XI.3.3.5. No a las rejas

La política de enrejamiento comienza paralelamente o al poco tiempo de las asambleas del 2001. Si bien se argumentan razones de seguridad e higiene, se percibe cierto temor o resistencia a la ocupación de los espacios públicos. Durante años hubo un creciente discurso político y mediático sobre la necesidad de enrejamiento de las plazas para prevenir la inseguridad y el vandalismo y mantener la limpieza.

El 28% de los espacios verdes de mayor tamaño (42 parques y plazas que hoy mantiene y controla el GCBA a través del Ministerio de Ambiente) fueron enrejados; entre ellos, el Parque Los Andes, de Chacarita, y el Parque de la Memoria, de la Costanera Norte.

De los 1102 espacios verdes que hoy están ya en la esfera comunal (parques, plazas, y plazoletas), el 31% tiene cerca perimetral.

El barrio de Palermo, que tiene 53 plazas y parques, es “el más enrejado”: el 60% de los espacios verdes están cerrados (el doble del promedio para toda la ciudad). El Parque Las Heras, en cambio, sobrevive abierto por la lucha de los/as vecinos/as organizados/as.

En la mayoría de las plazas y parques fueron los/as vecinos/as quienes resistieron con movilizaciones dicha política como en los ejemplares casos de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Villa Urquiza, la Asamblea de Parque Lezama, o los Vecinos Autoconvocados de Plaza Mafalda.²³⁵⁵ El GCBA iniciaba las obras de prepo sin llamar a audiencias públicas ni consultar a los/as

²³⁵⁵ La Plaza Mafalda se resistió a las rejas. Una mañana de 2014, los/as vecinos se encontraron con obreros colocando la cerca perimetral, se movilizaron y frenaron la medida promovida por la junta de la Comuna 13.

vecinos/as. En todos estos casos el grupo inicial de vecinos/as argumenta y demuestra que la inseguridad no se resuelve con rejas sino, por el contrario, con la mayor “apropiación ciudadana del espacio público”, y logran convencer a todo el barrio que finalmente los/as apoya.

Se dio una batalla campal cuando se iniciaron las refacciones y enrejamiento del Parque Centenario, con sentadas y acampe de organizaciones vecinales durante varias semanas, pero finalmente el Ejecutivo se impuso, con actuación judicial poco feliz.²³⁵⁶

Una buena iniciativa aún no aprobada fue el proyecto de ley de Sánchez Andía y otros/as legisladores/as para fijar un horario de apertura amplio de las rejas en las plazas.

Finalmente, con tantas resistencias vecinales, se frenó esta desafortunada política y hoy dos de cada tres plazas no tienen rejas. Tras la seguidilla de cuestionadas intervenciones, la Ciudad y las juntas comunales solo colocan vallas en casos de vandalismo o por pedido vecinal; los espacios abiertos se mantienen en buen estado –dicen los mismos funcionarios–.²³⁵⁷ Los funcionarios del Ministerio de Ambiente –continuidad de la gestión “enrejadora”– hablan hoy en los medios de lo “bien cuidados” que están los espacios verdes sin rejas, vanagloriándose de que sean espacios de acceso libre.

Lamentablemente se volvió a la inconsulta práctica en el escandaloso enrejamiento de la Plaza de Mayo en mayo de 2018, a pesar de que se presentó un amparo cuestionando una refacción inconsulta en un predio con protección patrimonial y tratándose del espacio emblemático de la democracia a lo largo de nuestra historia.²³⁵⁸ El 17 de enero de 2019 el juez Otheguy dictó sentencia de fondo declarando que la instalación de la reja de la Plaza de Mayo fue ilegal por haberse realizado sin respetar el artículo 4.1.2.2.1 del CPU.

XI.3.3.6. Bares en plazas

En 2008, el oficialismo presentó en la Legislatura un proyecto de ley para habilitar la instalación de bares en las plazas. El fundamento era que los concesionarios de esos lugares iban a aportar dinero para mantener los espacios verdes, además de darles a los/as vecinos/as un servicio. La iniciativa fue siempre rechazada por vecinos/as, las organizaciones vecinales y ambientales y la oposición, que rechazaban continuar con privatización del espacio público.

2356. Ya mencionamos el fallo del Dr. Ammirato en la causa “Bernardis” en el Cap. X, acáp. 3.13.

2357. “Freno a las rejas: dos de cada tres plazas porteñas no tienen cerco perimetral”, en *La Nación*, 28/03/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2119402-freno-a-las-rejas-dos-de-cada-tres-plazas-portenas-no-tienen-cerco-perimetral> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2358. Juzgado CAyT N° 8, “Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad c/ GCBA s/ Amparo-Patrimonio Cultural Histórico”, Expte N° A11593-2018/O.

La resistencia vecinal al proyecto fue generalizada en todos los barrios desde el comienzo. Se movilizaron en contra organizaciones y asambleas. Obviamente hubo más movilización en aquellos barrios y entornos de las plazas que se anunciaban como seguras receptoras de estos “emprendimientos”. El argumento central y reiterado en todos los casos del rechazo era que la mayoría de los parques y plazas están rodeados de bares o que se pueden poner alrededor y no cementar el poco espacio verde de que se dispone, denunciando los/as vecinos/as que el único afán es recaudatorio.

Ante la negativa, en 2011 el PRO ofreció armar una lista de 102 plazas donde pudieran instalarse estos espacios gastronómicos, pero ni aun así logró sumar los 40 votos necesarios. Tres años después pudo destrabarlo haciendo algunos cambios a su idea original: que solo pudieran estar en los espacios verdes de más de 50.000 m² de superficie (el equivalente a cinco manzanas), lo que acortó la lista a unos 20. Algunos de ellos, como el ex KDT ya cuentan con áreas de gastronomía y en el Parque Tres de Febrero la extendida ocupación ilegal en los arcos bajo el ferrocarril (denunciada y judicializada desde hace años por la Asociación Amigos del Lago en el Ex Paseo de la Infanta, actual Paseo Marcela Iglesias) da cuenta de una extendida oferta “gastronómica”.

En la ley que finalmente se aprobó –aun cuando en todas las reuniones de comisión y audiencias todos/as los/as vecinos/as hablaron en contra– habla eufemísticamente de “un área de servicios” de no más de 30 m² más baños públicos, wifi, estaciones para la red pública de bicicletas, bebederos, bancos y hasta biblioteca y un lugar para que puedan actuar artistas callejeros. Se autoriza la venta únicamente de bebidas sin alcohol, panchos, golosinas y sándwiches, y se prohíbe la venta de cigarrillos e instalación de parrillas. En la sesión del 8 de mayo de 2014 se aprobó la Ley N° 4960 con el apoyo de la Coalición Cívica, la UCR y otros bloques,²³⁵⁹ en medio de protestas de vecinos/as en el recinto y en la calle.

2359. Ley N° 4950, afirmativos: Acevedo, José Luis (PRO, autor del proyecto); Arce, Hernán Ariel (Partido Socialista); Arenaza, Juan Pablo (PRO); Bauab, Christian Federico (PRO); Caballero, Alejandra (PRO); De la Torre, Cecilia María (PRO); Ferraro, Maximiliano Carlos (Coalición Cívica-ARI); Forchieri, Agustín (PRO); Garayalde, Jorge (PRO); García, Alejandro (PRO); García, Cristina (Confianza Pública); Gentilini, Javier, Alberto (Frente Renovador); Gorbea, María Inés (SUMA +); Herrero, María Raquel (PRO); Huici, Héctor María (PRO); Lipovetzky, Daniel Andrés (PRO); Martínez Barrios, Diana (PRO); Moscardelli, Oscar (PRO); Rossi, Juan Francisco (SUMA +); Ocaña, María Graciela (Confianza Pública); Oliveto Lago, Paula (Coalición Cívica-ARI); Paganí, Enzo Luis (PRO); Petrella, Fernando Iván (PRO); Polledo, Carmen (PRO); Presti, Daniel Agustín (PRO); Quattromano, Roberto (PRO); Quintana, Francisco Javier (PRO); Rebot, Helio Dante (PRO); Ritondo, Cristian Adrián (PRO); Roldán Méndez, Victoria Inés (PRO); Rossi, Hernán Abel (SUMA +); Rueda, Lía (PRO); Salvai, Federico (PRO); Seijo, Gabriela (PRO); Spalla, María Karina (PRO) y Villalba, Paula Beatriz (PRO). Hubo 19 negativos, 0 abstenciones y 5 ausentes: Ibarra, Aníbal (Frente Progresista y Popular); Morales Gorleri, Victoria (PRO); Estenssoro, María Eugenia (SUMA +); Rinaldi, Susana Natividad (Frente Progresista y Popular) y Vera, Gustavo Javier (Verde Alameda).

La Ley permite ceder a particulares más de 250 m2 de parque público, es decir algo más de 15 metros por 15 metros cada uno, para la instalación de bares y otras áreas de “servicios”. El PE podrá otorgar hasta 5 permisos con “núcleos de servicios” por cada parque, entre los que se incluyen las plazas Irlanda, Rubén Darío (Recoleta), los Parques Centenario, Lezama, Los Andes, Chacabuco, Las Heras, Indoamericano, Parque Tres de Febrero, Saavedra, Avellaneda, Rivadavia, Patricios y Sarmiento, la Reserva Ecológica Costanera Sur y el Jardín Botánico.

Cada una de las áreas que se autoriza a privatizar mediante un contrato de concesión comprende 110 m2 de área cubierta y de cemento, lo cual frena el drenaje, para instalar un bar con comidas, sanitarios, mesas y sillas; así como 155 m2 descubiertos para instalar sombrillas y “pérgolas” (sic) además de estacionamiento para bicicletas, entre otros usos. La norma prevé una separación de 200 metros entre cada bar, así que en parques grandes se pondrán instalar varios, y con carta franca para publicidad en sombrillas. La nueva norma tampoco impide la instalación de cadenas, como podrían ser McCafés o Starbucks.²³⁶⁰

Al ser tanto el rechazo en todos los barrios, el primer anuncio llegó recién un año después, en mayo del 2015. El Gobierno porteño eligió el Parque Chacabuco, licitó la obra y anunció que antes de fin de año el lugar iba a estar funcionando.

En Parque Chacabuco se organizó una activa acción militante sostenida todos los fines de semana por los/as vecinos/as juntando firmas y realizando actividades repudiando un nuevo bar, mostrando cómo desde la época de Thays a la fecha habían avanzado en la cementación y en la destrucción progresiva de ese diseño (ya perdió 12 de las 20 hectáreas de espacio verde que tenía originalmente, con la construcción del polideportivo, la autopista 25 de Mayo y otras intervenciones), explicando que ya les habían construido una autopista sobre el Parque y que ya hicieron retroceder a anteriores gobiernos de hacer más bajadas de autopistas restando espacios al Parque y especialmente que ya hay un bar bajo la autopista y que ni siquiera deja usar los baños públicamente. Se juntaron más de 3.600 firmas contra la iniciativa. Finalmente, en este caso, esa resistencia terminó por conseguir que el 3 de febrero de 2016 el GCBA dejara sin efecto la licitación y el PE declaró que no se haría el bar.²³⁶¹

2360. “Nueva ley permite privatizar los parques públicos”, en *Blog Derecho en zapatillas*, 28/01/2016. Disponible en: <https://www.derechoenzapatillas.org/2014/nueva-ley-permite-instalar-bares-en-los-parques-publicos/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2361. “La instalación del área de servicios en el Parque Chacabuco quedó suspendida. Vamos a seguir adelante con la ley, pero todavía estamos analizando qué otro parque elegimos”, informaron voceros del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad; ver “Aunque fracasó Parque Chacabuco, la Ciudad va a poner bares en plazas”, en *Clarín*, 22/02/2006. Disponible en: <https://>

Suerte distinta ocurrió en Parque Patricios. La misma acción militante sostenida,²³⁶² más de 20 bares en los alrededores, un club y un polideportivo con bar frente al parque no lograron detener la decisión del GCBA. Primero querían sacarle el local a la Biblioteca infantil Enrique Banchs que funciona en la plaza. Luego la resistencia vecinal y de los sectores de la educación al menos logró que no sacaran ese espacio cultural, pero construyeron aceleradamente un local tres veces más grande que la Biblioteca infantil a su lado. Aun no lo han inaugurado, no sabemos si por fallas de obra o por miedo al rechazo barrial.

XI.3.3.7. No al shopping Caballito. Sí al Parque Caballito²³⁶³

Se trata de un predio de 2,4 hectáreas que la empresa IRSA posee desde la década del 90, cuando se lo compró al club Ferrocarril Oeste, “en una operatoria que fue sospechada y judicializada porque se trataba de terrenos cedidos por el Estado Nacional al club”.²³⁶⁴

El proyecto en la Legislatura aparece como una simple rezonificación que les permitiría construir un mega shopping de 63 mil m² de locales, 50 mil m² de estacionamiento, 12 mil m² de oficinas y hasta 40 metros de altura. Una mole de 125.000 m².

El Pro antes y luego Cambiemos insistió en el 2017 –por sexta vez– con el proyecto, a pesar de la movilización reiterada y sistemática y de la oposición de los/as vecinos/as de Caballito, que hablaron en contra en todas las reuniones de asesores/as y diputados/as que hubo durante nueve años sobre el tema. Los/as vecinos/as dicen que sería una “catástrofe ambiental” y piden que, en vez de un shopping, la Ciudad construya un espacio verde.

Sus principales argumentos son que Caballito casi duplica la densidad poblacional de la Ciudad (tiene 28 mil habitantes por km² frente al promedio de 15 mil hab/km²). Y si Buenos Aires está por debajo de la media recomendada por la OMS de espacios verdes (de 10 a 15 m²), Caballito está peor aún: apenas tiene 1,2 m² de parque por persona. SOS Caballito trabajó un documento en el que enumeran los posibles perjuicios ambientales de la construcción del

www.clarin.com/ciudades/fracaso-parque-chacabuco-ciudad-plazas_o_EkRoOVmie.html [fecha de consulta: 29/11/2021].

2362. “No quieren bar en Parque Patricios”, en *Noticias Urbanas*, 29/01/2017. Disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/no-quieren-bar-en-parque-patricios/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2363. En base a entrevistas a Adrián Camps, legislador de la Ciudad m. c., del 19/12/2017, Rodolfo Fernández, arquitecto e Integrante de SOS Caballito, 02/01/2018, consulta a Gustavo Desplats, referente de Protocomuna Caballito, del 15/05/2018 y mi propio testimonio.

2364. “Movilizados contra el shopping”, en *Página/12* del 09/10/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/68050-movilizados-contra-la-construccion-de-un-shopping> [fecha de consulta: 29/11/2021].

shopping: afectación de la calidad del suelo y el agua; impacto negativo de la napa freática por las excavaciones; contaminación del aire durante el período de obra producto del acarreo de materiales, camiones y máquinas; contaminación sonora; tala de los álamos plantados por el club en el predio, entre otras cuestiones. Protocomuna Caballito insiste en el colapso de los servicios de cloacas y agua –en base a informes oficiales de AySA, que indicaban ya en 2007 la necesidad de obras que nunca se realizaron hasta ahora– y de electricidad y en los ya permanentes cortes de luz.

La Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), también fue parte del rechazo en las movilizaciones y reuniones y aportó cuantiosos recursos para bajar el proyecto, como sucedió con otros shoppings que ponen en riesgo a los comercios minoristas del barrio.

“El principal temor es que una parte de la oposición, la Coalición Cívica y Confianza Pública, que siempre votaron en contra del shopping, ahora forman parte de Vamos Juntos, el interbloque que responde a Cambiemos”, dijo Mario Oybin a *Página/12*. Es decir, *a priori*, contarían con los votos para burlar la voluntad de los/as vecinos/as que, hasta el año pasado inclusive, lograron frenar en el mismo recinto las votaciones. “Este predio es oro para los inversores”, remarca Oybin de SOS Caballito.

XI.3.3.8. Plaza Clemente: “Sí a la Plaza Clemente. No al shopping ilegal”

Se trata del predio recuperado donde por muchos años funcionó la Fundación Romay entre el Mercado de Pulgas y Canal 9, enfrente de la Plaza Mafalda, en las calles Concepción Arenal y Conde. Desde hace más de veinte años los/as vecinos/as de Colegiales y alrededores pelean por una plaza en ese lugar.

De repente en el 2017 y sin cartel de obra comienzan movimientos en el predio y al poco tiempo aparece el “render” del GCBA que allí construirían un shopping con estacionamiento subterráneo y un techo verde, explicando que en esto consistirá el espacio verde.

A partir de allí comienzan las movilizaciones semanales de los/a vecinos/as incluso durante la época de las fiestas y el verano, un sistema de alertas desde las ventanas con cacerolas cuando venían a trabajar en la obra, infinidad de eventos artísticos y culturales masivos con gran adhesión en los medios de comunicación, que llegaron hasta los chistes en periódicos de alta tirada.

Se presentaron varios amparos por parte de vecinos/as de la Comuna 13: “Bersani, Román c/ GCBA s/ Amparo”,²³⁶⁵ “Piroso Soler, Iván y otros c/ GCBA s/ Amparo”²³⁶⁶ y “Wilkinson, Carlos Alberto y otros c/ GCBA s/ Amparo”,²³⁶⁷ ahora

2365. Expte. N° 1954/2017/O.

2366. Expte. N° 2027/2017/O.

2367. Expte. N° 774541-2016/O.

radicadas en el Juzgado N° 18, Secretaría 35, del Dr. Marcelo López Alfonsín. No se concedió habilitación de feria en el verano ni cautelar. Después del gran impacto mediático de lo actuado por los/as vecinos/as, el Poder Ejecutivo de la Ciudad apareció diciendo que la empresa privada abandonaba el proyecto y que no habría un shopping. No dejaron en claro si insisten con el estacionamiento subterráneo. El juez finalmente convocó a una audiencia pública en la causa donde cientos de vecinos/as rechazaron el shopping y el estacionamiento explicando la historia de veinte años y como algunos/as de ellos/as mimos habían logrado se echara a los/as anteriores usurpadores del espacio público. En la audiencia las ONG nos manifestamos en contra de cualquier otro proyecto que no sea una plaza, sin cementación de ningún tipo ni en superficie ni subterránea, dando alternativas para construir estacionamiento subterráneo en el ex Mercado Dorrego, que después de ser rescatado de su venta y consagrado a fines culturales permanece en estado de abandono y subutilización por parte del GCBA. El juzgado le dio plazo al GCBA para presentar un proyecto definitivo. En la infinita creatividad para los negocios inmobiliarios, en mayo de 2018 apareció el vicejefe de Gobierno anunciando que venderían el ex Mercado Dorrego ¡para poder hacer la plaza!²³⁶⁸ y se aprobó la ley para su venta, finalmente, a pesar de haber una ley para convertirlo en espacio cultural –y aun con la oposición vecinal–. Otra vez reaparece la dinámica del “plan canje”, pero además aquí a los/as vecinos/as los números no les cierran. Entienden que no se necesita enajenar el patrimonio público de alto valor histórico e identitario para el barrio, que estaba destinado a un espacio cultural –de altísimo valor pecuniario en esa zona– para limpiar y emprolijar el espacio verde que ya es verde y tiene árboles. Lo que se pide es que saquen el vallado y permitan ya el uso público. La plaza sigue tapiada en enero de 2019.

XI.3.3.9. Playón de Colegiales

El predio de Colegiales, entre Lacroze, Moldes y Virrey Avilés, tiene nueve hectáreas y es el único pulmón verde del barrio, flanqueado por edificios. Igual que con otros playones ferroviarios, los/as vecinos/as de Colegiales vienen pidiendo desde hace tiempo su recuperación como espacio verde y denunciando los “negocios” y concesiones de diferentes organismos del Estado para canchas de fútbol, empresas de seguridad, etcétera.

Ya en el Plan Urbano Ambiental se mencionaban estos terrenos como Corredor Verde Norte. Los/as vecinos/as elaboraron un proyecto de ley y además han venido organizando actividades culturales, sociales y festivales para promo-

2368. “Quieren vender El Dorrego para pagar una plaza por la que pelearon los vecinos”, en *Clarín*, 17/05/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/quieren-vender-dorrego-pagar-plaza-pelearon-vecinos_o_SyIIYdOAG.html [fecha de consulta: 29/11/2021].

ver la iniciativa. Han decidido dar en balcones y ventanas un lazo verde en signo de apoyo a la iniciativa. Hacen abrazos y caminatas para informar a otros sobre la historia ferroviaria y el valor patrimonial de diferentes hitos en el barrio.

El Gobierno porteño presentó un proyecto para venderlo y permite levantar más torres en un barrio sin espacios verdes ni infraestructura. En los volantes de vecinos/as movilizados/as para proteger el espacio verde del Plazón se comunicaba que

Según cifras de la Dirección de Estadísticas y Censos del GCBA, la Comuna 13 perdió desde el año 2011 al 2015 muchas hectáreas de espacios verdes; mientras que en 2011 la relación de m² por habitante era de 6,5 en el 2015 era de 4,8; casi 2 metros menos por persona. En Colegiales la relación es de apenas 0,7 m². Esto se agrava a causa de proyectos tanto públicos como privados, que tienden a achicar los espacios verdes públicos. Una reducción similar e igualmente grave se observa en el arbolado público. A lo que debemos agregar el creciente hacinamiento urbano de la zona, resultando altamente preocupante, ya que aumenta la carga de habitantes que utilizan dichos espacios, reduciendo aún más la relación de m² por habitante y tornando imprescindible aumentar el saneamiento ambiental producido por el arbolado.

Por esto los/as vecinos/as impulsaron la presentación de un amparo (“Baldivieso, Jonatan Emanuel y O. c/ GCBA s/ Amparo”²³⁶⁹) que solicita se ordene la convocatoria y realización de la audiencia pública obligatoria (según art. 63 de la CABA) en relación al proyecto y normas de planeamiento contenidas en el Proyecto de Ley N° 3884-J-2016 (zonificación Estación Colegiales) y pidiendo se tratara simultáneamente con su proyecto. Finalmente se sancionó en la Legislatura una ley inconstitucional (Ley N° 5799), sin pasar por el Congreso de la Nación, que pretende dar “cobertura” al convenio entre el Poder Ejecutivo nacional y el de la Ciudad y rezonifica el predio para permitir torres, reiterando el *modus operandi* de Catalinas Norte II y Manzana IQ. En julio de 2017 la Legislatura aprobó en primera lectura un convenio entre la Agencia Administradora de Bienes del Estado (AABE) y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para implementar un plan maestro en el polígono comprendido por la avenida Federico Lacroze, las calles Virrey Avilés, Vidal, Moldes y Cramer donde se prevé levantar edificios y locales comerciales. Luego hubo una audiencia pública donde los vecinos se mostraron en contra y pese a eso, en septiembre se votó y aprobó la segunda lectura, que dio lugar a la Ley N° 5875. Esto le permitió a la AABE –durante el Gobierno de Macri– fraccionar el predio en 9 lotes y subastar cinco de ellos entre 2017 y 2019. Cuatro fueron comprados por Grupo Sancor, que a su vez vendió dos a G&D Developers y a Fernández Prieto & Asociados, quienes se unieron para

2369. Expte. N° 3789/2017-O, iniciado el 12/05/2017.

llevar adelante un proyecto de usos mixtos. Por su parte, el Grupo Uno en Uno obtuvo su terreno de Vidal y Olaguer y Feliú en el último remate. Quedaron sin subastarse 4 lotes que están en disputa (el actual Gobierno nacional de Alberto Fernández decidió frenar su cesión a la Ciudad). En los 5 vendidos se anuncia la construcción de los desarrollos Distrito Colegiales (G& D + Fernández Prieto) y Depart (Grupo Uno en Uno). El más avanzado es el primero, con plano aprobado de un proyecto que prevé dos torres de 9 pisos (el máximo permitido sobre Moldes) y un basamento que une ambos volúmenes.²³⁷⁰

Los/as vecinos/as no se rinden. Siguen la causa judicial e intensificaron la campaña de las cintas verdes, movilizaciones a la puerta de la AABE y abrazos al predio y actividades en el lugar, en articulación con el grupo Tierras Verdes Ferroviarias.²³⁷¹

XI.3.4. Las articulaciones más extendidas

Durante todos estos años los/as vecinos/as, asambleas y organizaciones de lo más diversas en la Ciudad se han articulado y nucleado, aun con diferencias políticas, tácticas o ideológicas, a veces con propósitos de coyuntura y otras con mayor permanencia.

Hay muchas organizaciones que son o han sido parte de todos o varios de estos colectivos. En algunos casos estas articulaciones son coetáneas y tienen objetivos similares, pero hay estilos o modalidades de acción diferentes y en otros casos solo diferencias personales o de liderazgos. Sin embargo, cuando hay graves amenazas o situaciones críticas de avasallamiento al derecho al ambiente, el patrimonio, el erario o el espacio público o en definitiva se ve amenazado el Derecho a la Ciudad en cualquiera de sus formas, actual en conjunto más allá de cualquier discrepancia.

XI.3.4.1. Asamblea Permanente por los Espacios Verdes Urbanos (APEVU)²³⁷²

Funcionó activamente entre 1993 y 2016 como una unión amplia de entidades y personas, abierta, independiente de todo partido o movimiento político o

2370. "Urbanismo. Polémica por el futuro del Playón Colegiales", en *Clarín*, 23/02/2021, disponible en: https://www.clarin.com/arq/arquitectura/polemica-futuro-playon-colegiales_o_14ydFCx2w.html; "Vecinos de Colegiales reiteran el pedido de que se construya un parque en el playón ferroviario" en *Nueva Ciudad*, disponible en: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/202105/46217-vecinos-de-colegiales-reiteran-el-pedido-de-que-se-construya-un-parque-en-el-playon-ferroviario.html> [fecha de consultas: 07/05/2022].

2371. "Los vecinos ponen cintas verdes contra la ley que autorizó a hacer torres en un playón del tren" en *Clarín*, 29/09/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/colegiales-vecinos-ponen-cintas-verdes-ley-autorizo-hacer-torres-playon-ferroviario_o_HkbTiCsi-.html y Facebook de Colegiales participa y decide (@colegialesparticipaydecide [fecha de consultas: 07/05/2022].

2372. Blog institucional: <http://apevu.blogspot.com.ar/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

religioso y sin fines económicos. Las entidades participantes conservaban sus individualidades y acordaban por consenso actividades comunes.

Nació ante el deterioro

... creciente de los espacios verdes del Área Metropolitana Buenos Aires; a la crítica relación área verde por habitante, estimada en 1,9 m²/hab en la Ciudad de Buenos Aires y en 0,9 m²/hab en el Gran Buenos Aires; al déficit de espacios verdes calculados en 2.400 Has. en la Ciudad de Buenos Aires y en 8.000 Has. en el Gran Buenos Aires; a la falta de un plan de desarrollo y creación de nuevas áreas verdes y por el contrario, ante la disminución histórica de las mismas; a la pérdida del uso público de la costa del Río de la Plata y su cuenca tributaria contaminada y enajenada; al abandono de las autoridades estatales de la defensa de los espacios públicos; al alarmante y acelerado deterioro del ambiente urbano y del desprecio de los espacios verdes como patrimonio cultural, lugar de encuentro y de relación de los ciudadanos.²³⁷³

Fueron sus objetivos: La recuperación, preservación y mantenimiento de las áreas verdes existentes; la creación de nuevas áreas verdes, imprescindibles para resguardar la salud física y psíquica de los habitantes de las áreas urbanas; la recuperación de la costa del Río de la Plata y su red hídrica tributaria; el acceso libre a la costa del Río de la Plata, según nuestra tradición y legislación vigente; el mejoramiento constante del ambiente urbano y la difusión educativa de los temas ambientales; obtener una mejor y más efectiva legislación que proteja los intereses colectivos o difusos de la población y accionar judicialmente. Apoyaron la acción de entidades vecinales y otras Organizaciones No Gubernamentales con el fin de lograr la efectivización de estos objetivos. Fue la articulación promotora del texto ambiental en la Constitución de CABA.²³⁷⁴ Llegaron a integrarla 42 ONG muy activas²³⁷⁵ y

2373. *Ibíd.*, Declaración de Principios.

2374. Ver Cap. V, pto. 2.

2375. Asamblea Popular de Liniers, Asamblea Popular y Vecinal Saavedra, Asoc. Amigos del Lago de Palermo, Asoc. Civil por la Reserva, Asoc. Medio Ambiente & Ciudad, Asoc. de Vecinos de Plaza Italia, Asoc. Proteger, Asoc. Vec. Interbarrios "En Defensa del Sur", Asoc. Civil pro Vicente López, Agrupación de Vecinos de Vicente López, Agrupación Intervencial Puerto de Olivos, Asamblea Popular Enrique Salvi, Asamblea Barrial de Beccar, Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Villa Urquiza, Vecinos por la Plaza, Asamblea Florida Este, Asoc. de Vecinos de Saavedra por la Ecología, Asoc. Ecológica de Lanús, Asoc. Ecológica de Aldo Bonzi-La Matanza, Asoc. Vecinal Onda Verde-Quilmes, Asoc. ProDelta (Tigre), Asoc. Parque Federal de Santa Fe, Asoc. Vecinal de la Nueva Ciudad, Centro Argentino de Arquitectos Paisajistas, Centro de Investigación y Educación en Sistemas Productivos Orgánicos - CIESPO Asoc. Civil, Comisión de Vecinos de Flores, Comisión de Defensa del Patrimonio Cultural y Público de Granadero Baigorria, Comisión de Vecinos de la calle Irala y adyacencias, Comisión Vecinal Puerto Verde-Partido de 3 de Febrero, Ciudadanía Activa, Círculo de los Rianacos-Quilmes, Fundación TIAU -Taller de Investigación y Acción Urbana-, Fundación Ala Plástica, Lomas Eco. Lomas de Zamora, Movimiento de Unidad Popular, Movimiento Vecinal por el Resurgimiento de La Boca del Riachuelo, Grupo Urbanos, Red de la Ribera, Red de Vecinos Indignados de Vicente López, Renacimiento del Parque Avellaneda, Vecinos Autoconvocados del

trabajaron con sentido metropolitano los temas ambientales. Dejó de existir porque cesó su función específica por ampliación de los temas que trataba. Pasó a ser *Queremos Buenos Aires*, con una temática más amplia.

XI.3.4.2. Queremos Buenos Aires

Es un espacio común de tratamiento de los temas derivados de las iniciativas vecinales y sociales ante la emergencia urbana / ambiental / social y patrimonial del Área Metropolitana Buenos Aires (Ciudad + Gran Bs. As.) que funciona desde el 2008 y continua activo. La integran 100 ONG y personalidades y vecinos/as de Barracas, Belgrano, Caballito, Chacarita, Colegiales, Floresta, Palermo, Parque Chacabuco, Villa Crespo, Villa Lugano, Quilmes, Villa Ballester y San Isidro.²³⁷⁶

Sur, Vecinos de Villa Adelina por una Mejor Calidad de Vida, S.O.S. Caballito, ONG "Para Una Vida Digna" y la PUR Marta Moderno de San Isidro.

2376. En 2015: Acción Ciudadana Haedo, Acción Parque Colegiales, Ambiental Dock Sud, Amigos del Parque Central-Agronomía, Agrupación Amigos del Río Luján, Agrupación de Vecinos de Vicente López, Agrupación La Corriente-CEPA-Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo/UBA, Agrupación Vecinos del Parque-Pilar, Agrupación Vecinos por la Ecología-Saavedra, Asamblea Barrial de Beccar, Asamblea de Coghlan, Asamblea de Vecinos en Def. del Patrimonio Público y los Derechos Sociales-San Isidro, APEVU Asamblea Permanente por los Espacios Verdes Urbanos, Asoc. Amigos del Lago de Palermo, Asoc. Amigos del Parque los Andes, Asoc. Argentina de Abogados Ambientalistas, Asoc. Bernardino Horne, Asoc. Ciudadana por los Derechos Humanos, Asoc. Civil ARCA-Archivo de Arquitectura Contemporánea, Asoc. Civil por la Reserva. Vecinos Autoconvocados, Asoc. Civil Pro Vicente López, Asoc. de Ciclistas Urbanos, Asoc. de Vecinos de Luis María Drago, Asoc. Ecológica de Lanús-AEL, Asoc. Medio Ambiente y Ciudad-Región Metropolitana Norte, Asoc. Patrimonio Natural-Reserva de Pilar, Asoc. Vecinal de Fomento Barrio Parque Gral. Belgrano y Nuevo Belgrano, Asoc. Vecinal Florentino Ameghino- AVEFA, Asoc. Vecinal Lago Pacífico, Asoc. Vecinos de Plaza Italia, Asoc. Voluntarios de Parque Centenario, Autonomía Barrial, Basta de Demoler, Caballito Unido Medioambiental, Cadena 3, Carta Abierta Comuna 12/Comuna, Central de Trabajadores Argentinos-CTA Capital, Centro Argentino de Arquitectos Paisajistas-CAAP Arq'tina, Centro Ciudadano Nuestros Barrios, Ciudadanos Grupo Uno, Club de Observadores de Aves de la Reserva Ecológica Costanera Sur (COA RECS), Cultural Macá (Música, Arte, Cultura, Ambiente)-Villa Elisa, Ciudadanía Activa, Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de la Comuna 15 (CUMA), Comisión de Vecinos de la calle Irala y adyacencias, DES-LIMITES, el valle del Riachuelo-Matanzas, ECO 1, El Otro Medio. Programa de televisión, El Portal del Barrio de Palermo. Equipo Palermonline noticias, Espacio Intercomunal Comunas Ya, Espacio Intercuencas RRR-Matanza Riachuelo / Reconquista / Río de la Plata, Fundación Ecosur, Formando Ciudadanos Asociación Civil, Foro Hídrico Ambiental Lanús, Frente Transversal, Fundación Ala Plástica-La Plata, Fundación Rumbos, Fundación TIAU, Grupo "Patrimonio Arquitectónico", Instituto de Investigaciones Sociales, Económicas y Políticas Ciudadanas ISEPCI, Iniciativa Vecinal - Asociación Civil, Juntos por Parque Chacabuco, Mesa de Diálogo Vecinal de Exaltación-Exaltación de la Cruz, Miembros de la Junta Interna de ATE (CTA Capital) del Ministerio de Ambiente del GCBA, Miembros de la Junta Interna de ATE (CTA Cap.) de la Administración General de Puertos, Miembros del Consejo Consultivo Comuna 14, Movimiento Identidad Caballito, Movimiento Proyectar. Graduados y Docentes de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo UBA, Movimiento Vecinal por el Resurgimiento de La Boca, Mutual PRISMA-Protección Recíproca Integral y Solidaria de Mutua Ayuda Prof., ONGMA-Organización No Gubernamental para el cuidado del Medio Ambiente, Palermo Activo, Palermo Despierta, Parque La

La articulación viene desarrollando jornadas y charlas debates, participan de las audiencias públicas en la Legislatura y especialmente elabora una agenda de demandas en materia ambiental, urbanística y patrimonial que presenta a los/as candidatos/as a jefe de Gobierno y legisladores/as como práctica habitual cada año electoral, a quienes invitan a dialogar.

XI.3.4.3. PropAmba²³⁷⁷

Comienza en 2011 como un “espacio de reflexión sobre la problemática del AMBA con vistas a aportar ideas y trabajo que impulsen transformaciones” con el proyecto “Un Plan para Buenos Aires”. Participan referentes de diferentes temas y personalidades reconocidas como expositores junto a representantes de espacios territoriales y organizaciones.²³⁷⁸

Alborada-Pilar, Partido Iniciativa Verde, Partido Obrero-Palermo, Periódico El Adán de Buenos Ayres, Periódico Trascartón, Prema Ecología, Proteger Barracas, Protocomuna Caballito, Protocomuna Flores, Red de Consorcistas Damnificados (RCD), Red por los derechos de las personas con discapacidad-REDI, Red Nacional de Acción Ecologista ReNAce- Centro de Protección de la Naturaleza (Santa Fe), Red Social, Cultural y Educativa, Red Verde Ciudadana, Salvar a Floresta, Sociedad de Fomento de Palermo Viejo, SOS Caballito, Taller Libre de Proyecto Social-Cátedra libre de la Fac. de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA), Todos por la Plaza de Boedo/Asamblea de Boedo, Tribuna Ambiental, Unión Vecinal por Comunas -Villa Mitre, Vecinos Autoconvocados del Sur – Pompeya/Parque Patricios/Barracas, Vecinos de la traza de la ex AU3, Vecinos por la Plaza-Villa Urquiza, Vecinos por el 25 de Mayo-Villa Urquiza, Warnes Activa -Villa Crespo.

2377. Entrevista a Nidia Marinero y su pág. institucional: <https://propamba.wordpress.com> [fecha de consulta: 30/03/2022].

2378. Arq. Carlos Blanco (Basta de Demoler), Lucas Ghi (intendente de Morón), Lic. Mónica Capano, arq. Ricardo D. Castañeda, arq. Gustavo Cañaveral (Asoc. Amigos Barracas, La Boca-Riachuelo), arq. Adolfo Rossi (Proyecto Riachuelo), Dr. Pedro Kesselman (Queremos Buenos Aires/Vecinos de Plaza Italia), arq. Rubén Kavanagh (SOS Caballito), arq. Ana M. Sorocco, Ricardo Form (legislador de la Ciudad de Buenos Aires), arq. Ricardo de Francesco (Proyecto Habitar- FAU-UBA), Eladio González (Museo Che Guevara), Martín Otero (Proyecto Habitar - FAU-UBA), arq. Cristina Monmany, arq. Rolando Lukacs, arq. Hugo Biancari, arq. Néstor Felice, Mariana Oliva, Martín Malito, Mariano Malito, lic. Anabela Biancari, Dario Cataife, Víctor Asa (Amigos de Agronomía), Mini Pérez (Asamblea Corrientes y Juan B. Justo), Daniel Mancuso (Proyecto Riachuelo), Élica Torres Carbonell, María José Lubertino (legisladora CABA), arq. Javier Fernández Castro (FAU-UBA), Adriana Ruzzo, arq. Nisim Lala (Proyecto Riachuelo), arq. Osvaldo Guerrica Echeverría (Queremos Buenos Aires), Lic. Roberto Felicetti (Acumar), Humberto Sabattini (Corriente Nacional para la Militancia), Sara Liberman, arq. Luis Halperín, Gabriela Ratti (FPV), arq. Alejandro Razionale, Pablo Capriza (Asesor Legisladora Gabriela Alegre), Lic. Rubén Horacio Barnat (FPV), arq. Santiago Bozzola, arq. Miguel Ángel Gutiérrez, Lic. Hugo Campos, arq. Rolando Lucas, arq., Hugo Biancari, Ana Wernicke, Santiago Pusso (Basta de Demoler), arq. Santiago Fina, Oscar Miranda (ICCCV), Lic. Horacio Feinstein (ICCCV), Dra. Norma Cantur (ICCCV), arq. Oscar Zuazo (ICCCV), arq., Maite Guardo (ICCCV), Osvaldo Rodríguez (ICCCV), Cira Szklowin (Planificación Urbana y Regional, UBA), Ing. Carlos Di Bella (INTA), Dr. Mariano Recalde (FPV), Lic. Mónica Merlinsky (Gino Germani), Daniel Alcaraz, Augusto Monroy, Rodrigo Carbajal, Silvana Canziani (Vecinos De Irala y Adyacencias) Daniel Russomanno (Coordinador Unidad Proyectos ITS, D.N.V.), Alejandro Tiscornia (Planeamiento Participativo, Arroyo Medrano), Ruben Polí (Vecinos de Parque Chas), Ing. Jorge Marcelo Ferro, Nora Saavedra (Vecinos del Maldonado), Carolina Minutolo (Vecinos de Villa Urquiza), Agostina Hernández Bologna

Hubo charlas debate mensuales en la Biblioteca Nacional sobre temas urbanísticos, ambientales y patrimoniales hasta 2014 que generaron una interesante sinergia transversal y un programa de radio de 2015 hasta 2017. Presentaron varios amparos por Metrobus y temas patrimoniales. Su *web* estuvo activa hasta el 2016 y su Facebook lo está aún hoy. Aparentemente han devenido una ONG.

XI.3.4.4. Agenda Urbana

Constituye una plataforma para la articulación de movimientos vecinales que actúan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Conurbano (que conjuntamente conforman el Área Metropolitana Buenos Aires, AMBA), que atienden las problemáticas de índole urbano-ambiental-social enfatizando la participación ciudadana en temas de interés de la Ciudad, sus comunas y barrios, honrando las disposiciones que al respecto formulan la Constitución Nacional y la de la CABA, más el plexo legal vigente, como asimismo las declaraciones de entidades internacionales en defensa de los derechos humanos, el ambiente y los valores histórico-culturales, patrimoniales y saludables del hábitat.

La red Agenda Urbana surgió en las reuniones promovidas por PropAMBA en la Biblioteca Nacional a lo largo de 2015. En 2016 tuvo continuidad en varias reuniones en la Legislatura.

En junio de 2016 se creó el grupo de correo agendaurbana@googlegroups.com. La página [web agendaurbana.org](http://web.agendaurbana.org) se propuso y gestó a principios de 2016; durante 2 años se la desarrolló y se le incorporó contenido. El 28 de junio de 2017, el sitio fue inaugurado oficialmente en el salón Perón de la Legislatura. Se concibe como una red que enlaza nodos, cada uno de los cuales goza de total autonomía en sus acciones y respeto por los valores que le son inherentes.

XI.3.4.5. Buenos Aires no se vende

Se presentó como una campaña convocada por 28 ONG –logrando reunir a los espacios y articulaciones preexistentes– y 7 consejos consultivos comunales,²³⁷⁹ pero detrás de ella hubo una importante articulación de orga-

(Destapiadas, destapiadas.org), Arq. Rodolfo Livingston (PropAMBA), Arq. Nidia Marinaro (PropAMBA), Dr. Mariano Bibolini (PropAMBA), Arq. Bernardo Zabala (PropAMBA).

2379. Primeras consonantes según volantes y materiales de difusión: Asoc. Civil Vecinos de Belgrano, Asoc. Civil Vecinos del Bajo Belgrano, Asoc. Vecinal de Fomento Barrio Parque General Belgrano y Nuevo Belgrano, Movimiento Comunerio, La Boca Resiste y Propone, Asamblea del Parque Chacabuco, Fundación Ciudad, Basta de Demoler, Miembros del Consejo Consultivo de la Comuna N° 13, Manzana 66, Observatorio del Derecho a la Ciudad (ODC), Asoc. por la Justicia Ambiental (AJAM), Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria (CLIC), Frente Territorial Salvador Herrera, Surbanistas, Red Ecosocialista, Taller Libre Proyecto Social, Vecinos en Red Florida Este, SOS Caballito, Víctimas de Diagonal Sur, integrantes del Consejo Consultivo de las Comunas 1, 2, 3, 4, 14, 5, 7, Coop. La Tabla,

nizaciones y espacios de lo más diversos –llegaron a registrarse 80 ONG– con un alto de grado de participación de varios/as legisladores/as, funcionó activamente entre 2016 y 2017.

Surge como reacción frente a la venta de tierras y edificios públicos y por la pérdida de espacios verdes –especialmente de aquellos proyectados desde hace décadas por los vecinos/as y los planes urbanísticos– por parte del Gobierno de la Ciudad.²³⁸⁰

Organizó reuniones intensivas y participativamente para seguir los proyectos parlamentarios y operativizar acciones conjuntas consensuadas (consulta popular, acciones judiciales, audiencia pública, abrazo a los predios del Tiro Federal, etcétera).

En marzo del 2016 solicitó judicialmente la suspensión de la audiencia pública por la creación de la Agencia de Bienes SE, a través de varias ONG integrantes, por falta de información sobre el proyecto (Asociación Vecinos de Belgrano, Observatorio del Derecho a la Ciudad, Basta de Demoler y la Asociación por la Justicia Ambiental).

Hizo visible públicamente el problema de la gentrificación y los negocios inmobiliarios, tratando de informar a la ciudadanía cómo votaban sus representantes.

Logró evitar entre 2016 y 2017 la venta del ex Mercado Dorrego y de parte del Centro Cultural Recoleta (conocido hoy como shopping Recoleta).

XI.3.4.6. Es Nuestra Buenos Aires²³⁸¹

Surge en setiembre del 2017 como continuación de la *Campaña Buenos aires no se vende*, pero presentando una articulación por la positiva y con voluntad de permanencia. Parte de la premisa de que “la ciudad (está) en manos del capital financiero, de las desarrolladoras inmobiliarias, de los terratenientes urbanos,

Centro de Estudios Socio-económicos Roberto Carri, Convivencia Urbana, Asoc. Interecinal del Puerto de Olivos, Resistiendo con Aguante, Frente Kumpas Capital, Junta Histórica de Villa Crespo, Asoc. Ciudadana por los Derechos Humanos.

2380. Ver en el Cap. X, pto. 1.6.2.1.

2381. Primeros convocantes: Observatorio del Derecho a la Ciudad (ODC) - miembro de HIC/ Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria (CLIC), *Hábitat International Coalition* (HIC), Red de Vecinos Manzana 66 Verde y Pública, Taller Libre de Proyecto Social - FADU - UBA, Asoc. Civil Basta de Demoler, Observatorio de Patrimonio y Políticas Urbanas, Fundación TIAU, Vecinos X Roccatagliata, Emergentes –Comunicación y Activismo–, Asoc. por la Justicia Ambiental (AJAM), Asamblea de Inundados de Parque Chas, Red Interparques, Surbanistas, Fundación Rumbos, Urbana Te Ve, Proyecto Riachuelo, Basta de Mutilar Nuestros Árboles, Movimiento Popular La Dignidad (MPLD), Frente de Organizaciones Salvador Herrera (CTAA), Agrupación de Vecinos Autoconvocados de Villa Pueyrredón y Agronomía “SALVEMOS AL BARRIO”, Asamblea Cine Teatro-Urquiza, Federación de Villas (FEDEVI), Movimiento Comunero, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos. Ver *web* del Observatorio del Derecho a la Ciudad: [fecha de consulta: 29/11/2021].

de las grandes constructoras, de una clase política que gobierna para ellos y de corporaciones técnicas que los asesoran”. Asume que la Ciudad es un “espacio para hacer negocios y obtener fácil rentabilidad”, que hay “una crisis habitacional y ambiental”, que los servicios públicos se encuentran colapsados, “que la diversidad cultural está siendo destruida al igual que el patrimonio y la identidad de los barrios” y “que en cada uno de los ámbitos de la vida urbana la Democracia (es) una mera formalidad”. Propiciaba “re-apropiar(se)” de la ciudad concebida como nuestro “bien común”, lograr la igualdad urbana y la desconcentración del poder.

La integraron cientos de asambleas, vecinos/as autoconvocado/as, organizaciones, movimientos territoriales, y espacios académicos y sindicales.

En corto plazo se realizaron 4 encuentros plenarios y ferias de conflictos urbanos en El Rosedal de Palermo y en Parque Patricios. Se decidió colectivamente instaurar como el primer sábado de cada mes como el Día del Hábitat Urbano, usando alguna vestimenta o cintas de color verde y azul, realizar un relevamiento colectivo de los espacios verdes de la ciudad, acompañar y apoyar eventos ciudadanos y luchas puntuales, iniciar una acción de amparo colectivo para pedir la actualización del Plan Urbano Ambiental comenzando con la exigencia de que parta de un diagnóstico participativo y elaborar un proyecto de ley para crear la figura de las Veedurías Ciudadanas, para que a través de ellas los/as vecinos/as de la Ciudad, especialmente de las villas, puedan controlar los proyectos, ejecución y operación de las obras públicas.

Desde este colectivo se impulsó un frente por una planificación ciudadana integral en contra de los proyectos de códigos urbanístico y de edificación del Poder Ejecutivo y se promovió la aprobación como ley de la Carta por el Derecho a la Ciudad, documentos suscriptos el 12 de mayo de 2018 por más de 200 organizaciones y colectivos en asamblea en el Parque Patricios. Esta red luego se transformó en el 2020 en la Coordinadora “La Ciudad somos quienes la habitamos”,²³⁸² como encuentro de asambleas, colectivos, movimientos villeros, organizaciones sociales, cátedras universitarias, referentes/as sociales y ciudadanas/os autoconvocadas/os que se unieron para impulsar una forma de vivir y construir la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana, bajo el paradigma del Derecho a la Ciudad, la Democracia Participativa, la defensa de lo Público y el Buen Vivir y porque la ciudad de hoy no es un espacio vital para todos.

XI.4. La burla a la participación

La Constitución de la Ciudad es explícita, extendida e indicativa en materia de democracia participativa y participación ciudadana.

2382. Disponible en: <https://www.observatoriociudad.org/qu%C3%A9-es-la-coordinadora-la-ciudad-somos-quienes-la-habitamos/> [fecha de consulta: 07/05/2022].

La Ley General del Ambiente establece tres mecanismos de participación ciudadana: 1) participación en las propuestas de planes y programas en el proceso de ordenamiento territorial, 2) consultas públicas previas a la audiencia pública y 3) audiencia pública consulta.

El Principio 10 de la Declaración de Río es contundente y guía para nuestra interpretación constitucional en materia ambiental.

Sin embargo, en la Ciudad los poderes Ejecutivo y Legislativo no han cumplido muchas veces con las instancias de información y consulta y menos aún con promover la participación ciudadana en la elaboración de normas y políticas o en su control.

XI.4.1. Falta de audiencias

En una primera etapa las grandes obras o casos donde se requiriera el estudio de impacto ambiental eran más esporádicos. Luego hay una etapa en la cual las grandes obras o emprendimientos urbanísticos se acrecientan y se avanza o se tratan de eludir los mecanismos de doble lectura, los estudios de impacto ambiental y las audiencias públicas. Todo ello deviene en una catara de amparos con cautelares que terminan ordenándolos judicialmente.

Ejemplo de esto fueron las causas sobre los túneles bajo la 9 de Julio,²³⁸³ decenas de causas por los “sapitos” de Villa Urquiza y Saavedra,²³⁸⁴ el Puente Roca Patricios (en Barracas)²³⁸⁵ y el Metrobus de la 9 de Julio,²³⁸⁶ entre otras.

Si bien actualmente la regla es realizar las audiencias públicas tanto en la Legislatura como en el APRA, muchas veces se tratan de evadir considerando que la ley no requiere doble lectura o descartando la realización por considerar que no existe relevante efecto.

Cuando se analizan los debates parlamentarios en los Diarios de Sesiones de la Legislatura aparece reiterado muchas veces la discusión sobre si la ley es o no de doble lectura o si se necesitan mayorías especiales. La mayoría impone su interpretación, aunque lo lógico sería en caso de duda atenerse al criterio más estricto. Esto no se cumple y da lugar a la judicialización de muchos casos.

2383. “Lubertino, María José y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”, iniciado del 03/08/2009.

2384. Entre otras causas: “Tarquini, Damián Lucas y otros c/ GCBA s/ Amparo”, iniciado el 22/10/2010, referido a obras de pasos bajo nivel en las calles Cuenca y Lavallol; “Tomalino, Cecilia Raquel y otros c/ GCBA s/ Amparo”, iniciado el 28/10/2010, referido a pasos bajo a nivel de los FFCC Mitre, Urquiza y San Martín en Comunas 12 y 13 y “Consorcio de Prop. Crisólogo Laralde c/ GCBA y otros s/ Amparo”, iniciado el 29/12/2010, por obras del cruce bajo nivel de Crisólogo Laralde con vías del TBA Ramal Tigre.

2385. “Lubertino, María José c/ GCBA y otros s/ Amparo”, iniciado el 15/07/2010.

2386. “Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ Amparo” por el Metrobus de la 9 de Julio y cautelar por su arbolado y causas acumuladas.

Así, recientemente debió exigirse judicialmente la convocatoria a audiencia pública en el caso del tratamiento de la ley que avala la venta de tierras públicas ferroviarias para el negocio inmobiliario en el Playón de Colegiales, aun cuando sus vecinos/as reclaman que se convierta en un espacio verde.²³⁸⁷

XI.4.2. Audiencias públicas inauditas o cosméticas

Aun cuando en algunos casos actualmente se busca eludir la participación ciudadana, como se explicó en el punto anterior, la constante actual es la realización de las audiencias. En muchos casos los/as vecinos/as participan en las comisiones de la Legislatura –haciendo uso del derecho reglamentario a hablar en la primera media hora de cada comisión sobre los asuntos que están en el Orden del día–, y además en la audiencia pública si hay doble lectura y también en la audiencia convocada por APRA si hay estudio de impacto ambiental. O sea, se puede llegar a participar en algunos casos hasta tres veces por un mismo proyecto. Y hay constancia de masivas movilizaciones y participación ciudadana en muchos proyectos en doble o triple instancia. Sin embargo, las objeciones no se tienen en cuenta, los reclamos no se incorporan, las observaciones no se contestan. Se sigue adelante en la mayoría de los proyectos aun habiendo alto grado de oposición.

A veces se introducen modificaciones nimias y esa es la excusa para que algún otro/a legislador/a cambie de opinión. A veces se dice, para fundamentar un proyecto en la audiencia pública o en el recinto, que el proyecto responde a la demanda de vecinos/as o que se consultaron a grupos de vecinos/as u organizaciones, sin especificar quiénes ni cuándo y sin que la presencia de esos grupos “a favor” se corporice nunca.

Ejemplos groseros de no escuchar a la ciudadanía se dieron en la aprobación de las leyes de Plan Maestro de la Comuna 8, Bares en Plazas, la creación de la Agencia de Bienes, el Playón Colegiales, la reforma a la ley de Basura Cero para aprobar la incineración y en general en todos los de ventas de tierras públicas de la Ciudad o de la Nación, más allá de la violación en muchos de estos casos de los principios de legalidad y/o razonabilidad.

Otras situaciones desaprensivas de la participación ciudadana que deben mencionarse son muchas veces la falta de información completa y adecuada en el expediente previa a la audiencia, la falta de estudio de impacto ambiental previo o que estén incompletos o sean sesgados (siempre hechos

2387. Expte. N° 3789/2017-O, “Baldivezo, Jonatan Emanuel y O. c/ GCBA s/ Amparo”, iniciado el 12/05/2017. Se ordena la convocatoria y realización de la audiencia pública obligatoria (según art. 63 de la CABA) en relación al proyecto y normas de planeamiento contenidas en el proyecto de Ley N° 3884-J-2016 (zonificación Estación Colegiales).

por consultoras pagas por concesionario, contratista o autoridad a favor del proyecto) o la falta de difusión masiva de las audiencias de gran interés general, los inadecuados horarios en que se realizan, o que aunque afecten a un barrio la Legislatura las haga siempre en su sede.

XI.4.3. Mecanismos restringidos, caídos, fallidos o cerrados

Hay varios de los mecanismos participativos que la Constitución de la Ciudad prevé que siguen funcionando, pero burocratizados o domesticados o que producen documentos e informes que no son luego asumidos plenamente ni por la Legislatura ni por el Ejecutivo en las decisiones concretas o que son reinterpretados de manera sesgada. Otros mecanismos han dejado de funcionar o se han paralizado desde el Poder Ejecutivo asumiendo sus funciones o tratándolos como apéndice. La propia Legislatura ha recortado, restringido o distorsionado mecanismos participativos. O a veces el Ejecutivo o el Legislativo crean instancias nominalmente participativas pero que tienen un número cerrado de participantes respondiendo a intereses sectoriales.

XI.4.3.1. Planeamiento estratégico participativo

La Constitución de la Ciudad habla de un “proceso ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente” (art. 27). Este mandato no se cumple puesto que supone un estado de deliberación permanente a nivel territorios (comunas), ejes temáticos (consejos de juventud –ni siquiera constituidos en más de 20 años–, género, etc.) y general de corto, mediano y largo plazo.

Ya desde los comienzos en el 2001 en la elaboración del Plan Urbano Ambiental, su envío por el Poder Ejecutivo y su tratamiento por la Legislatura, que finalmente se aprobó por Ley N° 2930 en el 2008, los vecinos/as señalaron que se carecía de una adecuada participación en su elaboración, lo que en su momento ocasionó varios amparos. Sin embargo, en los casos “Brailovsky”,²³⁸⁸

2388. Sala II CAyT, ver sent. del 19/10/2001, integrada por la Dra. Nélica M. Daniele, el Dr. Esteban Centanaro y el Dr. Eduardo A. Russo. Fuente: SAJJ, “En el caso, el actor solicita que se ordene medida cautelar no innovativa en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y Tributario a los efectos de que la Legislatura se abstenga de dar tratamiento al Documento Final del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad que se encuentra en pleno tratamiento para su aprobación en la Legislatura y que fuera formulado por el jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (art. 104, inc. 22 CCBA). Relata que el artículo 29 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que la Ciudad debe tener un Plan Urbano Ambiental elaborado con participación de las entidades académicas, profesionales y comunitarias. La falta de participación por parte de estas entidades en la redacción del Documento Final remitido por el Jefe de Gobierno a la Legislatura es, a criterio del actor, lo que conllevaría la nulidad de tal instrumento por lo que solicita una orden dirigida a la Legislatura para que se abstenga de tratarlo. La petición cautelar en el *sub examine* se traduce en una mera disconformidad con el procedimiento seguido por los órganos constitucional y legalmente

y “Dodero”,²³⁸⁹ el Poder Judicial no aparece demasiado sensible para escuchar el reclamo ciudadano ni creativo para garantizar esa participación.

- Consejo de Planeamiento Estratégico:

La Ley N° 310 de 1999 creó el Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE) como órgano consultivo del Poder Ejecutivo. Está integrado por organizaciones sociales representativas del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas, los partidos políticos y otras organizaciones no gubernamentales e instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 3). Tiene un Comité Ejecutivo de 25 miembros elegidos por la Asamblea. Propone periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrecen fundamentos para la elaboración de políticas de Estado en la Ciudad de Buenos Aires. Componen el COPE formalmente 183 instituciones entre asociaciones, fundaciones, partidos políticos, sindicatos y organizaciones de profesionales. Si bien hay varias comisiones muy activas como la de Dimensión de Género, la Dimensión Metropolitana, la Dimensión Social y el grupo de trabajo de Discapacidad, muchas organizaciones no participan asiduamente o han dejado de participar, desilusionadas por la falta de resultados esperados.

previstos para la formación del documento inicial para el posterior dictado de una ley, cuestión que no basta para poner en evidencia la violación constitucional que el actor cree encontrar en el procedimiento de elaboración. Bajo la apariencia de plantear una supuesta inconstitucionalidad del procedimiento de formación de la ley, el apelante persigue que el Poder Judicial emita una orden dirigida a la Legislatura, impidiéndole desarrollar la tarea constitucionalmente encomendada, y manifieste en abstracto cuál es el grado de participación óptimo que en cada caso debe darse a los sujetos intervinientes, tarea indudablemente ajena a la facultad de resolver causas, invariablemente definidas como aquellas en las que se persigue en concreto la determinación de un derecho debatido entre partes adversas. En síntesis, el demandante no pretende que el Poder Judicial ejerza el control de constitucionalidad que le es propio, sino que solicita que actúe en reemplazo de la Legislatura, cuya gestión, aventura, no será ajustada a las normas vigentes”.

2389. Fuero CAyT, 22-03-2005. Fuente: Consejo de la Magistratura CABA (CM). “La técnica de participación ciudadana en el Plan Urbano Ambiental regulada en el artículo 29 de la Constitución de la Ciudad está encaminada a que los representantes de diversos grupos relevantes de la comunidad presten servicios en una comisión que asesora sobre el Proyecto de dicho Plan (confr. esta Sala *in re* ‘Antonio Elio Brailovsky c/ GCBA (Legislatura Ciudad de Bs. As.) s/ Medida Cautelar’ 19/10/01). Según la Ley N° 71, esa Comisión Asesora tiene una participación activa y permanente ya que interviene en la elaboración, revisión, actualización y seguimiento del Plan y de sus instrumentos vinculados. En el caso, si el juez de primera instancia, en uso de la facultad conferida por el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo y Tributario, dictó una medida más acotada que la solicitada y ordenó poner en conocimiento de la Legislatura la existencia del litigio en torno al cuestionamiento del procedimiento previo del proyecto de Plan Urbano Ambiental sometido a su consideración por falta de intervención de la Comisión Asesora Permanente, dicha medida no impide el trámite normal del proyecto ante la Legislatura ni se advierte, *a priori*, qué perjuicios podría ello acarrear. Por otra parte, esta circunstancia no implica pronunciarse en esta etapa preliminar sobre la existencia o no de los vicios alegados, cuestión que habrá de dilucidarse en el fondo de la cuestión. Tampoco conduce a manifestarse sobre cuál es el grado óptimo de participación que en cada caso debe darse a los sujetos intervinientes”.

Mientras Andrés Borthagaray fue subsecretario de Coordinación de Planeamiento Estratégico GCBA (2000-2003) hubo gran libertad e impulso para trabajar en el COPE.

Lentamente, muchos aspectos de las iniciativas comenzaron a bajar cada vez más desde el Poder Ejecutivo o a ser producto de los intereses sectoriales con más potencia dentro de la institución. Los *lobbies* en algunos temas y proyectos están presentes a través de determinadas fundaciones, instituciones o colegios profesionales.

A pesar de todo ello, funciona manteniendo reuniones de Comité Ejecutivo, comisiones y asambleas con regularidad desde su creación hace 20 años, lo cual es de por sí valorable y merece un reconocimiento a todas las instituciones y todos sus integrantes que aportan *ad honorem*.

Sin embargo, el último período donde podríamos decir que el organismo tuvo espalda y “autoridad” para contrarrestar propuestas incorrectas del Ejecutivo y efectuar observaciones se extendió hasta cuando el propio arquitecto Andrés Borthagaray fue su director Ejecutivo *ad honorem* (2006-2014), actuando ya desde la sociedad civil.

El último mayor logro del COPE ha sido la elaboración del Plan estratégico participativo 2035 (PEP 2035)²³⁹⁰ que se elaboró durante ocho meses (enero a agosto de 2017) basado en el consenso entre los actores, articulación con los planes de Gobierno sectoriales, mirada integral con visión de futuro a largo plazo, plan flexible y abierto que pueda ser actualizado y propuestas concretas medibles, que puedan ser evaluadas y monitoreadas en el tiempo. Hubo 26 reuniones con los ministerios, subsecretarías, unidades fuera de nivel y empresas del gobierno para intercambiar propuestas, comentar objetivos y compartir sus planes de gestión con compromisos a ejecutarse en 2017, 2019 y en algunos casos con proyecciones al 2030. Se realizaron en total 75 reuniones –previas a la asamblea general de aprobación– con participación de las organizaciones, áreas del Gobierno y la Unidad de Coordinación del Consejo de Planeamiento Estratégico.

Se revisó el Plan Estratégico 2010 y se elaboraron un escenario tendencial hacia el 2035 y análisis prospectivos, formulando objetivos, visión, 5 ejes²³⁹¹ y 24 lineamientos estratégicos, 96 propuestas de actuación (217 acciones con 432 metas y 510 indicadores) y mecanismos de evaluación, seguimiento y control de las acciones.

2390. “Un plan estratégico no es un plan de Gobierno sino un plan de ciudad, aunque sí debe articularse de manera consistente con la planificación del gobierno”. Conforme *web* COPE. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/plan-estrategico-participativo-buenos-aires-2035-pep-ba-2035> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2391. 1. Buenos Aires Autónoma, Descentralizada y Participativa; 2. Buenos Aires Accesible, Equitativa e Inclusiva; 3. Buenos Aires Ecológica; 4. Buenos Aires Metropolitana; 5. Buenos Aires Competitiva.

El plan se trabajó contemplando la Nueva Agenda Urbana de ONU-HABITAT aprobada en Hábitat III en Quito, Ecuador, en octubre de 2016.

Las propuestas de actuación planteadas en el PEP están en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de ONU - HABITAT. Los 5 ejes tienen propuestas relacionadas a los 17 ODS. De las 96 propuestas de actuación, 31 tienen relación con los ODS.

Como visión de la Ciudad se habla de:

Una ciudad comprometida con el desarrollo sostenible, con el cuidado del ambiente y con la mejora de la calidad de vida, a través del fortalecimiento de la salud, la educación y la participación ciudadana, co-creando la ciudad futura [...]

Una ciudad que actúe como centro regional de innovación, turismo y servicios, territorio de oportunidades, eje del desarrollo productivo y las tareas asociadas al conocimiento, la cultura y la creatividad, que fundamenta su crecimiento dentro de un modelo sustentable.²³⁹²

Como se ve ya desde la propia visión y los ejes hay tensiones no resueltas o formulaciones que pueden caer en el vacío o la expresión de buenos deseos o que se contradicen con las acciones concretas de la gestión que van en sentido contrario.

Creemos que el mecanismo es una herramienta importante que debe ser revalorizada por los movimientos sociales y organizaciones con una visión alternativa y no abandonada a las instituciones más afines a la gestión del Gobierno de turno. Aunque siempre obviamente es más fácil acordar en el largo plazo, no dudamos ni de la buena voluntad de mayoría de las organizaciones de la sociedad civil que participan ni de los logros que implican llegar a consensuar participativamente metas e indicadores. Pero subrayamos la contradicción entre estos “títulos” y “declamaciones” y las prácticas concretas en la Legislatura, el accionar del Poder Ejecutivo de la Ciudad y el no funcionamiento de las Juntas Comunes. Las áreas de Gobierno no necesariamente se atienen a estas metas e indicadores. Hay objetivos y acciones que pueden ser contrapuestos/as y cuya interpretación en definitiva dependerá de los intereses de turno.

Una sociedad civil más informada y empoderada podría encontrar en estos planes estratégicos herramientas para exigir su cumplimiento y el Poder Judicial debería tomar estos lineamientos y postulados como principios y pautas de interpretación.

Pero no podemos dejar de señalar algunas irregularidades detectadas como la introducción de la incineración “por la ventana”. Ello surge de contrastar los textos y actas aprobadas en comisión y por el Comité Ejecutivo con

2392. Conforme *web* del COPE. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/plan-estrategico-participativo-buenos-aires-2035-pep-ba-2035> [fecha de consulta: 29/11/2021].

anterioridad a la Asamblea y el texto votado en el cual aparecen cambios en la redacción que introducen eufemísticamente la “valorización energética” en el tratamiento de residuos. Dichos cambios nunca fueron discutidos, consensuados ni aprobados, si bien se votaron a libro cerrado en la Asamblea.²³⁹³ Esto motivó una acalorada reunión de Comité Ejecutivo del COPE donde la Fundación Ciudad llevó la voz cantante en esta alerta y denuncia, sin embargo, se resolvió elevar al Ejecutivo el tema “como posturas divididas”, en lugar de profundizar en la investigación de cómo se llegó a modificar el texto inconsultamente. Allí, la vicepresidenta del COPE dijo que el tema no se debatiría aún en la Legislatura y sin embargo se aprobó en la sesión de esa misma semana.²³⁹⁴

- Consejo del Plan Urbano Ambiental

El Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA),²³⁹⁵ fue creado a partir de la Ley N° 71, son sus misiones y objetivos procurar soluciones a los problemas urbano-ambientales, evitar el uso irracional del suelo urbano, impulsar las inversiones públicas y privadas para generar mejoras, dotando de similares condiciones de vida a todo el territorio –impulsando el empleo, sobre la base de valores como la solidaridad, la innovación, la sostenibilidad y la calidad–, elaborar el Plan Urbano Ambiental (PUA) y coordinar la marcha del proceso de esa elaboración, analizar las consecuencias urbanas y ambientales del conjunto de las acciones incluidas en el Plan, promover y coordinar las instancias de consulta y participación, así como las de difusión y esclarecimiento, evaluar opiniones y los aportes recogidos en la o las audiencias públicas y en todas las instancias participativas que se realicen con relación al Plan, promover las instancias de coordinación tendientes a compatibilizar la gestión urbano ambiental en la región metropolitana, realizar las evaluaciones periódicas de los resultados alcanzados en las distintas etapas de aplicación del PUA, preparar actualizaciones periódicas, proponer criterios para elaborar instrumentos de políticas urbano ambientales, en especial de los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación; elaborar los planes particulares sectoriales en el marco del Plan Estratégico y del PUA, asesorar sobre las políticas generales de la Ciudad, los planes particulares y los proyectos impulsados por la Administración o promovidos por terceros y asesorar

2393. Entrevista con Fundación Ciudad, Mora G. C. de Arauz y Andreina de Luca de Caraballo, coordinadora de programas y presidenta, respectivamente, del 15/12/2017.

2394. “La Legislatura aprobó la ley que permite quemar basura en la Ciudad”. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2018/05/03/la-legislatura-aprobo-la-ley-que-permite-quemar-basura-en-la-ciudad/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2395. Ver web del COPUA. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/planeamiento_obras/copua/institucional.php?menu_id=13867 [fecha de consulta: 29/11/2021].

sobre las interpretaciones relativas a la normativa urbanística vigente y a la elaboración y revisión de los Códigos Urbanos, especialmente del CPU.

Una gran falencia del COPUA es la absoluta ausencia de la participación ciudadana y de ecologistas entre los/as expertos/as que lo integran, quedando en manos de los *lobbies* inmobiliarios que ingresan bajo el ropaje de “expertos/as”, sea a través de cargos en el Ejecutivo, por designación del Legislativo, las representaciones de los colegios profesionales o instituciones académicas, con muy escasas y dignas excepciones que han batallado contra la corriente mayoritaria.²³⁹⁶

Como puede apreciarse, si bien se menciona entre sus misiones la consulta a la participación ciudadana –finalmente, después de las causas judiciales y en las idas y vueltas para la elaboración del primer PUA, algo de participación existió en el ámbito legislativo–, no hay mecanismos permanentes de participación, sus objetivos pueden ser contradictorios y sus interpretaciones sesgadas. Hoy funciona como un apéndice del Ejecutivo.

La Ley N° 2930 le asignaba al COPUA la responsabilidad de que hiciera primero el Modelo Territorial –que nunca fue presentado a la Legislatura ni tratado participativamente–, lo segundo era el Código Urbanístico que debía sancionarse en paralelo con el Código Ambiental, ambos, se suponía, debían serlo –aunque no lo dice– antes de ajustar al PUA –5 años después del 2008–. Estando en la actualidad (2022) a cargo del COPUA el arquitecto Carlos Colombo –subsecretario de Planeamiento GCBA–, el proyecto del Ejecutivo de nuevo Código Urbanístico, de más de 550 páginas ingresó el 25 de noviembre de 2017 y se aprobó en forma “express” el 29 de noviembre del mismo año, con despacho en contra de minoría de Estela Di Legge y Ariel Pradelli.²³⁹⁷

También el 18 de abril de 2018 se ¿analizó?²³⁹⁸ y votó en el COPUA el extenso y complejo proyecto del nuevo Código de Edificación para elevarlo a la Legislatura. El oficialismo puso todos sus votos. Solo los consejeros Ariel Pradelli, Estela Di Legge y Mónica Bellardi elaboraron un dictamen de minoría donde exponen sus reparos, observaciones y consideraciones.²³⁹⁹

2396. Según *web* COPUA, preside el propio jefe de Gobierno, lo integran representantes del PE y de la Legislatura. de los 13 consejeros actuales son 11 varones y 2 mujeres, 7 arquitectos, 1 ingeniero, 4 doctores y 1 licenciado sin especificar en qué. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/planeamiento_obras/copua/consejeros.php?menu_id=13874 [fecha de consulta: 29/11/2021].

2397. Ver críticas en Cap. X, pto. 2.7.4.

2398. El último proyecto fue subido a las 10.30 y votado a las 11.30 del mismo día, por lo tanto no existió tiempo de un mayor análisis que hubiera dado quizás algunos temas para seguir profundizando.

2399. Ya se analizó la preocupación del impacto de este nuevo Código en la Ciudad, en el Cap. X, pto. 2.7.4.

XI.4.3.2. Presupuesto participativo extinto

Impulsado especialmente por la CTA al momento de la redacción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires,²⁴⁰⁰ quedó plasmado en su artículo 52. No solo tenía como objeto el monitoreo del Estado por parte de la sociedad civil en la eficiencia de las cuentas públicas, sino que a su vez pretendía involucrar a quienes participaban en el mismo por medio de un profundo y constante proceso educativo, ampliando la movilización popular y democratizando las decisiones respecto a que es lo que se hace con los recursos públicos.²⁴⁰¹

En el transcurso del año 2002, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), a través de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, puso en marcha el Presupuesto Participativo (PP), como un proceso de democracia participativa, voluntaria y universal contemplado ordenado constitucionalmente y regulado por los artículos 9 y 29 de la Ley N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público que sirve para el debate, elaboración, control y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones.

El GCBA dijo entonces que se abría un espacio de intervención participativa de los/as vecinos/as en los asuntos públicos de la Ciudad, facilitando el control democrático de la Administración y dando cuenta de la nueva realidad del barrio como espacio de protagonismo ciudadano. También dijo

Esta herramienta de democracia participativa se implementó en el marco de una grave crisis de representatividad de las instituciones democráticas y de una honda recesión económica que impactó en el tejido social de la Ciudad y limitó los recursos de la gestión local y ayudó a reducir la brecha abierta entre el Estado y la sociedad civil. Teniendo en cuenta lo trascendente e innovador que significa la adopción de este tipo de medidas en la práctica ciudadana, es más que probable que en su aplicación puedan presentarse situaciones a ser revisadas y corregidas con el fin de mejorar su uso, ejercicio en el que a la propia participación de los vecinos y a su rol activo le cabe la mayor responsabilidad.

En aquellos comienzos el Instituto de Estudios sobre Estado y Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado, adherida a la Central de

2400. La influencia de la aplicación de dicha política en la ciudad de Porto Alegre por parte del Partido de los Trabajadores de Brasil desde fines de los 80 es crucial para el desarrollo de la misma en la Ciudad de Buenos Aires. La idea de *Orçamento Participativo* (Presupuesto Participativo) tiene sus raíces en la Ciudad de Porto Alegre, desde el Gobierno de Olívio Dutra del Partido dos Trabalhadores, en el período 1989-1992.

2401. Yedro, Julio, "Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires", Ponencia para el VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de los Gobiernos Locales, Buenos Aires, 15 y 16 de septiembre 2015. Disponible en: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ponencia%20Yedro_%20Julio.pdf [fecha de consulta: 29/11/2021].

Trabajadores Argentinos (IDEP-ATE/CTA); Poder Ciudadano; Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada (Buenos Aires Viva - Red Gestión Asociada del Oeste, Flasco); Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec) conformaron oportunamente, en el lanzamiento del Presupuesto Participativo en el año 2002, el Consejo Asesor y luego formaron parte del Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo (CPP).

A pesar de la crisis del 2001, se trabajaron las Prioridades Barriales del 2002 y el Presupuesto Participativo del 2003. También hay información del trabajo de las prioridades presupuestarias para el año 2004. En la actual *web* del GCBA figura como última información la mención a “los delegados temáticos de cada CGP para el año 2005”.²⁴⁰²

Llegaron a participar 300 vecinos/as por CGP en aquel momento, en promedio, y luego hasta 10.000 en la instancia de votación de las prioridades y elección de delegados/as, pero decreció la participación con el transcurso del tiempo por la desilusión en el incumpliendo de las prioridades citadas. Quienes hicieron análisis²⁴⁰³ o fueron activos participantes del proceso del presupuesto participativo entre 2002 y 2006²⁴⁰⁴ coinciden en que sirvió para transparentar la democracia y ampliar la participación. Opinan que los/as vecinos/as encontraban un espacio para llevar proyectos y mejorar el barrio y lo sentían un lugar de trabajo y participación para dialogar con los/as funcionarios/as. Sin embargo, fueron críticos en el sentido de que los punteros seguían presentes, había fallas en la organización y en la difusión y fundamentalmente en que no resultaron satisfactorias las respuestas de los/as funcionarios/as a los proyectos.

Frente a la falta de compromiso del Gobierno con el proceso, los y las participantes –mayoritariamente mujeres, aunque después esa preeminencia no se reflejaba en la selección de delegados/as– pedían mayor involucramiento de los/as funcionarios/as.

Desde la gestión de Macri, en lugar de fortalecerlo y mejorarlo, se fue debilitando aún más, como se hizo con las Juntas Comunales y los Consejos Consultivos; “No tenían lugar, no tenían presupuesto” –dice Manuel Ludueña–. Hubo algunas prioridades, pero después no se mantuvieron en casi ninguna de las comunas. Así el presupuesto participativo fue desfalleciendo hasta morir.

2402. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/reglamentacion.php?menu_id=6282#6 [fecha de consulta: 29/11/2021].

2403. Romero, Ricardo, “Presupuesto Participativo Porteño 2002-2005. Perspectivas comparadas de sus participantes”, Red Argentina de Ciencia Política, Asociación Civil Mariano Moreno, Buenos Aires, junio 2006.

2404. En base a entrevistas y consultas a Ricardo Romero del 08/12/de 2017 y 18/12/2018; Manuel Ludueña del 25/10/2017 y 18/05/2018; Osvaldo Guerrica Echevarría del 16/11/2016 y 18/05/2018; Carlos Wilkinson del 05/01/2018 y 18/05/2018 y consultas a Gustavo Desplats, del 15 y 18/05/2018.

Últimamente se revierte el proceso y se hace una suerte de consulta centralizada y radial como si fuera el jefe de Gobierno quien consulta a través de las redes sociales, lo cual genera alguna desigualdad o sesgo e impide el diálogo entre los/as vecinos/as que permite advertir necesidades no tenidas en cuenta originariamente o cambiar de idea o consensuar entre todos/as.

Se reemplazó el proceso del presupuesto participativo presencial y deliberativo con delegados/as barriales, consejos, reuniones y asambleas por el Programa “Buenos Aires Elige”, un proceso consultivo centralizado no deliberativo. Convocan a que cada uno/a diga lo que necesita en su barrio, el GCBA ordena esas demandas o requerimientos y los pone a votación. Este programa ha sido muy criticado por varias organizaciones de la sociedad civil y asambleas, e incluso ha sido judicializada su existencia.²⁴⁰⁵

XI.4.3.3 Descentralización abortada, juntas comunales digitadas y Consejos Consultivos ninguneados

En la Constituyente no habíamos llegado a un acuerdo de detalle sobre las comunas y lamentablemente no se acordó un sistema parlamentario mixto con representación territorial descentralizada, que hubiera dotado a los/as representantes comunales de voz propia en la Legislatura cruzándose allí con los/as responsables de los Ministerios. Quedó en cabeza del jefe de Gobierno la responsabilidad de coordinar las distintas áreas del Gobierno central con las comunas (art. 104, inc. 15 CCABA). En un contexto de prácticas “hiperpresidencialistas” ya estaba allí el primer escollo.

Si bien el Título Sexto de la Constitución de la CABA deja en claro que se trata de descentralización política y cuáles son las funciones y competencias exclusivas de las comunas, quedan demasiadas competencias concurrentes sin deslindar que serían fuente de controversia (arts. 127 y 128). Quedaba claro que debían tener presupuesto propio y que se eligen de manera directa y por sistema proporcional (arts. 129 y 130). Se estableció que tendrían siete integrantes para permitir la representación de las minorías. Se reconoció constitucionalmente la existencia de los Consejos Consultivos como instancia vecinal deliberativa (art. 131). No quedó establecido cuántas comunas ni cuáles serían sus límites.

Durante nueve años no hubo consenso entre Legislatura, vecinos/as participativos y Ejecutivo para sancionar la Ley de Comunas. Finalmente, después de idas y venidas y dada la fuerte insistencia y movilización permanente de los/as vecinos/as participativos/as en 2005 se sanciona la Ley N° 1777 con el objetivo de descentralizar la Administración Pública de la Ciudad a través de las Juntas vecinales de siete miembros en cada uno de los 15 distritos porteños. Formalmente, según ella establece, “las Comunas son unidades de gestión

²⁴⁰⁵. Ver en este Cap. XI, el pto. 5.1.

política y administrativa descentralizadas con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia”. Dicha ley tiene como finalidad “promover la descentralización de las funciones del Gobierno de la Ciudad; facilitar la participación de la ciudadanía... [y] promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa”, entre otras cosas. La Ley es bastante restrictiva en muchos aspectos, pero además no se delimitaron las comunas hasta 2008.

A esto hay que sumar la demora en la reglamentación y el hecho de que se tardó seis años más en ponerla en práctica –en 2007 se sancionó la Ley N° 2405 para que elegir las autoridades comunales en 2008, pero no se operativizó y recién en 2009 la Ley N° 3233 puso fecha para la primera elección en 2011– a pesar de las luchas y reclamos vecinales.

Pero más allá de la demora en la aprobación de una Ley de Comunas (Ley N° 1777, de 2005) –nueve años después de lo previsto– y de la demora en la primera elección de las Juntas Comunales en 2011 –diez años después del plazo constitucionalmente establecido– y de toda la lucha que significó para los/as vecinos/as participativos/as organizados/as durante muchos años poder llegar a la sanción de la ley y a la elección. Y más allá de las restricciones al texto de la CCABA en cuanto a quiénes pueden ser sus integrantes, los modos de selección y la exclusión de las redes y otras formas de agrupación sin encuadre partidario tal como lo habíamos previsto en la Constituyente, volviendo a darle el monopolio de la selección de representantes a los partidos políticos, lo más grave en todos estos años para retacear la descentralización ha sido la no asignación de un presupuesto propio y el tratamiento por parte del Gobierno central como apéndices, deslegitimando la autoridad y representación política propia que ostentan.

El PRO quería un alcalde y el resto honorarios. Hoy, el presidente de la Comuna funciona como “alcalde”, como “el dueño” –señalan desde el Movimiento Comunero–. Las comunas no funcionan como un cuerpo colegiado. Varias fuerzas políticas, incluido el FPV,²⁴⁰⁶ son cómplices en quitarle peso a las comunas.

En este camino la creación de las Unidades de Atención Ciudadanas (UAC) por parte del PE de la Ciudad (Decreto N° 376/11) fue un hecho grave, convalidado en última instancia por el Poder Judicial. Se crearon dentro de la Subsecretaría de Atención Ciudadana, de la Jefatura de Gabinete de Ministros, para que los Ministerios y demás áreas centrales presten servicios en esas unidades. Se establecieron como responsabilidades primarias funciones similares a los CGPS de 2006 con lo que resultaba incumplido el artículo 54 de la CCBA, que sienta como principio la descentralización de la ejecución presupuestaria. Es decir, se volvía a la desconcentración de la ejecución presupuestaria, infringiendo la Ley N° 1777, y el PE se entrometía en facultades exclusivas de las comunas.

²⁴⁰⁶. Entrevista a Carlos Wilkinson, *op. cit.*

Si bien en primera instancia se declara la inconstitucionalidad del Decreto²⁴⁰⁷ y es ratificada en segunda instancia,²⁴⁰⁸ el TSJ finalmente echa todo por la borda al negarle legitimación a los/as vecinos/as y habitantes –entre quienes había legisladores/as e integrantes de juntas comunales– para reclamar por el avasallamiento de las competencias de las comunas para defender la descentralización, diciendo que solo las comunas pueden reclamarlo, como si los titulares del derecho no fuéramos el pueblo o los/as ciudadanos/as de cada comuna sino solo los representantes.²⁴⁰⁹ Asimismo el TSJ esgrime como segundo argumento de refuerzo el remanido pretexto de la falta de “causa” o “controversia”.²⁴¹⁰

En enero de 2017 afirmaba la Legisladora Paula Penacca (FPV) –presidenta de la Comisión de Descentralización de la Legislatura–:

... no hay una implementación completa de la Ley de Comunas. Los comuneros ya van por el segundo mandato y [...] hasta que no haya una decisión política real del Poder Ejecutivo porteño de darle jurisdicción propia a las comunas, o sea, que tengan la posibilidad –como marca la ley– de administrar su presupuesto, no va a ser cierto que las juntas comunales funcionen como deberían [...] la distribución del presupuesto es arbitraria, no responde a las necesidades reales de las comunas ni mucho menos a una participación real de la ciudadanía en los aspectos presupuestarios [...] la construcción de la matriz presupuestaria debería

2407. Juz. 10, Sec. N° 20 (Dr. Trionfetti), “Cabandie, Juan y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 42235/O, sentencia 18/04/2013.

2408. Ídem. Sala II (Dra. Daniele, Dres. Centanaro y Balbín), sentencia 08/11/2013 “... las Unidades de Atención Ciudadana parecerían ‘subrogar’ a los disueltos CGPC; ese punto se puede apreciar si se analiza el Anexo III del decreto cuestionado, del que resultaría que las diversas UACs expresarían una correspondencia con los disueltos CGPC. Pero, en lo principal, el Anexo II del Decreto N° 376/11, al definir las funciones primarias de las UACs, acreditan que titularizarían las competencias de los CGPC...”

2409. “La intromisión o menoscabo que los actores aducen, no podría ser respecto de sus derechos –individuales o colectivos–, sino en todo caso, sobre el derecho de las Comunas, que serían eventualmente las habilitadas a intervenir en una causa como la que nos ocupa, máxime teniendo en cuenta que ya cuentan con autoridades electas y conforme el artículo 2 de la Ley N° 1777, poseen personería jurídica propia. Los actores no han dado razones en su pretensión que justifique apartarse de esta conclusión. La naturaleza participativa de la forma de gobierno que la puesta en marcha de las Comunas supone, no permite subrogarse en las facultades de estas ni ejercer en nombre o a favor de ellas acciones judiciales –aun cuando se resida en la Comuna y se ejerzan derechos políticos en ella–, pues de ser así, el gobierno de las mismas correría el riesgo de verse desnaturalizado como tal...”, voto de la Dra. Inés Weinberg al que adhieren los Dres. Lozano, Casás y la Dra. Conde; Expte. N° 10875/14 “Cabandie Juan y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA) s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido” y su acum. Expte. N° 10804/14 “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Cabandie Juan y otros c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, sentencia 31/03/2015. Ver en el Cap. X el pto. 3.2.2. La legitimación como barrera.

2410. Íbidem. “Aquí también la sentencia recurrida exhibe una cuestión constitucional relacionada con la intervención de los jueces de la causa sin que se hubiese configurado un “caso”, “causa” o “controversia judicial” referido al decreto 376/11 y su incidencia sobre las atribuciones de las Comunas” Ver en el Cap. X el pto. 3.2.3. La Doctrina de la “causa” o “caso”.

tener que ver con cuáles son las condiciones socioeconómicas de cada comuna y cuál es el nivel de población.²⁴¹¹

En la misma línea, la Juntista de la ECO en la Comuna 14 Andrea Zaidel opinó que “la implementación es bastante pobre”, y en su informe de gestión 2016 afirmó que “el proceso de transferencias de competencias a las comunas resultó en una concentración permanente de atribuciones en el Ejecutivo de la Ciudad”. Además, resaltó que “a nivel interno, el gobierno de la Junta Comunal centralizado en la figura del presidente no permite la consolidación de la Junta como un órgano colegiado y democrático”. También criticó que “los vecinos no son atendidos, no son respetados, no existe una mesa de entrada para los reclamos o demandas que cursan en la Comuna”.²⁴¹²

Desde el oficialismo, Martín César –Gerente Operativo de Asistencia al Consejo de Coordinación Intercomunal– plantea como excusa que “las comunas son un sistema joven y actualmente se está trabajando en descentralizar otras competencias, así como que las comunas tengan un mayor protagonismo”.²⁴¹³

- La resistencia comunera²⁴¹⁴

Más allá de las múltiples acciones de las ONG, y agrupamientos de vecinos/as, articulaciones vecinales y ciudadanas, la participación en el territorio, la militancia por la descentralización y la disputa para mantener vivas las comunas, se libra desde los Consejos Consultivos.

El “movimiento comunero” que inicialmente tenía la ilusión de ser protagonista de las juntas comunales –al ser elegidos/as los/as integrantes de las comunas por la lógica partidaria verticalista tradicional en la mayoría de los casos– se replegó a actuar y fortalecer los Consejos Consultivos. Es más, estos existieron en muchas comunas autoconvocados, aun antes de la elección de las Juntas Comunales.

A la fecha, de 15 Consejos Consultivos Comunales hay 12 que están funcionando activamente. No lo están los de las Comunas 1, 9 y 12. Funcionan muy bien en número de participantes, frecuencia de reuniones y actividades los de las Comunas 2, 3, 5, 6, 10, 13 y 15.

En general hay disociación entre el trabajo de los Consejos Consultivos y las Juntas Comunales. Los/as integrantes de los Consejos Consultivos de-

2411. “Descentralización, la cuenta pendiente de la Ley de Comunas”, en *ambito.com*, 13/01/2017. Disponible en: <http://www.ambito.com/869374-descentralizacion-la-cuenta-pendiente-de-la-ley-de-comunas> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2412. *Ibidem*.

2413. *Ibidem*.

2414. Ver también en este Cap. XI, el pto. 2.2. El Movimiento Comunero.

nuncian el autoritarismo de los presidentes de las Juntas y que las mismas no funcionan como cuerpos colegiados.

El caso de la Comuna 5 es una excepción al quedar con 6 juntistas en lugar de 7; el empate entre las diferentes fuerzas políticas (2 PRO, 2 FPV y 2 ECO) favoreció el diálogo o la consulta al Consejo Consultivo.

Los Consejos Consultivos de las Comunas 7 y 14 están cooptados/as por vecinos/as que responden al oficialismo, funcionando con una lógica expulsora que no deja margen al disenso de las minorías. Varios sectores han dejado de participar allí, deslegitimando el espacio o armando un consejo consultivo paralelo, “de los vecinos” –dicen en la Comuna 14, por ejemplo–.

Un caso grave es el de la Comuna 4, donde hubo hechos de violencia en el ámbito del Consejo Consultivo al abordarse el debate sobre los terrenos de Casa Amarilla, resultando incluso dos personas heridas.²⁴¹⁵

XI.4.3.4. Tribuna Popular o Banca del Vecino

Este mecanismo fue impulsado por la sociedad civil durante la Constituyente de 1996 pero no resultó entonces aprobado.²⁴¹⁶ Al constituirse la Legislatura los/as vecinos/as volvieron a insistir y quedó plasmado en su Reglamento (arts. 76 y 77 del Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad). Sin embargo, no se aplicó en 20 años ni se reglamentó. Durante ese tiempo se presentaron 48 iniciativas para reglamentarlo y ninguna se aprobó.

Al incrementarse el debate de proyectos en los cuales se confrontaba abiertamente con las opiniones mayoritarias en contrario de los/as vecinos/as e ignorando sus reclamos, se hicieron presentaciones para exigir que se efectivizara el instituto; especialmente se pidió poder hablar en el recinto con motivo de la Agencia de Bienes.²⁴¹⁷ No se permitió; por lo tanto se presentó un amparo contra la Legislatura, fundado en los artículos 1, 10 y 11 CCBA que establecen la democracia participativa, garantía de que la omisión de la Legislatura de reglamentar

2415. “Cuchillazos y disturbios en una reunión vecinal por Casa Amarilla”, en *La Nación*, 06/05/2016, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1895975-cuchillazos-y-disturbios-en-una-reunion-vecinal-por-casa-amarilla>; “Así fue la feroz pelea con dos heridos en el debate por los terrenos de la nueva Bombonera”, en *Clarín*, 06/05/2016, disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/serios-incidentes-vecinal-terrenos-boca_o_4kavT5Qb-.html y “Discusión sobre los terrenos de Casa Amarilla termina con heridos: el hermano de Abal Medina, hospitalizado”, en *Cronista*, 04/05/2016, disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Discusion-sobre-los-terrenos-de-Casa-Amarilla-termina-con-heridos-el-hermano-de-Abal-Medina-hospitalizado-20160504-0121.html> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2416. Lo impulsaba APEVU. Ver ptos. 3.41. y 1.2.2. en este Cap. XI y los ptos. 2 y 4.1. del Cap. V.

2417. Lubertino, María José, “Banca del Vecin x o Tribuna Popular” en *Avispados*, 13/04/2016. Disponible en: <https://avispadados.com.ar/2016/04/banca-del-vecin-x-o-tribuna-popular/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

un derecho no puede impedir su ejercicio y la garantía de la remoción de los obstáculos que limitan el desarrollo de la efectiva participación política.²⁴¹⁸

Finalmente, después del triunfo judicial²⁴¹⁹ cuando la justicia le ordena al cuerpo cumplir con ese mecanismo de participación, tanto el proyecto del oficialismo como otro de una diputada de oposición (María Rosa Muñíos del Bloque Peronista) que finalmente se convirtió en ley fueron sumamente restrictivos. La norma sancionada desnaturaliza la institución y la vuelve prácticamente inexistente.²⁴²⁰

El espíritu de esta herramienta es darles voz a los/as vecinos/as minutos antes de las sesiones legislativas ordinarias. Lo único que había que resolver era la forma en que debían inscribirse los/as ciudadanos/as, el tiempo asignado a cada uno/a, la cantidad de oradores/as por sesión y otras cuestiones menores.

Cambiamos, Confianza Pública, Coalición Cívica y el Bloque Peronista (estos tres últimos bloques integrantes aún de la oposición) apoyaron una iniciativa que reduciría el uso de la Tribuna Popular a plenarios convocados especialmente. Esto es, una sesión especial, convocada con la firma de 31 diputados/as –lo cual implica dejarle casi siempre esa convocatoria al oficialismo o al menos a la mayoría– y con una anticipación de 48 horas. La inscripción se realizaría con 2 horas de anticipación.

En el debate se ampararon en principios del siglo XVIII, tales como “el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”. La Constitución de nuestra Ciudad es mucho más avanzada y ya en su artículo 1 plantea la Democracia Participativa.

Difícilmente se convoque alguna vez la Tribuna Popular y, si se hace, solo concurrirán los/as conocidos/s porque con 48 horas muy pocos/as se enterar-

2418. Juz. 23, Sec. N° 45 (Ferrer), “García, Mauricio Hernán c/ Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo”, Expte. N° 3638/o, iniciado el 05/05/2014; Sala III (Dres. Centanaro, Zuleta y Dra. Seijas).

2419. Fallo de 1ª instancia que rechaza la cautelar del 08/05/2014 y fallo de 1ª instancia que rechaza el amparo del 12/03/2015. Fallo de 2ª instancia que rechaza la apelación por la negación de la cautelar de octubre de 2014 (Zuleta de licencia); fallo de 2ª instancia haciendo lugar al amparo del 31/08/2015 que ordena a la Legislatura que adopte las medidas necesarias para garantizar el “ejercicio inmediato” de la Tribuna Popular prevista en su reglamento, con costas a la Legislatura –con disidencia del Dr. Centanaro– contra el que la demandada interpuso un recurso de inconstitucionalidad que fue declarado extemporáneo. Fallo de 1ª instancia que declara el incumplimiento del fallo de Corte y condena en costas a la Legislatura del 09/08/2016. Fallo de 2ª instancia que rechaza la apelación del fallo que le ordena la ejecución de sentencia, de noviembre de 2016.

2420. “El Pro solo con su aliados aprobó la Tribuna Popular”, en *Parlamentario.com*, 15/06/2017. Disponible en: <http://www.parlamentario.com/noticia-101923.html> [fecha de consulta: 29/11/2021]; “Legislatura porteña: aprobaron ‘tribuna popular’ para que los vecinos participen de las sesiones” en *Ambito.com*, 15/06/2017. Disponible en: <https://www.ambito.com/politica/legislatura-portena-aprobaron-tribuna-popular-que-los-vecinos-participen-las-sesiones-n3986648>, [fecha de consulta: 29/11/2021].

rán y/o podrán ordenar sus vidas para poder participar. Además, seguramente apelarán a un artículo del reglamento que permite mantener la sesión con 20 diputados/as –siempre que no se tenga que votar– y no escucharán a nadie.

XI.4.3.5. Foro de Desarrollo Urbano²⁴²¹

Ante el inminente avance del proyecto de nuevo Código Urbanístico y la falta de participación ciudadana, a pesar de los mandatos constitucionales de la democracia participativa y el planeamiento urbano estratégico, como el Poder Ejecutivo exponía fundando su “consulta” en las opiniones de un supuesto ámbito participativo denominado “Foro de Desarrollo Urbano”, integrado en realidad por “expertos”, representantes de las cámaras empresarias y desarrolladores, varios vecinos/as participativos/as de diferentes comunas presentaron un amparo.²⁴²² A través de él se pretendía garantizar la participación ciudadana de los/as habitantes de la CABA, de cada una de las comunas y de sus respectivos consejos consultivos en el diagnóstico, deliberación, decisión del contenido, lineamientos y del texto del Nuevo Código Urbanístico, y ordenar que el Foro de Desarrollo Urbano (creado por decreto del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte) se transformara en un ámbito de participación ciudadana abierto.

En primera instancia se rechazó el planteo de falta de legitimación e inexistencia de caso colectivo esgrimido por el GCBA. Se ordenó como cautelar al GCBA para que, en el término de 10 días, elaborara un cronograma de participación comunal y pusiera en funcionamiento canales de comunicación para la difusión de la convocatoria ciudadana, aun para quienes no poseen Internet y en particular, incluyendo a los/as representantes electos en los barrios vulnerados (villas). Además, se ordenó la convocatoria a las entidades comunales en todas las instancias, poniendo a disposición estudios, relevamientos y diagnósticos, relacionados con el nuevo Código Urbanístico.²⁴²³

En Cámara, la Sala I²⁴²⁴ hace lugar parcialmente a la falta de legitimación activa y de “causa”, rechaza el pedido de nulidad del GCBA, pero hace lugar parcialmente a los recursos del Ministerio Público Fiscal y del GCBA para modificar la cautelar ordenada. Así, deberán implementarse adecuadas medidas

2421. Ya nos referimos a él y a sus integrantes en el Cap. X, pto. 2.7.4. al hablar de la elaboración de los Nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación.

2422. Juz. N° 4 CAyT, Sec. N° 7 (Dra. Liberatori) y Sala I (Dras. Díaz, Schafrík y Dr. Lima), “Baldívieso Jonatan Emanuel y O. c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A24068-2016/o, iniciado el 05/10/2016.

2423. Fallo de 1ª inst. del 24/11/ 2016 rechaza falta de legitimación y ausencia de caso colectivo y dispone cautelar distinta de la solicitada.

2424. Fallo de la Sala I CAyT (Dras. Díaz, Schafrík y Dr. Lima) de abril de 2017, con disidencia parcial de la Dra. Schafrík.

de publicidad de las convocatorias, entendiendo por tales las “medidas de difusión dispuestas por el legislador para casos análogos”.²⁴²⁵

En la sentencia definitiva, se termina declarando abstracto el amparo por entender que se habían subsanado las fallas iniciales en la falta de participación.²⁴²⁶

XI.5. La falsa participación

XI.5.1. BA Elige²⁴²⁷

El programa BA Elige es un programa *online* centralizado establecido por el GCBA, que tiene por objeto la participación ciudadana en la decisión de la asignación específica de un monto determinado del presupuesto (500 millones de pesos). Dicho monto presupuestario ha sido dividido entre las 15 Comunas de la Ciudad. Es decir, el crédito presupuestario puesto a discusión de la ciudadanía es el que corresponde a cada una de las Comunas de la Ciudad. No existe la posibilidad de que la ciudadanía pueda proponer una obra o proyecto que supere el límite del crédito presupuestario establecido para cada comuna (ergo, el presupuesto comunal es el objeto del BA Elige). No hay otro mecanismo de presupuesto participativo actualmente.

El Poder Ejecutivo a través del BA Elige no respeta el mecanismo participativo establecido por la Ley Orgánica de Comunas. En este “sistema de presupuesto participativo” las Juntas Comunales, los Consejos Consultivos y las Organizaciones Sociales, Barriales y Políticas de la Ciudad no fueron notificadas ni consultadas.

La participación de los/as vecinos/as en el BA Elige es a través de una plataforma *web* y no “en el ámbito de los Consejos Consultivos Comunales”. La Ley N° 1777 prefirió ámbitos de participación y discusión institucionalizados

2425. Así lo asimila a los requisitos para la difusión de una audiencia pública: “Así, de conformidad con lo dispuesto para la publicidad de las audiencias públicas, corresponde ordenar que la publicación de la convocatoria se realice con una antelación no menor a veinte (20) días corridos respecto de la fecha de la realización del debate y en espacio razonable, por lo menos, en dos (2) de los diarios de mayor circulación en la Ciudad en días diferentes y durante al menos un (1) día, a costa de la autoridad convocante; en el Boletín Oficial de la Ciudad, durante un período de dos (2) días; en la emisora radial y en el canal de televisión de la ciudad, a razón de un (1) minuto cada cuatro (4) horas durante un período de diez (10) días; en el sistema WAP de la Ciudad durante un período de cinco (5) días, y en las páginas oficiales de Internet del GCBA desde la convocatoria y hasta su celebración (confr. art. 44 de la ley 6)”.

2426. Juz. N° 4, Sec. N° 7 (Dra. Liberatori), fallo del 23/03/2018.

2427. “Los Consejos consultivos comunales presentaron una acción de amparo por la ilegalidad de BA elige”. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=155> [fecha de consulta: 29/11/2021].

donde las personas puedan discutir de forma presencial, como son los Consejos Consultivos Comunales. Consideró que el mecanismo de participación ciudadana más adecuado para fortalecer la democracia participativa (art. 1 CCABA) es la creación de espacios de encuentro periódicos, donde los/as vecinos/as puedan conocerse, discutir y escuchar las propuestas y argumentos de otros/as vecinos/as, tener espacios de reflexión colectiva, fortalecer la participación directa y crear lazos de solidaridad.

La Ley de Comunas no autoriza que la discusión participativa del presupuesto comunal se pueda realizar a través de una participación mediada únicamente con una plataforma *web* donde no se garantiza ni siquiera la identidad de los/as usuarios/as y resulta imposible cualquier tipo de deliberación colectiva interpersonal. El BA Elige no otorga ninguna participación a los Consejos Consultivos Comunales violando el derecho reconocido en los artículos 10, 15, 29 y 35 de la Ley N° 1777 y en la propia Constitución de la Ciudad.

El BA Elige no tiene aprobación expresa del Poder Ejecutivo a través de ninguna normativa ni tampoco esta fue publicada en el Boletín Oficial.

Por estos motivos, varios/as integrantes de Juntas Comunales y vecinos/as²⁴²⁸ y, por otro lado, la Fundación Ciudad y seis Consejos Consultivos Comunales (N° 2, 3, 5, 10, 13 y 15) de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, con el patrocinio del Observatorio del Derecho a la Ciudad,²⁴²⁹ presentaron sendas acciones de amparo con el objeto de solicitar la interrupción o el cese del programa BA Elige por resultar violatorio de los derechos de los/as vecinos/as en general, de las comunas y de los Consejos Consultivos Comunales en particular a participar en la discusión del anteproyecto de presupuesto de cada Comuna reconocido en los artículos 10, 15, 17, 29, 35 y 41 de la Ley N° 1777, y el artículo 4, inciso d, de la Ley N° 3233. Peticionan entre otras cosas

2428. “Rodríguez Camila Febe y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 2237/2017-o, iniciado el 27/04/2017. Se solicitó la suspensión del programa “BA Elige” en tanto entorpecería de forma arbitraria las competencias exclusivas de las comunas violando la Ley N° 1777. Se consideró que el BA Elige viola la Constitución de la Ciudad y la Ley de Comunas. La Ley Orgánica de Comunas establece que la elaboración participativa del programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual es una de las competencias exclusivas de la Comuna, y la aprobación del anteproyecto de presupuesto de cada Comuna está a cargo de la Junta Comunal y se elabora a través de mecanismos que garanticen la participación de los/as vecinos/as. La participación debe darse en el ámbito de los Consejos Consultivos Comunales.

2429. “Fundación Ciudad y otros c/ GCBA s/ Amparo” Expte. N° 36321/2017-o; se solicitó que se ordene la interrupción o el cese del programa BA Elige por resultar violatorio de los derechos de los vecinos en general y de los Consejos Consultivos Comunales en particular a participar en la discusión del anteproyecto del presupuesto de cada comuna reconocido en los arts. 10, 15, 17, 29, 35 y 41 de la Ley N° 1777 y el art. 4, inc. d de la Ley N° 3233. Se ordene al GCBA y a las Juntas Comunales garantizar en forma inmediata los mecanismos de participación de los/as vecinos/as en la fijación de metas, formulación y control presupuestario en el ámbito del consejo consultivo comunal para el presupuesto anual 2018 de la Ciudad y subsiguientes.

que se garanticen en forma inmediata los mecanismos de participación de los/as vecinos/as en la fijación de metas, formulación y control presupuestario en el ámbito del Consejo Consultivo Comunal para el presupuesto anual 2018 de la Ciudad y subsiguientes.

Esta fue la primera vez que Consejos Consultivos Comunales fueron a la Justicia en defensa de sus derechos como tales, de la democracia participativa, de la descentralización del poder político y de los derechos de cada integrante de dichos consejos.

Las causas (Exptes. N° A2237-2017/O y N° A36321-2017/O) tramitaron en los Juzgados en lo Contencioso Administrativo y Tributario CAyT N° 5 y 12 a cargo de los Dres. Martín Converset y Alejandra Petrella, respectivamente. Ambos rechazaron la legitimación de los/as amparistas. Converset negó legitimación a los/as integrantes de las Juntas Comunales que no sean su presidente y los/as vecinos/as en general, volviendo a la doctrina del TSJ en la materia.²⁴³⁰ Petrella rechazó la personería de los consejos consultivos “por falta de representación suficiente” y la de la ONG al decir que entre sus objetivos no se encuentra la defensa de los intereses que se pretende.²⁴³¹ Este último fallo se apeló y la Sala II confirmó el fallo de primera instancia rechazando la legitimación de los Consejos Consultivos y de la ONG.²⁴³²

Entretanto, la *web* del GCBA de BA Elige²⁴³³ ha incorporado 9 puntos callejeros presenciales donde hay “gestores” de 9:00 a 17:00 que “asesoran” y “ayudan” para participar (es decir que ni siquiera hay uno por comuna) y se consignan como “ganadores de la primera edición” como si hubiera sido una “competencia” a las propuestas aceptadas para incluir en el Presupuesto 2018. Hasta mayo de 2018 se crearon 26.473 propuestas (10.039 de movilidad y tránsito –siendo el principal pedido el arreglo de veredas y la necesidad de rampas dada la intransitabilidad en todos los barrios–, 4453 de espacios verdes, 2887 de reciclado, 2451 de innovación, 2048 de deportes y calidad de vida, 1755 de “mascotas” –es inadmisibles que en la *web* oficial sigan tratando a los animales como objetos–, 966 de educación, 910 de cultura, 588 de ferias y mercados, 368 de arte urbano) y se consigna que votaron 140.995 personas (84.815 mujeres, que seguimos siendo más participativas que los varones, también en este formato). La Comuna más

2430. Fallo del 10/05/2017, ver en el Cap. X, pto. 3.2.2. “La legitimación como barrera” y en el Cap. XI, pto. 4.3.3 “Descentralización abortada, Juntas Comunales digitadas y Consejos Consultivos ninguneados”.

2431. Fallo del 10/11/2017, ver en el Cap. X, el pto. 3.2.2. “La legitimación como barrera”.

2432. Fallo del 03/05/2018, Sala II de la Cámara CAyT CABA (firma Dr. Centanaro, aunque no aparecen los otros integrantes, la composición en ese momento era con el Dr. Balbín y la Dra. Díaz de subrogante).

2433. Disponible en: <https://baelige.buenosaires.gob.ar/finished/statistics> [fecha de consulta: 29/11/2021].

participativa ha sido la 13 con 15.460 votos, y donde menos participación hubo es en la Comuna 15 con 817 votos. El mecanismo no permite votar en contra ni oponerse a una propuesta ni fundamentar la negativa u oposición.

XI.5.2. Consorcio participativo

La plataforma Consorcio Participativo es una *big data* estatal. El proyecto del Ejecutivo 2785-J-2017 (Capítulo VI) que nunca fue sancionado²⁴³⁴ fue relanzado y enmarcado en el plan de 14 puntos para “bajar las expensas”.

El Gobierno lo presentó como un sistema por el cual los/as vecinos/as podrían visualizar en una plataforma de uso exclusivo toda la información de la administración del edificio donde viven y así controlar a los/as administradores/as de consorcios mediante una plataforma digital; podrán votar en asambleas de manera *online*, resolver temas de convivencia, obtener el reglamento de copropiedad, controlar los gastos y realizar el pago de expensas, entre otros.²⁴³⁵ Fue planteado como un avance importantísimo en materia de transparencia y en la profesionalización de los/as administradores/as.

El proyecto recibió críticas de diferentes actores y sectores.²⁴³⁶ Así, por ejemplo, la Cámara Argentina de Sistemas Informáticos para la Propiedad Horizontal (CASIPH) sostuvo que la propuesta del Gobierno implicaría una cartelización y un monopolio estatal y que el Estado sería el único controlador de las administradoras de consorcios.²⁴³⁷ También hubo críticas de la Cámara Argentina de la Propiedad Horizontal (CAPHA), la Asociación Civil de Administradores de Propiedad Horizontal (AIPH), y la Asociación Inmobiliaria Edificios de Renta y Horizontal (AIERH).

En la Ciudad hay 47.000 consorcios y lo que más desconfianza suscitó a los/as vecinos/as es que fuera una plataforma obligatoria y que toda la información sea administrada en una base en manos del Estado, cuando puede violar la privacidad o intimidad de los/as individuos.

Los/as vecinos/as propusieron como alternativa que debería enseñarse Educación Consorcial en la educación formal: conocimiento básico de las

2434. Estaba en tratamiento en comisión en la Legislatura a mayo de 2018, pero nunca fue sancionado y perdió estado parlamentario.

2435. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/vecinos-podran-controlar-los-administradores-de-consorcios-mediante-una-plataforma-digital> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2436. “Críticas al sistema de ‘Consorcio Participativo’ que busca implementar la Ciudad”, en *Infobae*, 20/03/2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/03/20/criticas-al-sistema-de-consorcio-participativo-que-busca-implementar-la-ciudad/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2437. Para la puesta en marcha de la plataforma *web*, las autoridades porteñas invirtieron unos \$ 20 millones que fueron aportados por el Banco Ciudad. A cambio, la entidad financiera sería la única habilitada para ofrecer productos y servicios bancarios (préstamos, cuentas, inversiones y tarjetas de crédito, entre otros) a través de esta plataforma.

normas que regulan los consorcios y temas que motiven la solidaridad, cuidado de las instalaciones, información sobre el Reglamento de Propiedad Horizontal y todo lo referido a promover la participación y la “convivencia consorcial”.

La agrupación de vecinos “Es Nuestra Buenos Aires” decidió apoyar y colaborar en la oposición a la plataforma Consorcio Participativo por entender que no estimula una verdadera participación vecinal y otorga mayor control al Poder Ejecutivo de decisiones y datos de los/as vecinos/as.²⁴³⁸

Finalmente se sancionó el 28 de junio de 2018 la Ley N° 5983,²⁴³⁹ que incorpora este sistema (“Plataforma *web* para uso del Consorcio”) en la Ley N° 941 de Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal.

XI.6. La persecución a la participación

Algo que se ha dado en los últimos tiempos y que antes era impensado son los mecanismos de presión o amedrentamiento a quienes defienden intereses colectivos. Más allá de la reiterada acusación de las autoridades a vecinos/as u ONG de “poner palos en la rueda”, más allá de su recortado reconocimiento de legitimación en los estrados judiciales, ahora se los judicializa por daños y perjuicios por “haber obtenido cautelares y detener obras”, como si en definitiva la decisión de una cautelar no hubiera sido merituada y respaldada por la justicia al concederla y sin considerar el mandato constitucional del “deber de preservar el ambiente”, incluyendo el “patrimonio natural y cultural” (art. 41 CN).

XI.6.1. Millonaria demanda del GCBA contra los/as defensores/as del patrimonio que tenían razón en defender la Plaza Alvear

El GCBA demanda por daños y perjuicios en 24 millones de pesos a Basta de Demoler y Sonia Berjman en la causa “GCBA y otros c/ Asociación Basta de Demoler y otros s/ Daños y perjuicios”²⁴⁴⁰ por haber demorado la obra de la extensión de la Línea H, cuando en realidad correspondería que la Ciudad les agradeciera por haber logrado proteger el espacio verde y público y el patrimonio.

Recordemos que la ONG Basta de Demoler y la prestigiosa patrimonialista Sonia Berjman presentaron un amparo para impedir la perforación de la Plaza Intendente Alvear y la tala y corrimiento de valiosas especies arbóreas, destruyendo el paisaje en las inmediaciones del conjunto edilicio del Cementerio de la Recoleta, Centro Cultural Recoleta, en las inmediaciones de Plaza Francia, cuando SBASE y el GCBA pretendían cambiar de lugar la estación

2438. En su 4ª reunión, el 10/02/2018 en Parque Patricios.

2439. Publicada en el BOCABA del 17/07/2018.

2440. Juz. N° 6 CAyT, Sec. N° 12, Expte. N° 75640/2013 del 28/11/2013.

Plaza Francia de la extensión de la Línea H para anexarla al shopping “Buenos Aires Design” –que también ocupa un espacio público irregularmente y que en estos años hasta se propuso vendérselos–. Como producto del amparo²⁴⁴¹ y reconociendo la razonabilidad del mismo, la Legislatura finalmente cambió la traza de la prolongación del subte y aceptó conectar la Línea H con la C, aprobando estaciones en Facultad de Derecho (mudándose allí la que antes sería en Plaza Francia) y en Retiro –con salidas a la Villa 31 y a los Tribunales de Comodoro Py–.²⁴⁴² Sin embargo después el PE dijo que no se hará la última estación y que la cabecera será la Facultad de Derecho.

Basta de Demoler es una asociación civil sin fines de lucro, apartidaria y con probada trayectoria en la defensa del patrimonio de la Ciudad, que ha contribuido de manera determinante a la protección de numerosos edificios, parques y monumentos históricos de Buenos Aires.

Según Basta de Demoler:

Esta demanda es insólita por la gravedad de sus implicancias: no conocemos precedentes de un ataque semejante de un Gobierno contra una ONG cuyo objetivo es el bien común y el bienestar de los habitantes. Consideramos que es inconstitucional porque como ciudadanos estamos legitimados a interponer recursos de amparo en defensa del medio ambiente y el patrimonio natural y cultural: la Constitución establece esta acción “expedita, rápida y gratuita”, que la podrá interponer cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos de incidencia colectiva.

Esta demanda constituye un ataque a la democracia. Parece buscar amenazar y silenciar la acción de los/as ciudadanos/as y las organizaciones de la sociedad civil que hacen uso de herramientas consagradas por la Constitución Nacional y la Constitución de la Ciudad: el derecho al reclamo y el acceso a la Justicia.

En primera instancia la Dra. López Vergara no aceptó el planteo de rechazo *in limine*, ni el de cosa juzgada de los demandados en el juicio por daños y perjuicios que les inició el GCBA y esto fue confirmado por la Sala I.²⁴⁴³

2441. Los fundamentos presentados por los amparistas se basan en que la Plaza Alvear está declarada Área de Protección Histórica (APH 14 – Ámbito Recoleta), que prohíbe la extracción de árboles y especies vegetales y la modificación del diseño, caminos y senderos. También se argumentó que la Ley N° 317, que establece la traza de la Línea H, determina que la línea continúa hasta Recoleta, donde se encuentra la estación Plaza Francia, en la plaza homónima, en inmediaciones de Av. del Libertador y la Facultad de Derecho; es decir, enfrente de la ubicación donde comenzaron las obras a cargo de SBASE.

2442. Ley N° 4633, sancionada el 04/07/2013, en base a los proyectos de los Diputados Gentili y otros y el de María José Lubertino.

2443. “GCBA y otros c/ Asociación Civil Basta de Demoler s/ Daños y perjuicios (excepto responsabilidad médica) s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 14838/17, fallo del 07/04/2016.

El día 17 de mayo de 2018 cuando se inauguró la estación Julieta Lanteri-Facultad de Derecho los/as vecinos/as se movilizaron bajo el lema: “Sí a la Estación. No a la Demanda”. Cuatro años después el juicio sigue abierto y una posible ejecución aún pende sobre las cabezas de los/as integrantes de la asociación.

Se acrecienta la incertidumbre para la participación ciudadana cuando el TSJ, en relación con el recurso de inconstitucionalidad planteado por Sonia Berjman ante el diferimiento de las excepciones planteadas por el GCBA, el 22 de agosto de 2018 resolvió que estaba mal concedido.²⁴⁴⁴

XI.6.2. Funcionarios del APRA investigados por Metrobus Norte usan sus ONG para demandar a integrantes de organizaciones sociales que los investigan

La Asociación Civil Los Verdes, conducida por el entonces presidente de la Agencia de Protección Ambiental (APrA), Juan Carlos Villalonga, y otros integrantes del mismo organismo y actuales funcionarios del Gobierno, inició las medidas previas para demandar a Félix Cariboni, integrante del Observatorio del Derecho a la Ciudad, por daños y perjuicios “invocando hechos falsos con el objeto de iniciar una persecución política utilizando a la Justicia, metodología novedosa iniciada por el Gobierno de la Ciudad que se empleó para demandar a la Asociación Civil Basta de Demoler” –dice el Observatorio– y amplían:

Ahora el Pro para perseguir a integrantes de organizaciones sociales ha decidido no utilizar a la Procuración del Gobierno de la Ciudad, sino emplear una nueva modalidad que consiste en la utilización de ONG de actuales funcionarios para iniciar demandas con la pretensión de censurar a todos aquellos que denuncian las ilegalidades y afectaciones de derechos cometidas por el Gobierno de la Ciudad.

La mayoría de los integrantes de la Junta Directiva de esta ONG al momento de la presentación eran también funcionarios de la Agencia de Protección Ambiental (APrA), organismo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Así, el abogado de la demanda, Federico Gatti Lavisce, se desempeñaba como jefe de Gabinete y Flavia Broffoni era la directora de Estrategias Ambientales del APrA, mientras que Carolina Diotti cumplía funciones de prensa tanto para el APrA como para “Los Verdes”, entre otros tantos ejemplos. Los/as funcionarios/as ingresaron al APrA de la mano de Juan Carlos Villalonga, que se desempeñó como presidente de ese organismo desde diciembre del 2013. Según consta en la Inspección General de Justicia (IGJ), esta ONG nunca realizó el cambio de autoridades, y, por lo tanto, Villalonga continuaba siendo presidente de esa aso-

2444. “GCBA y otros c/ Asociación Civil Basta de Demoler y otros s/ Daños y perjuicios (excepto responsabilidad médica) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 14838/17, voto mayoría; Dres. Casás, Lozano y Dra. Conde; voto en disidencia parcial: Dra. Ruiz, Dra. Weimberg de licencia.

ciación al momento de la presentación, a pesar de los trascendidos del supuesto cambio de las mismas tras su paso a la función pública. Según el Observatorio del Derecho a la Ciudad también existe una denuncia de integrantes de la propia Asociación Civil Los Verdes radicada en la IGJ contra esta por fraguar actas de asambleas y prácticas antidemocráticas en la elección de autoridades.²⁴⁴⁵

XI.6.3. Demanda por daños y perjuicios de la empresa que incumplía la obligación de construir una sala de cine contra los/as vecinos/as amparistas en defensa del Cine Teatro Urquiza

Desde el año 2013, la Asamblea de Vecinos viene pidiendo que el Cine Teatro Urquiza no sea demolido a través de la presentación de proyectos de ley en la Legislatura, de acciones de amparo y de manifestaciones ciudadanas. El imponente cine teatro, inaugurado en la década de 1920, tuvo el privilegio de ser anfitrión de Carlos Gardel, Tita Merello y Aníbal Troilo, entre otros, y tiene una gran importancia cultural e identitaria para Parque Patricios. Vecinos/as y distintas organizaciones sociales mantienen una lucha organizada en pos de evitar que el antiguo cine teatro sea demolido y que en su lugar se desarrolle un emprendimiento inmobiliario.

Se presentaron distintos proyectos de ley en la Legislatura (para proteger el valor patrimonial del edificio y para su expropiación) y ante la Justicia. También hubo abrazos y manifestaciones artísticas frente al inmueble, en Avenida Caseros al 2800.

La Ley N° 14800 establece en su artículo 2 que, en los casos de demolición de salas teatrales, el propietario tendrá la obligación de construir en el nuevo edificio un ambiente teatral de características semejantes a la sala demolida.

En cambio, el proyecto presentado por la empresa que quiere construir el edificio apunta a una construcción de una “sala” de 140 espectadores, siendo que la superficie original del Cine Teatro es de 1114,40 metros y la propuesta de la empresa es de 208,30 metros.

El Observatorio por el Derecho a la Ciudad sostuvo:

Surge con claridad que el proyecto no se ajusta a lo prescripto por el art. 2° de la Ley Nacional N° 14.800 ni al art. 2.1.1.1 del Código de Edificación. Establecimientos Campana S.A. pretende utilizar a la Justicia para perseguir judicialmente y amedrentar a los integrantes de la Asamblea.²⁴⁴⁶

2445. “Tras las denuncias de ilegalidades en las obras del Metrobus Norte, funcionarios del PRO utilizan sus ONG para demandar a integrantes de organizaciones sociales que los investigan”, en Observatorio del Derecho a la Ciudad, 12/11/2014. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=32> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2446. “Demandan a vecinos que defienden el Cine Teatro Urquiza”, en *Nueva Ciudad*, 12/06/2017. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201706/32988-demandan-a-vecinos-que-defienden-el-cine-teatro-urquiza.html> [fecha de consulta: 29/11/2021].

A pesar de todas las presentaciones realizadas por la Asamblea, la empresa igualmente insistió en demoler el cine y construir un edificio de más de 30 metros de altura. El 16 de enero de 2017 la Dirección General de Interpretación Urbanística (DGIUR) comunicó a la empresa que el proyecto presentado no se adecuaba a la ley. También el Consejo de Plan Urbano Ambiental (COPUA) desestimó el proyecto por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Nacional N° 14800 y el artículo 2.1.1.1 del Código de Edificación.

En ese contexto un grupo de vecinos/as pertenecientes a la asamblea que defiende el Cine Teatro Urquiza de Parque Patricios fue demandado por intentar frenar la construcción de un edificio en el inmueble. Fueron citados a una mediación con la empresa que lleva adelante el emprendimiento como instancia previa para iniciarles un juicio por daños y perjuicios. La demanda fue iniciada por la firma Establecimientos Campana S. A., propietaria del predio donde está el Cine Teatro Urquiza.

“Una vez más, los ciudadanos que defienden los bienes comunes de los porteños, su historia y su cultura son perseguidos por los que ven la ciudad solo como un espacio para hacer negocios”, decían los/as vecinos/as.

Finalmente, en el Tribunal Superior de Justicia hubo varias audiencias presididas por las Dras. Ruiz y Weinberg –en un procedimiento bastante infrecuente pero muy eficaz que ojalá más veces se pusiera en práctica en otros casos–²⁴⁴⁷ hasta que se acordó un proyecto consensuado, dándole la razón a los/as vecinos/as. Sin embargo, el juicio por daños y perjuicios contra los/as vecinos/as continúa –dicen que hasta la aprobación del final de obra– claramente en una maniobra de presión extorsiva.

XI.6.4. Escrache a los/as vecinos/as del Roccatagliata

Hace algunos años, cuando se supo que en los alrededores de la vieja casona Roccatagliata se construirían dos torres, un grupo de vecinos/as de Coghlan, acompañados por Basta de Demoler y la Asociación Amigos de la Estación Coghlan presentaron una acción de amparo para que la obra no se realizara. Se ordenó la suspensión de la obra unos meses, pero finalmente se rechazó el recurso. Los/as vecinos/as querían que se creara un parque y un centro cultural en el inmueble.

En 2016, el entonces legislador Gustavo Vera (Bien Común) presentó otro amparo, que recayó ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 8, e interpuso además una cautelar contra el avance de la cons-

²⁴⁴⁷. Al entrevistar a la integrante del TSJ Dra. Inés Mónica Weinberg –10/01/2018– y preguntarle por el “activismo judicial” en materia ambiental, insistió en que el TSJ es un Tribunal de Alzada, que solo entiende sobre el derecho y no sobre los hechos. Cuando aludí a este caso como una buena práctica, dijo que era excepcional y se refirió a él como “microactivismo”.

trucción. Cuestionaba los permisos que otorgó el Gobierno para tal obra. La Justicia hizo lugar y declaró la nulidad del registro y aprobación de los planos, con la consiguiente paralización de las obras. Aunque el GCBA y la responsable del proyecto Palacio Roccatagliata S. A. apelaron la decisión, en octubre del 2017 los magistrados de la Sala III confirmaron la sentencia de primera instancia y fundamentaron la decisión aduciendo que los planos de la obra fueron aprobados en “exceso” [sic] en las facultades de la administración.

Actualmente, los esqueletos de las torres, ubicados en el predio de Balbín y Zapiola, están a medio terminar. La cuestionada obra fue totalmente detenida cuando así lo resolvió la Justicia a fines del 2017 luego de considerar que hubo falencias en la aprobación de los planos en una clara connivencia entre la empresa desarrolladora y funcionarios/as del GCBA.

De repente en abril del 2018 nombres y direcciones particulares de vecinos/as y ONG amparistas aparecieron en carteles expuestos a la vista de cualquier transeúnte en la vía pública como “personas que se oponen a la continuidad de la obra y responsables del estado de abandono de la zona” y están firmados por “los compradores autoconvocados”. Fueron “escrachados” en dos carteles de chapa que rodean la Villa Roccatagliata en un alarmante grave acto intimidatorio. Ni la empresa, ni los compradores/as se hicieron cargo del grave hecho. Las personas damnificadas presentaron una denuncia penal por hostigamiento. Se trata de una intimidación y un intento de amedrentar a cualquier otro grupo que reclame sus derechos.²⁴⁴⁸

Como patético colofón el TSJ termina avalando las obras ilegales, violando varios principios ambientales, aduciendo que los amparistas no habrían logrado acreditar suficientemente la cuestión ambiental o la necesidad de EIA, y se terminara construyendo el mamotreto que arruina el paisaje y afecta el patrimonio, configurándose así una nueva cachetada a la participación ciudadana en defensa de los bienes comunes.²⁴⁴⁹ Hay una campaña *online* de los vecinos/as de Saavedra pidiendo el juicio político a los jueces del TSJ que autorizaron este desastre.²⁴⁵⁰

2448. “Villa Roccatagliata: escrachan a los vecinos que pararon la obra”, en *La Nación*, 28/04/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2129293-villa-roccatagliata-escrachan-a-los-vecinos-que-pararon-la-obra> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2449. TSJ CABA, Sentencia del 25/10/2018. Expte. N° 15101/18 (Vera). Declararon legal la obra alrededor del Palacio Roccatagliata aceptando que el Poder Ejecutivo puede establecer excepciones a la planificación violando la división de poderes y competencias que establece la Constitución de la Ciudad. La obra viola cada uno de los parámetros urbanísticos del Código de Planeamiento Urbano. Ver: “Palacio Roccatagliata: la Justicia porteña avaló la continuidad de las obras”, en *La Nación*, 06/11/2019. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/palacio-roccatagliata-justicia-portena-aval-continuidad-obras-nid2304073/#:~:text=Fue%20en%20este%20caso%20el,la%20aprobaci%C3%B3n%20de%20la%20obra>. [fecha de consulta: 08/05/2022].

2450. “Piden juicio político a jueces porteños por habilitar las torres en el Palacio Roccatagliata”, en *Saavedra online*, 28/12/2020. Disponible en: <https://www.saavedraonline.com.ar/piden-juicio->

XI.7. Conclusiones y reflexiones sobre la participación ciudadana en defensa del ambiente en la Ciudad de Buenos Aires

Nuestra Ciudad es protagonista de largos, sostenidos y profundos procesos de participación ciudadana, colectiva y solidaria, que emergen y cobran visibilidad pública y mediática en los momentos de crisis o relevante indignación.

Es interesante ver cómo estos procesos involucran participantes de las más diversas clases sociales y variadas pertenencias políticas, aunque siempre socialmente comprometidos/as, y a lo largo del proceso van produciendo una transformación en los propios actores/as conectándolos más allá de su pertenencia de clase, barrio, temática y origen partidario, comprometiéndolos/as con nuevas realidades inimaginadas cuando comenzaron su activismo.

La autonomía de la Ciudad incidió en el acercamiento de los/as porteños/as a la Ciudad –siempre tan “ciudadanos/as del mundo” y preocupados/as e invadidos/as por los temas nacionales–, salvo casos excepcionales. Hasta antes de ella, nuestra propia ciudad nos aparecía ajena. Aun hoy importantes dirigentes políticos nacionales, incluso de la propia Ciudad, siguen subestimando los temas urbanos.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires nunca se puso eficaz y plenamente en funcionamiento en su vocación de democracia participativa.

El estado asambleario del 2001 cambió el tono de la relación de la ciudadanía frente al Estado. Cuando las asambleas se disgregan o se reconvierten, se visibilizan y se toma conciencia de los problemas locales, que antes no se veían colectivamente. Irrumpe el concepto de “bienes comunes” como “lo nuestro” que debe ser defendido hasta en las prácticas cotidianas.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, y particularmente en este capítulo, en la ciudadanía hay una conciencia ambiental creciente en la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien hay muchas instancias políticas e institucionales con responsabilidades en la defensa del ambiente, en estos más de 20 años desde la autonomía de la Ciudad el protagonismo de la sociedad civil es innegable a través del impulso de leyes, la movilización y la judicialización de sus violaciones, especialmente ante la omisión de las instituciones encargadas, ante sus fallas o más aun cuando son las propias instituciones las que generan los daños.

Pudimos constatar que muchos de los mecanismos participativos que nuestra Constitución de la Ciudad consagra y que permitirían la defensa del ambiente han sido recortados, bastardeados o diluidos por los propios poderes Legislativo y Ejecutivo de manera creciente en estos 20 años (audiencia

politico-a-jueces-portenos-por-habilitar-las-torres-en-el-palacio-roccatagliata/ [fecha de consulta: 08/05/2022].

pública, iniciativa popular, consulta, planeamiento urbano y presupuesto participativos, descentralización y comunas, entre otras).

Para el funcionamiento institucional correcto y para hacer realidad la Constitución de la Ciudad la clave es la participación ciudadana. “Si la ciudadanía no está exigiendo respuestas, los Gobiernos hacen lo que quieren”²⁴⁵¹ es la sensación compartida por los/as vecinos/as participativos/as.

Los/as vecinos/as en defensa de los intereses colectivos desenmascaran que en varios puntos claves de la gestión en la mayor parte de las administraciones –y de manera creciente y consciente en los niveles más altos en el Poder Ejecutivo y en las mayorías del Poder Legislativo de la Ciudad– ha primado una mentalidad supuestamente “desarrollista” que descalifica los intereses vecinales como si fuesen “particulares o parciales” cuando en realidad encubre poderosos intereses económicos (“extractivismo urbano”).

Las políticas que se adoptan desde el Gobierno de la Ciudad a partir de 2007 multiplican la reacción ciudadana y generan procesos de judicialización masiva en defensa del ambiente, el patrimonio y el paisaje como bienes colectivos, antes solo esporádicos. Se extienden las redes de articulación de movimientos sociales, ONG y vecinos/as participativos.

En paralelo, el creciente movimiento ambientalista/ecologista a nivel global comienza también a preocuparse más por los temas urbanos y la masificación de las redes sociales y nos pone en contacto con la reflexión global sobre los procesos de gentrificación y extractivismo urbano.

Las demandas urbano-ambientales sostenidas por décadas desde los vecinos/as participativos y las ONG y agrupaciones que los nuclean en nuestra Ciudad de Buenos Aires son y han sido:

- más espacios verdes distribuidos en toda la Ciudad con espacios públicos seguros para toda la población;
- protección del patrimonio y paisaje barrial con menos densidad edilicia y poblacional en las áreas residenciales, sin tránsito pasante y con calles pacíficas;
- mejores condiciones de vida y equiparación en infraestructura, servicios y equipamientos públicos entre el norte y el sur de la Ciudad;
- participación cierta en la toma de decisiones desde los barrios de las Comunas para compartir el desarrollo de la Ciudad.

Las decisiones políticas de los poderes públicos no parecen registrar estas demandas y en algunos casos las omiten manifiestamente y van en sentido inverso.

Si adoptamos el criterio de Orozco Muñoz de que un proceso ha sido participativo cuando los distintos actores de la sociedad civil han sido con-

2451. Entrevista a Carlos Wilkinson, *op. cit.*

vocados para entregar información, su opinión ha sido consultada antes de tomar una decisión o cuando son llamados a ejecutar o evaluar el impacto o los resultados de esas decisiones,²⁴⁵² evidentemente en la Ciudad de Buenos Aires no podemos hablar de la existencia de procesos participativos, y menos aún en términos de su eficacia.²⁴⁵³

Coincidimos con Bonfatti en que las audiencias públicas son un mecanismo fundamental que debe complementarse con otras instancias participativas formales y no formales.²⁴⁵⁴

En la Ciudad de Buenos Aires no se cumple con el mandato de democracia participativa ni con el de presupuesto participativo ni con el de planeamiento urbano estratégico participativo a nivel centralizado ni descentralizado. A duras penas se efectúan las audiencias como un trámite formal y no hay seguimiento ni monitores posteriores de obras, emprendimientos, leyes ni políticas públicas, incumpléndose muchas veces las leyes o no reglamentándose las, aunque hayan sido participativamente impulsadas durante décadas por la sociedad civil.

Otro aspecto fundamental que se incumple sistemáticamente es el “acceso a la información”, jamás hay información confiable, consistente, oportuna y de calidad.²⁴⁵⁵ No la hay difundida públicamente, pero tampoco en los respectivos expedientes ni en la Legislatura ni en el Ejecutivo. La mayoría de las veces los/as funcionarios/as vienen a contar una obra o proyecto o el estudio de impacto al comienzo de la audiencia, con mapas o *renders* engañosos o que falsean la realidad, sea por el tamaño, los límites,²⁴⁵⁶ las proporciones o hasta los colores.²⁴⁵⁷ La

2452. Orozco Muñoz, José Miguel, “Participación de la sociedad civil en las decisiones de la política forestal”, en *Colombia Forestal*, vol. 6, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2000, pp. 73-82. Disponible en: <https://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/colfor/issue/view/306/showToc> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2453. Ver en Cap. III, pto. 11, la definición adoptada por Sandra Sharry de “participación ciudadana eficaz”.

2454. Bonfatti, Antonio, *Respuestas a la Consulta a los candidatos a gobernador por la provincia de Santa Fe sobre temas ambientales*, Santa Fe, Taller ecologista, julio 2011. Disponible en: <http://tallerecologista.org.ar/resp-bonfatti.pdf> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2455. Nápoli, Andrés y Esain, José Alberto, “La participación ciudadana, el derecho ambiental y la democracia de consenso” en ídem (dirs.), *Derecho Ambiental*, en homenaje a Guillermo J. Cano, Año XXIV, N° 2, Buenos Aires, La Ley, 21/11/2017, p. 1; Sabsay, Daniel y Tarak, Pedro, “El acceso a la información pública, el ambiente y el desarrollo sustentable”, Manual N° 3, Buenos Aires, FARN, 1987.

2456. Con motivo del debate del proyecto de cambio de zonificación por el mega emprendimiento de Solares de Santa María en la Legislatura, por ejemplo, en el mapa del emprendimiento que acompañaba oficialmente el proyecto la línea identificada como “límite del Río de la Plata” estaba corrida respecto del plano oficial. Lo cual fue advertido por Irene Verbitsky de la Asociación Vecinos por la Reserva.

2457. La “disneylandización” llega a un punto tal que en una ciudad donde –como lo diseñó Thays– los colores de los árboles van cambiando según la estación, porque florecen en épocas diferentes, ponen en los *renders* árboles de todos los colores simultáneamente.

mayoría de las veces los estudios de impacto ambiental a los que APRA somete a audiencia son hechos por consultoras seleccionadas y pagas por la propia empresa concesionaria o contratista que hará la obra; muchas veces son parciales o sesgados y aunque sean objetados por la sociedad civil o por expertos, nadie contesta las objeciones y se avanza como si no existieran. Es muy costoso para los/as vecinos/as pagar estudios alternativos/as y o judicializar todos los casos.

La falta de información pertinente y de calidad en los medios de comunicación masiva sobre debates de leyes o proyectos que generan afectación ambiental, o su presentación parcial o “edulcorada”, generan apatía, indiferencia, confusión o desinformación. La responsabilidad de la difusión de información confiable es del Estado.

Es interesante analizar paralelamente la nueva producción social de discursos, sentidos y significados en relación a lo que ocurre en la Ciudad. Tal como sostiene Retamozo,²⁴⁵⁸ el estudio de las relaciones sociales puede ser complementado con el análisis de los procesos de institución del orden social que pueden observarse tanto en la lógica de articulación hegemónica²⁴⁵⁹ como en los contenidos de los imaginarios colectivos que producen eso que Castoriadis llamó el “magma social”.²⁴⁶⁰ Así, el análisis de los discursos sociales nos permite indagar las gramáticas de producción y recepción que operan a la hora de instalar la demanda por parte de los sujetos. En esta dimensión, el estudio de las formas en que los medios masivos se vinculan con la producción de significados sociales cobra cada vez mayor relevancia. En este aspecto y a lo largo de este trabajo –en la consulta a los más diversos medios– surge de su lectura, según qué medio y qué se quiera poner de resalto, que el mismo planteo ciudadano o el accionar del Gobierno puede ser registrado de manera diversa o trasuntar contradicciones y polémicas como “frentistas indignados/as” o “guardianes de los bienes comunes”, ciudad para los autos o para las personas, “desarrollo” vs. “negocio inmobiliario”, “modernización” vs. “extractivismo”, participar como optar o verdadera deliberación ciudadana. O cuando las autoridades o funcionarios/as instalan la idea de que hay que duplicar la Ciudad construida para que los 6 millones que pasan por esta diariamente puedan vivir en ella sin que nadie explique o contraste con el argumento de que es mejor descentralizar llevando los beneficios de la Ciudad fuera de la centralidad. También a veces aparece la evolución de la propia comunicación ciudadana buscando mejores estrategias

2458. Retamozo, Martín, “Las demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales”, en Moebio, Cintia, *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, N° 35 (septiembre), Santiago de Chile, 2009, pp. 110-127.

2459. Laclau, Ernesto, *Nuevas reflexiones sobre la revolución en nuestro tiempo*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2000, y *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.

2460. Castoriadis, Cornelius, “El campo de lo social histórico”, *Estudios filosofía-historia-letras* 4, art. 1, 1986. Disponible en https://www.infoamerica.org/teoria_articulos/castoriadis02.pdf

de discurso, por ejemplo, de *Buenos Aires no se vende a Es nuestra Buenos Aires*. Es decir, en la comunicación y difusión de lo que ocurre en este campo hay una verdadera disputa de sentido, en la cual el poder establecido y la ciudadanía no compiten con las mismas armas.

En los medios de comunicación hay escasos espacios para lo ambiental. Solo un programa en televisión abierta y uno en cable, a veces llegó a haber dos. En medios gráficos el suplemento M2 de *Página/12* se manifiesta siempre atento a los temas patrimoniales y acompaña la participación ciudadana contra el extractivismo urbano. Sobre temas ambientales se destacan las notas de Laura Rocha en *La Nación* y en *Infobae*. En algunos medios hay más sensibilidad cuando se trata de pérdida o riesgo del patrimonio –ejemplo en *La Nación*–. En otros casos lo máximo que logran los vecinos/as ante manifestas inconstitucionalidades o ilegalidades contrarias al ambiente y al patrimonio es que las coberturas periodísticas lo consignen como un “polémico proyecto”. Los/as que verdaderamente difunden en detalle lo que pasa son los medios alternativos o barriales, que por suerte hoy proliferan *online*, a pesar del recorte del GCBA en su asignación de pauta²⁴⁶¹ o directamente los/as vecinos/as en sus propias redes sociales.

Como puede observarse se tensa la relación entre democracia representativa y democracia participativa, cuando en lugar de potenciarse entran en conflicto. Esto sucede cuando desde las instituciones representativas se impone una lógica mayoritaria excluyente (“la mayoría somos nosotros”, “hagan un partido y ganen elecciones”, “el Pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”). La democracia participativa impulsa la participación y el control mejorando la calidad de la representación.

Sin embargo, cuando hay elecciones la trascendencia de los debates nacionales, el verticalismo en la preselección partidaria de candidatos/as y los grandes presupuestos y aparatos comunicacionales vuelven a tener peso decisivo a pesar de las falencias apuntadas en los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad y de las fallas en la “democracia participativa” que la mayoría de los/as ciudadanos/as desconoce, ignora o ni se entera.

Es posible mejorar los marcos regulatorios en materia de procesos participativos para la toma de decisiones de políticas públicas y sanción de leyes, acceso a la información y difusión masiva de la misma, estudios de evaluación de impacto ambiental y seguimiento y evaluación de leyes y políticas públicas, en el sentido de ejercer un control de ambientalidad ciudadano pre y postdecisiones. En primer lugar debería escucharse a la propia ciudadanía y respetar sus propuestas, dando curso a los proyectos por el Derecho a la Ciudad, permitiendo que funcione la Banca del Vecino, restableciendo el presupuesto

2461. “La Ciudad ajusta a los medios vecinales”, en *Página/12*, 08/04/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/106653-la-ciudad-ajusta-a-los-medios-vecinales> [fecha de consulta: 29/11/2021].

participativo asambleario y para todos los rubros, alentando, promoviendo y escuchando a los Consejos consultivos comunales, garantizando la consulta a la ciudadanía en la gestión de Gobierno, especialmente a nivel comunal, y en la elaboración de políticas o proyectos que impliquen modificación o autorización de usos o destinos que afecten derechos colectivos e implementando mecanismos de control social de los servicios prestados por terceros y por la propia Administración, a través de “auditorías sociales”²⁴⁶² en cada comuna que contribuyan a la fiscalización gubernamental y comunal.

Coincidimos con Quiñones Serrano en que es una tarea urgente promover una cultura de la participación que se traduzca en un “Buen Vivir”.²⁴⁶³

En gran parte la mejora de nuestra calidad democrática en la Ciudad depende del uso y del ejercicio que la ciudadanía hace de las herramientas e instituciones a su alcance; en materia ambiental específicamente, no solo en el impulso de normas y políticas, en el ejercicio de prácticas alternativas aún sin marco, en el control y monitoreo de las instituciones y organismos –así, la vía de los reclamos y denuncias, pero también los pedidos de información por las Leyes N° 104 y N° 303 han sido permanentes aguijones en la Administración– y también en última instancia, y cada vez más extendida y frecuentemente, en la judicialización de las violaciones. Quienes realmente han dotado de eficacia en la Ciudad al Derecho Ambiental han sido los/as ciudadanos/as, en combinación con el Poder Judicial en aquellos casos en los que se sortearon filtros y obstáculos.²⁴⁶⁴

El acceso a la justicia en materia ambiental no está aún universalmente garantizado en la Ciudad de Buenos Aires en la medida en que no están regulados los procesos colectivos ni existe patrocinio jurídico gratuito y confiable para este tipo de causas. El accionar de las instituciones públicas encargadas de la defensa ciudadana es errático en esta materia, quedando librado a la solvencia de los/as vecinos/as o a las posibilidades de las ONG desbordadas y sin recursos que además se ven amenazadas incluso con tener que pagar costas en algunos casos.²⁴⁶⁵ En los últimos años, como quedó en evidencia, se

2462. EL ARI en su Plataforma del 2007 hablaba de ellas a nivel nacional. Oliveira Rial las propone a nivel comunal en materia de arbolado. Ver Oliveira, Rial, Alberto, “Ambiente, comunas y descentralización. Competencias y gestión del arbolado público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *op. cit.*, p. 390.

2463. Quiñones Serrano, Omar, “La participación es democracia”, en *Experiencias significativas de participación ciudadana y conocimiento tradicional en la gestión ambiental*, Bogotá, (Colombia), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012. Disponible en: <https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-06/semana2/complementario/ExperienciasdeParticipacionCiudadana.pdf> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2464. Como se ha visto en el análisis del Cap. X, sección 3, del Poder Judicial.

2465. Por ejemplo, cuando deben litigar en el fuero federal, haciéndose caso omiso del deber de “defender el ambiente” del art. 41 CN.

ha llegado al extremo de una persecución judicial desde el Poder Ejecutivo a las ONG que defienden el ambiente, el espacio público y el patrimonio.

XII. Conclusiones finales

La realidad no es así; la realidad está así.

Y está así no porque ella quiera.

Ninguna realidad es dueña de sí misma.

Nuestra lucha es cambiarla y no acomodarnos a ella.

Paulo Freire

Celebrando a la Naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, apelando a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad y con un profundo compromiso con el presente y con el futuro, decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay (buen vivir en una expresión indígena). Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y de las colectividades.

Preámbulo de la Constitución de Ecuador, 2008

XII. 1. Objetivos cumplidos

Después de cinco años de recolección de información y actualización permanente, de tres años de estudios de profundización en Derecho Constitucional y especialización en Derecho Ambiental, de un año de organización y sistematización de materiales, de un año intensivo de redacción de esta tesis y de varios meses de correcciones, hemos logrado los objetivos que nos proponíamos al inicio de esta investigación, confirmado nuestras hipótesis, elaborado algunas nuevas, bosquejado un núcleo teórico de mayor precisión para el abordaje del control de constitucionalidad en materia ambiental, refinado conceptos y herramientas y podemos formular propuestas para fortalecer el Estado Ambiental de Derecho, en general, y para nuestra Ciudad en particular.

Formulamos críticas rigurosas a los diferentes poderes del Estado y sus integrantes, no desde la soberbia teórica sino desde la profunda convicción democrática de aportar al funcionamiento de las instituciones y esperamos que puedan ser recogidas como una contribución. En nuestro análisis jurídico sobre el accionar de las instituciones no debe perderse de vista, más allá de las particularidades de cada caso, que estamos analizando situaciones que son consecuencias de un fenómeno social, político y económico: el extractivismo urbano. Esto es, si bien estar inmersos en este complejo proceso global no exime de las consecuencias directas del accionar inconstitucional o ilegal a sus responsables,

la modificación estructural de dichas tendencias solo es posible si colectivamente como sociedad y Estado se reconoce ese contexto cultural y material como un problema a ser revertido, aunque más no fuera a nivel local o nacional.

Este trabajo es también un reconocimiento a los/as ciudadanos/as –vecinos/as participativos/as, activistas ecologistas, defensores/as del patrimonio y animalistas– que honran la “democracia participativa” y la mantienen viva y que diariamente contribuyen a mejorar o no dejar arrasar nuestro ambiente urbano y nuestra calidad de vida. Es también un incentivo a los/as jueces/zas, legisladores/as y funcionarios/as que cumplen con su deber en el respeto de la Constitución y muchas veces no solo no son reconocidos/as sino que hasta son hostigados/as por ello.

Así, a lo largo de este trabajo de investigación describimos el proceso participativo de elaboración y redacción de las normas constitucionales de la Ciudad de Buenos Aires en materia ambiental y las referidas a los instrumentos para su defensa, especialmente en el Capítulo V,²⁴⁶⁶ habiendo contextualizado en el Capítulo IV el marco en que se daba dicho debate, después del salto paradigmático en esta materia que significó ya la Reforma Constitucional de 1994, no solo por el giro copernicano que implica el “escudo protector” del nuevo artículo 41, sino también por la incorporación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con rango internacional –y sus implicancias en esta materia– y especialmente por la introducción de las herramientas de defensa del ambiente en el artículo 43, con la consagración normativa del amparo y especialmente del amparo colectivo.²⁴⁶⁷

Estudiamos extensa y profundamente la aplicación efectiva del derecho al ambiente y la vigencia de los principios ambientales en la Ciudad de Buenos Aires por parte de los tres poderes del Estado durante estos últimos veinte años desde la sanción de la Constitución de la Ciudad en el Capítulo X,²⁴⁶⁸ confrontando el accionar de los Poderes Constituidos con los mandatos de la Constituyente que habíamos puntualizado en el acápite V.3.3.²⁴⁶⁹

Analizamos la CCABA tanto en la parte dogmática como en la orgánica y cómo ella eleva los estándares en relación a la CN. Pero también vimos cómo la CN se recrea a sí misma, se expande y eleva sus propios estándares, recobrando vitalidad y volviendo a levantar el piso de sus exigencias a medida que se desarrollan las interpretaciones de los organismos internacionales de DD. HH., se sancionan las leyes de presupuestos mínimos y la jurisprudencia de la CSJN pone en valor los principios ambientales. Esto es: los puntillosos

2466. Capítulo V, “La construcción participativa del Derecho al ambiente en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”.

2467. Cap. IV, El Derecho al Ambiente desde la Reforma Constitucional de 1994.

2468. Cap. X, (Des)Protección del Ambiente por parte de los tres poderes del Estado de la Ciudad.

2469. Cap. V.3.3. Mandatos al Poder Ejecutivo central y a las Comunas.

mandatos de la CCABA en algunos casos completan, en otros “maximizan” y en otros son elevados por el marco federal.²⁴⁷⁰

Analizamos extensa y detalladamente en el Capítulo XI el rol de la ciudadanía en la defensa del derecho al ambiente en la Ciudad de Buenos Aires durante los últimos veinte años y especialmente su participación a través del impulso de leyes y la judicialización de casos.

En cuanto a los objetivos específicos de esta investigación analizamos especialmente en el Capítulo V, punto 3 (El Debate Constituyente de la Ciudad) los diarios de sesiones, los proyectos presentados y las noticias en relación a la Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires de 1996, identificando las iniciativas ciudadanas y las de las fuerzas políticas en materia ambiental y cómo resultaron plasmadas en el texto definitivo, y volvimos sobre el tema al analizar la movilización vecinal de las organizaciones pioneras en el Capítulo XI, punto 1.1, a las que denominamos “Las Constituyentes”.

También indagamos y tuvimos en cuenta otras experiencias de procesos participativos de elaboración constitucional y normativa, de lo cual damos cuenta en el Capítulo III, punto 7 (Buen Vivir) cuando se analizan las nuevas Constituciones latinoamericanas; en el punto 9 sobre Derecho a la Ciudad y movimientos sociales urbanos; en el punto 11 sobre participación, democracia digital y la judicialización como mecanismo de participación, y en el Capítulo IV, punto 1.3.5. sobre iniciativas y consensos de sociedad civil global y regional en la materia ambiental.

Analizamos exhaustivamente los principios ambientales y marcos normativos vigentes a nivel nacional en función de las normas constitucionales, internacionales y las leyes de presupuestos mínimos a las que la Ciudad debe atenerse y puede “maximizar”, en el Capítulo VI sobre los principios del Estado Ambiental de Derecho en la Argentina y el control de ambientalidad.

Relevamos todos los indicadores existentes en materia ambiental y de salud humana en relación al ambiente en la Ciudad de Buenos Aires durante los últimos 20 años y analizamos su evolución en el Capítulo VIII, que trata el ambiente en la Ciudad hoy, verificando el agravamiento de la mayoría de los problemas que la Constitución de CABA quería resolver, evitar o mitigar.

Vimos cómo las normas constitucionales de la Ciudad y sus principios –que no son solo un catálogo de derechos sino que en la propia Constitución ya contenían una previsión de herramientas avanzadas–, en el marco de la Constitución Nacional y los Tratados, son reforzadas por los principios y normas de las posteriores leyes federales de presupuestos mínimos y la evolución

2470. Ver en los Caps. IV, V y espacialmente en el VI, “Los Principios del Estado Ambiental de Derecho en la Argentina y el Control de Ambientalidad”, VII, “El Rol y la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación” y IX, “Escudo protector y herramientas de defensa del Ambiente en CABA”.

de la jurisprudencia en la materia generando un poderoso “escudo protector” o “blindaje” (Cap. IX) y cómo sin embargo esos mandatos fueron perforados por el accionar de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Cap. X, acáps. 1 y 2) y solo a veces reparados por la intervención del Poder Judicial (Cap. X, acáp. 3). También analizamos qué desempeño han tenido y tienen los organismos de control y defensa de derechos (Cap. X, acáp. 4) y, especialmente, la participación ciudadana en la defensa del ambiente y el patrimonio y su protagonismo por restablecer el Estado ambiental de Derecho (Cap. XI).

Estudiamos en profundidad la aplicación efectiva del Derecho al Ambiente hecha por el Poder Legislativo de la Ciudad en 20 años de vigencia de su Constitución, a través de las leyes sancionadas en cumplimiento de sus mandatos, la omisión de legislar o las leyes violatorias del derecho al ambiente; en particular el (in) cumplimiento de las leyes ambientales de presupuestos mínimos dictadas a partir del 2002 y sus contribuciones en su función “maximizadora”, en el Capítulo X, acápite 1, Poder Legislativo: Legislatura o Legislandia.

A lo largo del Capítulo X, acápite 2 (Poder Ejecutivo: Los jefes de Gobierno, sus equipos y “los de siempre”) estudiamos la aplicación efectiva del derecho al ambiente hecha por el Poder Ejecutivo relevando sus discursos y las políticas públicas implementadas por los sucesivos Gobiernos durante 20 años, sus omisiones, resultados, reglamentación y vetos de leyes y las políticas contrarias al derecho al ambiente. Evaluamos su respeto a los principios ambientales de la Ley General del Ambiente y a los presupuestos mínimos de las leyes federales.

En el Capítulo X acápite 3, sobre Poder Judicial de la Ciudad, estudiamos la efectiva aplicación del derecho al ambiente durante los últimos veinte años hecha por la Justicia, especialmente a través de los fallos del Superior Tribunal y del Contencioso Administrativo de la Ciudad, particularmente en relación al control de constitucionalidad de normas que pudieran violarlo; y en el Capítulo VII analizamos el rol y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en precedentes de la interpretación constitucional o de principios y normas ambientales y cuando refirieren a casos que afecten a habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

Analizamos extensa y detalladamente la participación ciudadana en defensa del ambiente en estos 20 años a través de sus protagonistas y el registro que de sus luchas han hecho los medios de comunicación. Esto aparece en el proceso constituyente de la Ciudad en el Capítulo V, en el Capítulo VIII cuando los datos sobre el estado del ambiente en la Ciudad provienen de las propias denuncias o relevamientos de la sociedad civil, en ejemplos a lo largo del Capítulo X en su “pulseada” con los diferentes poderes del Estado y como cronología de las acciones y estrategias ciudadanas en el Capítulo XI (La participación ciudadana en defensa del ambiente en la Ciudad 1996 - 2018).

XII.2. Algunas reflexiones finales y conclusiones sobre el Estado Ambiental de Derecho en la Argentina

XII.2.1. El ambiente y la participación ciudadana en su defensa en el bloque constitucional federal²⁴⁷¹

La reforma constitucional de 1994 no altera sustancialmente la lógica elitista del modelo conservador/liberal de la Constitución de 1853. Se mantiene una escasa o casi nula participación ciudadana en la dinámica de toma de decisiones. Las reformas en su parte orgánica no son demasiado exitosas en orden a modificar la falta de equilibrio entre los poderes ni a atenuar el “hiperpresidencialismo”.

No hay obligación de participación ciudadana en la elaboración de las leyes ni de las políticas públicas. Los mecanismos de participación semidirecta consagrados han sido defectuosos, insuficientes, ineficaces y han caído en desuetudo.

Continúa vigente una democracia representativa en el sentido más tradicional, con un sistema centralista hiperpresidencialista. El rol de la ciudadanía está resignado institucionalmente a su interacción en la última instancia ante el Poder Judicial o ante los organismos internacionales de Derechos Humanos.

Sin embargo, en medio de ese panorama desolador hay que reconocer que se abren algunas brechas. La reforma de 1994 abre la puerta a la participación ciudadana, tal vez impensadamente más allá de lo que los/as Constituyentes imaginaron, a través de la incorporación de los Tratados de Derechos Humanos y sus mecanismos de protección, la institucionalización del amparo, el reconocimiento de los intereses colectivos, en combinación con el reconocimiento de los principios ambientales²⁴⁷² y el novedoso juego de las leyes de presupuestos mínimos.

Así, la incorporación de los tratados en materia de Derechos Humanos vale en sí misma por su catálogo ampliado de derechos pero mucho más por el volumen que adquiere en el transcurso del tiempo la autoridad que irán cobrando los organismos encargados de su aplicación, sus opiniones, recomendaciones y sentencias, y fundamentalmente por el rol de la ciudadanía en la apropiación de esos derechos y en el uso de los instrumentos internacionales ejerciendo incidencia sobre los Estados y obligando a modificar políticas públicas y leyes, en muchos casos.

Si bien no existe instrumento internacional de aplicación global o regional que defina los derechos y obligaciones de los países en temas ambientales –salvo en temas específicos– de las obligaciones en materia de Derechos

2471. Estas conclusiones se sustentan fundamentalmente en el análisis del Capítulo IV.

2472. Ver *in extenso* en el Cap. VI, Los Principios del Estado Ambiental de Derecho en la Argentina y el Control de Ambientalidad.

Humanos, de las obligaciones en materia de patrimonio, de los compromisos internacionales asumidos por los Estados en documentos, de las resoluciones y declaraciones de los organismos internacionales y de los consensos globales de la sociedad civil surgen determinados principios.

Los principios reconocidos en los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos de la ONU y del Sistema Interamericano y los documentos de estas organizaciones, las decisiones y recomendaciones de los órganos encargados de su seguimiento (incluidos los de los sistemas europeo y africano cuando interpretan los tratados del sistema universal) además de ser vinculantes en el caso de haberlos suscrito, son siempre pauta interpretativa en materia ambiental aun para los que no se han firmado o ratificado. Argentina ha ratificado hasta la fecha todos los abiertos a ratificación.²⁴⁷³

Los principios de Derecho Ambiental de prevención, precaución, responsabilidad, equidad intergeneracional, sustentabilidad, y especialmente los de progresividad y no regresión, derecho a la información/participación y armonía con la Naturaleza encuentran fundamento y desarrollo en el Derecho Internacional Público aplicable, especialmente en los tratados de derechos humanos y en las normas e interpretaciones de sus órganos de aplicación, como así también en los instrumentos regionales e internacionales de *softlaw* donde la incidencia de la sociedad civil ambientalista es creciente.²⁴⁷⁴ Varios de estos principios están también reconocidos en el artículo 41 de la Constitución Nacional sobre Derecho al Ambiente y expresamente en la LGA.

Siguiendo con la conocida metáfora de Gargarella de la “sala de máquinas”, creemos que estos principios juegan como los termostatos, que “saltan” o interrumpen la corriente eléctrica si hay algún defecto. Es la ciudadanía la que puede y debe regular los termostatos y eventualmente recurrir a la Justicia si algún desperfecto hace saltar la térmica, para volver a restablecer el Estado ambiental de Derecho.²⁴⁷⁵

Por otra parte, la consagración del amparo en el artículo 43 CN, recogiendo la jurisprudencia preexistente, dota de jerarquía constitucional a la herramienta de defensa ciudadana por antonomasia frente a las restricciones

2473. El nuevo 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, adoptado en Escazú, Costa Rica el 04/03/2018. Entró en vigencia el 22 de abril de 2021. Al 31 de octubre del 2022 tiene 24 firmas y 13 Estados partes. Argentina lo suscribió el 27/09/2018.

2474. Las clasificaciones o denominaciones pueden diferir. También encontramos los principios de soberanía, cooperación internacional y/o subsidiariedad/descentralización y solidaridad, referidos a las relaciones entre los Estados o a las diferentes responsabilidades de diversos niveles. Valverde Soto, Max, “Principios Generales del Derecho Internacional del Medio Ambiente”, 1996. Disponible en: <http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%2oArticle.pdf> [fecha de consulta: 06/04/2022].

2475. Ver Cap. VI sobre los Principios ambientales como “termostatos” o “reglas freezadas”.

y lesiones arbitrarias a los derechos humanos. Esta es la “llave” o palanca que “permite entrar en la conversación”, aunque sea a través del Poder Judicial, donde se pueden exponer razones y argumentos, aunque no siempre a la postre se atiendan los reclamos.

Además, la “revolucionaria” incorporación de los derechos de incidencia colectiva (art. 43 CN), con la expresa mención de los derechos que protegen el ambiente, implica un cambio copernicano en el rol de la ciudadanía, dándole un reconocimiento a su lucha en la defensa de los bienes comunes, dotando de una legitimación activa ampliada al amparo colectivo –aun cuando la jurisprudencia se encargó de hacerla más restringida–.

Asimismo, específicamente en relación al derecho al ambiente la mejor defensa está en su expresa inclusión rodeado de *principios* y en el juego de *estándares básicos* que garantizarán con fuerza constitucional las *leyes de presupuestos mínimos* según el nuevo e innovador artículo 41 CN, que vía “federalismo de concertación” hace que las provincias puedan mejorar, pero nunca empeorar, esos niveles básicos de tutela.

Así, además, a través de estos intersticios entra la Naturaleza a nuestra Constitución como bien común e indivisible, y la tierra, el agua, el aire como bienes colectivos, lo que implica un desafío enorme para el Derecho. Aun cuando ingresan en su limitada acepción de objetos sobre los que recae el derecho al ambiente y no reconocidos expresamente como sujetos en sí mismos, ya se manifiesta un cambio de paradigma en relación a otras normas donde solo aparecían como “recursos” a ser apropiados.

Es llamativo, sin embargo, que habiendo tantas herramientas disponibles no se utilicen todas más asiduamente. No es frecuente que los/as abogados/as utilicen en sus litigios en defensa del ambiente las herramientas disponibles del Derecho Internacional Público, especialmente las que proveen los Sistemas de Derechos Humanos, los tratados de protección del patrimonio, el derecho consuetudinario y las pautas interpretativas del *softlaw* en materia ambiental.

La Justicia rara vez aplica los principios ambientales y los estándares del Derecho Internacional Público de los Derechos Humanos, ni aun hoy que está constitucionalizado, y menos aún efectúa el “control de convencionalidad” que la Corte IDH pretende. Pocas veces hay activismo judicial en materia ambiental, aunque el grupo de jueces/zas ambientalistas activistas de todo el país se mueve y está haciendo docencia.

Sociedad civil, Estados y organismos internacionales debemos impulsar nuevas normas internacionales, interpretaciones, nuevas leyes adoptando los estándares internacionales y la activa aplicación de las mismas que nos haga pasar indudablemente a un nuevo paradigma ambiental ecocéntrico y establecer un Estado Ambiental de Derecho local, nacional, regional y global.

XII.2.2. Obligatoriedad del Control de Ambientalidad por parte de los tres poderes

Hemos acuñado esta denominación para llamar la atención sobre la especificidad de este control de constitucionalidad. Intentamos desarrollar su funcionamiento y sistematizar los elementos que lo componen como herramienta útil para la plena vigencia del Estado Ambiental de Derecho en la evaluación de la legalidad y razonabilidad en las leyes, actos administrativos y sentencias en la aplicación de los principios y estándares ambientales.²⁴⁷⁶

Así, denominamos *control de ambientalidad* a los controles de constitucionalidad, convencionalidad, legalidad y razonabilidad *ex ante*, durante y *ex post* que deben efectuar los diferentes órganos del Estado, en todos sus niveles y jurisdicciones, cada uno en relación a sus actos propios en el ámbito de su competencia y cuando ejercen el control sobre actos de otro de ellos o de particulares o empresas, que deben atender especialmente a los principios ambientales de manera interdependiente, integral y extendida, considerando no solo el acto sino su contexto y efectos. Tiene su fundamento en el deber de preservación del ambiente y la obligación de las autoridades de proteger ese derecho (art. 41 CN), en la forma que fundamentan el control del principio de legalidad o debido proceso adjetivo (arts. 18 y 19 CN), el control de razonabilidad o proceso sustantivo (art. 28 CN y ccte. art. 99, inc. 2) y en el artículo 5 LGA.

En los puntos 2 y 3 del Capítulo VI pasamos revista a aquellos principios del Derecho ambiental que debieran tenerse en cuenta y satisfacerse como requisitos mínimos de un adecuado control de ambientalidad. En el punto 4 explicamos su aplicación a los casos de protección del patrimonio y dimos cuenta de algunos principios específicos y nuevas tendencias interpretativas, a través de las leyes y convenciones que rigen la materia y la evolución interpretativa del ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios).

XII.2.3. Los principios del Derecho Ambiental como una vara en alza

Después de analizar pormenorizadamente los principios ambientales consagrados en la Constitucional Nacional, los Tratados y Documentos internacionales y las leyes generales de presupuestos mínimos²⁴⁷⁷ y de unificar aquellos que tienen significados similares y despejar otros que solo son reglas de atribución de competencias o responsabilidades,²⁴⁷⁸ concluimos que indiscutidamente los principios de prevención, precaución o *in dubio pro Naturaleza*,

2476. Ver especialmente los ptos. 2, 3, 4 y 5 del Cap. VI.

2477. Ver especialmente el Cap. VI, pto. 2.

2478. Como es el caso de los principios de subsidiaridad, solidaridad y cooperación (art. 4 LGA).

progresividad o no regresión, equidad intra e intergeneracional/sustentabilidad, congruencia, responsabilidad (que incluye y supera al principio de “contaminador pagador”), derecho a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental integran el Derecho argentino positivo vigente.

Estos principios son los filtros básicos que deben usarse en el *control de ambientalidad* y en caso de existir diferentes alternativas o en caso de duda debe estarse a la más favorable a la “armonía con la Naturaleza”, el respeto a su integralidad, la garantía de su regeneración, la no mercantilización de la Naturaleza y el respeto a la interculturalidad, sea que se considere a estos principios como derecho vigente²⁴⁷⁹ o como pautas interpretativas.

Como hemos visto existen numerosos documentos internacionales suscriptos por Argentina que aluden a la armonía con la Naturaleza,²⁴⁸⁰ y resulta un aporte enriquecedor del derecho argentino considerar el principio de armonía del Buen Vivir²⁴⁸¹ y el de la relación armónica como equilibrio entre función social y función ecológica.²⁴⁸² En el mismo sentido el principio de complementariedad y equilibrio de y entre los seres vivos²⁴⁸³ profundiza este aporte innovador.

Los principios del Buen Vivir de garantía de regeneración de la Naturaleza/Madre Tierra, sus componentes y sistemas²⁴⁸⁴ y la función ecológica de la propiedad como deber de respetar esa capacidad de regeneración²⁴⁸⁵ y el de garantía de restauración de la Naturaleza y sus funcionalidades al estado anterior de manera integral y efectiva²⁴⁸⁶ están receptados en el artículo 41 de nuestra Constitución Nacional²⁴⁸⁷ y escuetamente formulados en nuestra Ley General del Ambiente como un objetivo de la política ambiental nacional (“Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos am-

2479. Estos principios del Buen Vivir según nuestra perspectiva también integran el Derecho vigente como lo explicamos en nuestra Tesina en la Especialización de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho-UBA: “Los Principios Ambientales Ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”. Director: Dr Ricardo Lorenzetti, 09/10/2017 (80 ps.). En Cafferata, Néstor A. (dir.), *Revista de Derecho Ambiental* N° 60 (ed. especial aniv.) oct./dic. 2019, pp. 414 a 456.

2480. Ver Lubertino Beltrán, María José, “Los Principios Ambientales Ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”, *op. cit.*, Cap. IV, ptos. 2 y 3, en pp. 38 y 42.

2481. Ver art. 2, inc. 1 de la Ley N° 71 de Bolivia.

2482. Ver art. 4, inc. 12 de la Ley N° 300 de Bolivia.

2483. Ver art. 4, inc. 16 de la Ley N° 300 de Bolivia.

2484. Garantiza las condiciones necesarias para que los diversos sistemas de vida de la Tierra puedan absorber los daños, adaptarse a las perturbaciones y regenerarse sin alterar significativamente sus características y reconoce que la humanidad tiene límites en la capacidad de revertir esas acciones.

2485. Art. 2, inc. 3 de la Ley N° 71 y art. 4, inc. 6 de la Ley N° 300 de Bolivia.

2486. Art. 4, inc. 5 de la Ley N° 300 de Bolivia.

2487. Cuando la CN dice en el art. 41: “el deber de preservarlo” (al ambiente, el patrimonio natural y cultural y la diversidad biológica) y “El daño ambiental generará la obligación prioritaria de recomponer...”.

bientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas” en el art. 2, inc. a); “Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos” –inc. e– y “Asegurar la conservación de la diversidad biológica” –inciso f– LGA).²⁴⁸⁸ También el nuevo Código Civil y Comercial recepta la función ecológica de la propiedad en el artículo 240.

El principio de integralidad,²⁴⁸⁹ novedoso en algunas dimensiones como la afectiva que en nuestra legislación solo se considera ante los hechos consumados cuando hay daño (daño moral ambiental), es asimilable al mandato de la norma del artículo 5 LGA cuando ordena que “los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”.

El principio de no mercantilización²⁴⁹⁰ –sin dudas uno de los puntos nodales del paradigma ecocéntrico– debe ser desarrollado en la normativa y en la jurisprudencia a partir del ecocéntrico artículo 240 CCyC como protección defensiva frente al extractivismo depredador.

Como vimos a lo largo del trabajo, hay una importante intersección de nuestro derecho positivo codificado con los principios ambientales del Buen Vivir, aunque a veces el derecho positivo hace una formulación por la negativa y a la defensiva.

En esta línea interpretativa también subrayamos el refuerzo que proveen los documentos aprobados por el Parlatino con fuerza de costumbre del Derecho Internacional en donde expresamente se reconocen la Madre Tierra o Naturaleza como sujeto de derecho, entre ellos el Proyecto de Ley Marco de

2488. En el mismo sentido la hipótesis de Svampa y Viale es que los derechos de la Naturaleza se encuentran tácitamente y parcialmente reconocidos en el art. 41 CN y la Ley N° 25675, fundada en que el daño ambiental genera la obligación prioritaria de recomponer sin necesidad de acreditar daño a ninguna persona ni a sus bienes. Ver: Svampa, Maristella y Viale, Enrique, *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, op. cit., p. 369.

2489. “La interrelación, interdependencia y la funcionalidad de todos los aspectos y procesos sociales, culturales, ecológicos, económicos, productivos, políticos y afectivos desde las dimensiones del Vivir Bien deben ser la base del desarrollo integral, de la elaboración de las políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos, así como de los procesos de planificación, gestión e inversión pública, ...”, (art. 4, inc. 3 de la Ley N° 300 de Bolivia).

2490. Ver: art. 2, inc. 5, Ley N° 71 de Bolivia y la no mercantilización de las funciones ambientales de la Madre Tierra, de sus procesos naturales, de sus componentes y sistemas de vida (art. 4, inc. 2, Ley N° 300 de Bolivia). “La mercantilización de la Naturaleza implica tanto la consideración de la naturaleza como ‘objeto’ como la asignación de un valor económico a sus elementos que refleje lo que las personas están dispuestas a pagar por ellos, sea para apropiárselos o para protegerlos. Es decir, la naturaleza es concebida como ‘mercancía’”; Polanyi, Karl, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2011, citado por Franco, Dabel y Balauo, Cinthia, “La Emergencia del Principio de Desmercantilización en América Latina”, op. cit.

los Derechos de la Madre Tierra²⁴⁹¹ donde alude a los principios de “armonía y convivencia que nos permita alcanzar el Vivir Bien”, integralidad,²⁴⁹² garantía de regeneración de la Madre Tierra, equidad intra e intergeneracional, no mercantilización e interculturalidad entre otros.²⁴⁹³

El propio *principio pro homine* del Derecho internacional de los Derechos Humanos juega a favor de la defensa del derecho al ambiente en muchas ocasiones. Pero este no puede ser esgrimido para restringir el principio de armonía con la Naturaleza, así como los derechos de incidencia colectiva deben priorizarse por sobre los derechos individuales. Falta desarrollar reglas interpretativas y de ponderación para compatibilizar el principio de armonía con la Naturaleza y el *pro homine*.

En este sentido, aun para quienes resistan la vigencia y la operatividad de los principios del Buen Vivir, sin dudas, ellos cooperan en la interpretación de los tradicionales principios ambientales y deben integrar cualquier análisis sobre la *razonabilidad* de un acto, norma, política o decisión y su escrutinio estricto sobre si implican o no una regresión.

Solo con más democracia participativa e institucionalizando mecanismos que la satisfagan se garantizará la aplicación anticipada de dichos principios para el equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental.

XII.2.4. El activismo ambiental de la Corte Suprema de Justicia de la Nación²⁴⁹⁴

Especialmente a partir de la activación de las leyes de presupuestos mínimos que la ciudadanía produce en la judicialización de casos, la Corte ha cumplido un rol importante en el avance del Derecho Ambiental, incluso disruptivo del *statu quo*.

2491. Comisión de Medio Ambiente y Turismo del Parlatino, Panamá, 19/10/2013. Disponible en: http://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-derechos-madre-tierra-pma-19-oct-2013.pdf [fecha de consulta: 29/11/2021].

2492. Como la compleja interrelación, la interdependencia y la funcionalidad de todos los componentes de la madre tierra. (art. 2, inc. 3, del Proyecto de Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra del Parlatino). Aunque ya en los Fundamentos de la Declaración de Río de 1992 se hablaba de reconocer “la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra nuestro hogar”. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agendazi/riodeclaration.htm> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2493. “Todo el pueblo Latinoamericano y Caribeño, al formar parte de la comunidad de seres que componen la Madre tierra, promoverá, defenderá y cumplirá los derechos establecidos en la presente Ley Marco, de forma compatible con sus derechos individuales y colectivos” (art. 6 del Proyecto de Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra del Parlatino).

2494. Estas conclusiones se sustentan en nuestro análisis de la composición, el accionar y la jurisprudencia de la CSJN, desarrollado extensamente en el Capítulo VII y también en los puntos X.3.3. El mandato ambiental de activismo judicial y X.3.6. Otros fallos en procesos colectivos anteriores a la existencia del Registro de procesos colectivos en CABA o posteriores, pero no registrados como tales o de otros fueros.

Las sentencias de la Corte son una fuente relevante en la medida en que ella misma viene repitiendo que su doctrina en la interpretación constitucional es parcialmente vinculante respecto a los/as demás jueces/zas (pueden abandonarla si alegan elementos que justifiquen su apartamiento-razonabilidad).

La reiterada y creciente jurisprudencia de la Corte Suprema en materia ambiental pone en valor los principios de prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad y no regresión, derecho a la información y participación y más recientemente también asumiendo una agenda del Buen Vivir a través de los principios de Agua para la Vida y respeto a la capacidad regenerativa de la Naturaleza, de sus elementos y sistemas. Así se va urdiendo la trama del Estado Ambiental de Derecho.

Si bien las causas donde los hechos transcurren en la Ciudad de Buenos Aires no son muchas, son de alta relevancia respecto de sus interpretaciones constitucionales y la de los presupuestos mínimos de la LGA como, especialmente, sus innovaciones procesales y las medidas provisionales preventivas y precautorias.

En el período bajo análisis observamos una evolución de la jurisprudencia de la Corte en materia ambiental. En la década de 1990 hay 1º) un antes y 2º) un después de la reforma constitucional; 3º) después, al sancionarse las leyes de presupuestos mínimos –especialmente la LGA– un incremental involucramiento en el paradigma ambiental; 4º) definitivamente su asunción como Corte ambiental con las primeras sentencias de las causas “Mendoza”, “Villivar” y “Salas”, y 5º) últimamente su más firme pasaje al paradigma ecocéntrico en la contribución al Estado Ambiental de Derecho, con los fallos “Kersich” y “La Pampa” contra “Mendoza” y *su expansión vertical* del control de ambientalidad en la causa “Mamani” al asumir los PM como derecho federal. Esta transformación y etapas se vinculan con el cambio de los/as integrantes, pero también con su propio crecimiento, estudio, creciente compromiso y vínculos internacionales, la incidencia de los debates y documentos globales en la materia, pero también fundamentalmente con la búsqueda de eficacia para los derechos motivada por la movilización y reclamos ciudadanos.

La CSJN sostenidamente desde el 2002, en el transcurso de los años va afinando y elevando los estándares en el *control de ambientalidad* en aplicación de la Constitución Nacional y las leyes de presupuestos mínimos y construyendo nuevos instrumentos.

Así, en la causa “Mendoza”²⁴⁹⁵ aplica principalmente los principios de prevención, progresividad, acceso a la información y responsabilidad de los generadores de contaminación y de los Estados de hacer estudios e informar.

2495. CSJN, Fallos: 326:2316, “Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)”, 20/06/2006.

Se convierte en un ejemplo claro de activismo judicial en el cual se subrayan las facultades ordenatorias de los jueces (art. 32 LGA) en la defensa de bienes transindividuales como proceso atípico e innovador.

Luego en 2007, en la causa “Villivar, Silvana Noemí v. Provincia de Chubut y otros”²⁴⁹⁶ –sobre el conflicto del “Oro de Esquel”– deja sentado que la concurrencia complementaria maximizadora no viola los presupuestos mínimos.

Desde el 2008 en la causa “Salas, Dino y otros c/ Provincia de Salta y Estado Nacional s/ Amparo”²⁴⁹⁷ aplica el principio precautorio de manera preventiva e inhibitoria. Se configura un sistema de control del debido proceso legal ambiental en el marco de una gestión del Desarrollo Sostenible.

En el 2010 resultan valiosos los fallos en las causas “Asoc. Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable c/ CONEA”,²⁴⁹⁸ “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Provincia de Buenos Aires y Estado Nacional”²⁴⁹⁹ y “Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbrera Limited y otro s/ sumarísimo”,²⁵⁰⁰ en la aplicación del principio precautorio.

En relación a la exigencia de la Evaluación de Impacto Ambiental se destacan sus fallos en “Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek T’oi c/ Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”²⁵⁰¹ –rechazando el exceso de rigor formal en defensa del derecho al debido proceso adjetivo y exigiendo evaluación previa de impacto ambiental y social–; “Martínez, Sergio R. c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ Amparo”²⁵⁰² –sobre EIA y principio de congruencia y principio de prevención y reglas proce-

2496. CSJN, Fallos: 330:1791, “Villivar” (Minería - explotación y exploración - audiencia pública - estudio de impacto ambiental - potestades de las provincias).

2497. CSJN, Fallos: 331:2797, 19/12/2008 (Competencia originaria - Intervención del Ministerio Público), Fallos: 331:2925, 29/12/2008 (Poder Judicial - Control de otros poderes - Medida cautelar - Convocatoria a audiencia - Diligencia preliminar), Fallos: 332:663, 26/03/2009 (Medida cautelar - Daño grave - Impacto ambiental - Afectación de generaciones futuras), 30/06/2009 (Intervención en el proceso - *Amicus curiae*), 04/08/2009 (Aprovechamiento forestal - Impacto acumulativo - Informe - Intimación), 7/10/2009 (Medida cautelar - Incumplimiento - Aprovechamientos forestales - Impugnación), 14/09/2010 (Medida cautelar - Incumplimiento - Desmontes - Comunidad indígena - Competencia local), 13/12/2011 (Levantamiento de medida cautelar - Protección del medio ambiente - Competencia provincial).

2498. CSJN, Fallos: 333:748.

2499. CSJN, Fallos: 330:1915.

2500. CSJN, Fallos: 339:142, 23/02/2016. Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7283857&cache=1517097720001> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2501. CSJN, Fallos: 325:1744, 11/07/2002 (Deforestación indiscriminada - Pérdida de espacios - Cambios climáticos); Expte. C. 454. XXXIX. REX y Fallos: 326:3051, 08/09/2003 (Daño ambiental - Amparo - Gravamen irreparable).

2502. CSJN, Fallos: 339:201, 2/03/2016; *Diario La Ley*, 22/03/2016, p. 7.

sales con criterio amplio—y los de “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, provincia de y otro”.²⁵⁰³

La CSJN vuelve y profundiza la idea de las reglas procesales con criterio amplio y la “Justicia activista” en ASSUPA c/ YPF y otros s/daño ambiental.²⁵⁰⁴

Integra una perspectiva ecológica más intensa a partir del 2014 en la causa “Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses y otros s/ Amparo”²⁵⁰⁵ sobre derecho al agua. Desde nuestra perspectiva entronca con los Principios del Vivir Bien, al establecer claramente el respeto a la resiliencia de la Naturaleza.

Más contundente, en el 2017, en “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza (Río Atuel)”²⁵⁰⁶ en aplicación del principio de equidad intergeneracional y defensa del nuevo paradigma ecocéntrico —dejando atrás el antropocéntrico— plantea que es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad regenerativa y de resiliencia.

En relación al control de constitucionalidad nos parece fundamental su jurisprudencia en “Colegio de Abogados de Tucumán c/ Convención Constituyente de Tucumán y otro”,²⁵⁰⁷ del 14 de abril de 2015, en la medida en que la CSJN —aun con un sistema representativo rígido como el de la CN y con carácter excepcional por haberse violado disposiciones constitucionales *que hacen a la esencia republicana*— acepta revisar la formación de las leyes y reconoce el principio de legalidad como un interés colectivo en sí a ser tutelado, ampliando la legitimación activa en base a la simple condición de “ciudadano/a”.²⁵⁰⁸

Además es muy importante la nueva jurisprudencia en la causa “Mamani, Agustín P. y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram SA s/ recurso”,²⁵⁰⁹ donde en su *control de ambientalidad* profundiza su intervención ante violaciones

2503. CSJN, fallo del 26/04/2016, disponible en: <http://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/wp-content/uploads/2016/04/documento.pdf>. y fallo del 21/12/2016, disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=735251> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2504. CSJN, Fallos: 331:1910, 29/08/2006.

2505. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-14507-La-Corte-dijo-que-el-acceso-al-agua-potable-incide-directamente-sobre-la-vida-y-la-salud-de-las-personas--por-lo-que-debe-ser-tutelado-por-los-jueces.html> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2506. CSJN, L. 243, 26/12/2017.

2507. CSJN, Fallos: 338:248 y 338:280 del 14/04/2015.

2508. En el consid. 11: “En la Constitución originaria dicha protección descansaba en el funcionamiento del sistema democrático, y en la convicción de que ello era suficiente. La experiencia histórica ha demostrado que también es necesaria la intervención de los poderes judiciales estableciendo límites a través del control de constitucionalidad de las leyes, lo que fue expresado claramente por esta Corte (CSJ 369/2013 (49-R) “Rizzo, Jorge Gabriel”, fallada el 18 de junio de 2013)”.

2509. CSJN, Fallos: 340:1193, 05/09/2017.

al debido proceso legal ambiental en el ámbito local y habla en estos casos de un *derecho federal comprometido* por violación a los presupuestos mínimos –antes solo entendía en casos de conflictos locales frente a la arbitrariedad–.

El activismo de la CSJN no se da solo en el contenido de sus fallos sino también en la admisión y reglamentación de *amicus*, audiencias públicas, procesos colectivos, la creación de Oficina de Justicia Ambiental, el Registro de Procesos Colectivos y Reglamento de Actuación de Procesos Colectivos.

El debate y análisis de la jurisprudencia de la Corte no habla solo de su protagonismo, sino que también da cuenta de la ciudadanía entrando en la escena. La Corte –la Justicia en general– es un escenario del sistema hegemónico. Pero también es el resquicio que la ciudadanía encuentra para poner sus temas sobre la mesa. El pueblo entra en escena ante los graves problemas ambientales, en los que incluso a veces le va la vida. A través de la Corte, los grandes protagonistas han sido las asambleas, las agrupaciones de vecinos/as, las comunidades indígenas, las ciudadanas y ciudadanos desesperados/as ante los graves impactos del extractivismo.

De todas formas, más allá de conformarnos con las enjundiosas sentencias y sus devaneos teóricos, nos urge evaluar su operatividad. Si bien son “despertadores” de alto impacto para los otros poderes del Estado y han cambiado el rumbo de la historia en muchos casos donde no se ha podido avanzar con tanta liviandad en la lógica “extractivista”, notamos que –especialmente en las mega causas complejas– la eficacia de sus decisiones está a veces alejada. El más claro ejemplo es el caso “Mendoza” donde, a pesar de la indignación que muestran los/as jueces/zas de la Corte en las audiencias y sus incisivos requerimientos a los/as incompetentes funcionarios/as de varias administraciones, parece que estuviéramos en la “cinta de Moebius”, pues todo vuelve a empezar y nunca termina.

Esto nos lleva a concluir, entre otras cuestiones, que no es el ámbito judicial el más idóneo donde prevenir ni resolver los grandes problemas ambientales. Puede llegarse aquí como última ratio para corregir algún rumbo, pero en la medida en que los poderes Ejecutivos y Legislativos no cambien de paradigma asumiendo su rol en el Estado Ambiental de Derecho, planificando participativamente y en función de los principios ambientales y del Buen Vivir, parafraseando a Mariano Moreno, nuevas ilusiones sucederán a las antiguas y será nuestra suerte mudar de extractivistas sin acabar con el extractivismo.²⁵¹⁰ Por eso es tan importante el motor de la participación ciudadana, que impulsa estos cambios allí donde la política atrasa o responde a otros intereses.

2510. Moreno, Mariano, “... nuevas ilusiones sucederán a las antiguas, y después de vacilar algún tiempo entre mil incertidumbres, será tal vez nuestra suerte mudar de tiranos sin destruir la tiranía”, en el prólogo de *El contrato social* de Jean-Jacques Rousseau (traducido por Mariano Moreno en 1810).

XII.3. Reflexiones finales y conclusiones sobre el marco normativo del Estado Ambiental de Derecho en la Ciudad de Buenos Aires

XII.3.1. La Constitución de la Ciudad: una constitución bastante bien provista²⁵¹¹

Reivindicamos nuestra Constitución de la Ciudad de 1996 y su vigencia como un programa aún en gran medida incumplido. Creemos que significó un salto cualitativo en relación a la Constitución Nacional reformada en 1994 en muchos aspectos y en particular en materia ambiental al consagrarlo como patrimonio común y derecho-deber expresamente, al ampliar la legitimación del amparo a cualquier habitante y al incluir su gratuidad y novedosos mecanismos de participación ciudadana.

Nos congratulamos de haber incorporado casi todo lo que los/as vecinos/as y organizaciones ambientalistas propusieron como la prohibición de la Ciudad como territorio no nuclear, el derecho a la información ambiental, el mandato de mantener la identidad barrial, el de minimizar los volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte y disposición de residuos, el mandato de acabar con los asentamientos precarios, la preservación de espacios verdes, el cuidado de la fauna urbana, la protección del paisaje y el cuidado de la calidad visual y la reivindicación para la Ciudad del Río de la Plata reclamando un cambio de límites.

Nuestra hipótesis de que la mayor parte del texto constitucional de la Ciudad en materia ambiental es producto de la participación ciudadana queda probada pues no se trata simplemente de un tema de autoría cuantitativa—dado que también hubo muy comprometidos constituyentes eruditos en la materia—²⁵¹² sino que se evidencia como uno de los más importantes procesos participativos de construcción normativa de los que haya registro a nivel nacional y obviamente de la propia Ciudad.

Además de los aportes y participación directa de los/as vecinos/as y organizaciones de Buenos Aires, los debates de quienes integramos las Comisiones y redactamos las normas constitucionales ambientales estaban impregnados del debate de la sociedad civil global post Río 92 hacia una Carta de la Tierra. Había entonces menos claridad en cuanto a las diferencias entre la línea del desarrollo sustentable y la línea de defensores de la naturaleza, pero varios/as de los/as Constituyentes ya estábamos imbuidos de un espíritu más ecologista en la materia.

2511. Estas conclusiones hallan sustento especialmente en el Capítulo V.

2512. Obviamente Antonio Elio Brailovsky, de reconocida trayectoria en la materia, y Elsa Kelly, que por su formación y pertenencia al Cuerpo Diplomático estaba muy al tanto de los avances internacionales en el reconocimiento de estos derechos, entre otros.

En este como en otros temas, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires superó a la Constitución Nacional, se adelantó en muchos aspectos a las leyes de presupuestos mínimos que se sancionarían años más tarde y preanunció lo que serían las constituciones latinoamericanas posteriores más avanzadas –obviamente enriquecidas estas últimas por la fuerza, tradiciones y valores de los Pueblos Originarios– muchas de cuyas normas hoy también están vigentes en nuestro país a través del Derecho Internacional.

Podemos afirmar que tratándose de una constitución de nivel local y máxime siendo una Ciudad, su voluntad de cuidar el ambiente, el patrimonio y especialmente la Naturaleza en la Ciudad, el paisaje y la comprensión de lo urbano ambiental como un todo la enmarcan en lo que hoy se denomina *Ética de la Tierra o Filosofía del “Buen Vivir”*²⁵¹³ y adelanta muchos años a lo que hoy es a nivel global la “Nueva Agenda Urbana”.²⁵¹⁴

Pero también es sumamente relevante destacar que esta Constitución de la Ciudad no fue ingenua en términos de hacer un catálogo de derechos, dejando librada a los poderes del Estado la interpretación y decisión sobre los mismos. Esta Constitución de la Ciudad, aunque no se logró salir del esquema “presidencialista”, creó un conjunto de normas que instituyen una “democracia participativa” y fue puntillosa en introducir la referencia a la participación ciudadana en todos y cada uno de los derechos/ políticas públicas, poderes del Estado e instituciones que regula.

Más allá del sistema de múltiples custodios del ambiente y el patrimonio, con mandatos de responsabilidades diferenciadas pero comunes o compartidas, hay un entramado de instancias, oportunidades y relaciones participativas para la promoción de iniciativas para su mejora y o para el control ciudadano de las instituciones responsables.

La Constitución de la Ciudad está “despierta” y “socialmente activada” en materia ambiental, sobre todo gracias a la insistencia de la propia sociedad civil y en muchos casos del Poder Judicial. Si bien no se construyeron tantas prácticas sociales distintas como se preanunciaban, porque el contexto no le permitió germinar en relación a las condiciones materiales y políticas que han operado en estos 20 años, hay muchas experiencias comunitarias alternativas valiosas que rescatar y que dan frutos.

En general, no hubo desde las instancias del Estado voluntad política para su implementación en contra de los fuertes intereses en conflicto ni creatividad para buscar soluciones alternativas.

2513. Ver: Cap. VI, pto. 3, “Los principios ambientales del Buen Vivir en América Latina y su vigencia en Argentina”.

2514. Ver Declaración de Toluca y Nueva Agenda Urbana (Hábitat III) del 2016 en Cap. IV, pto. 1.3.3.

XII.3.2. El rico entramado del marco normativo en el Estado Ambiental de Derecho en la CABA²⁵¹⁵

Además de nuestra avanzada Constitución de la Ciudad, rica en su formulación de mandatos de detalle a todos los Poderes constituidos y en su nutritiva dinámica de democracia participativa, los principios y estándares de las leyes de presupuestos mínimos, las interpretaciones de los Tratados de DD. HH. y otros documentos internacionales por los organismos encargados de su aplicación y la jurisprudencia de la CSJN, revitalizan los postulados de la CN, y elevan los pisos de protección ambiental. Esta compleja urdimbre en su conjunto configura el entramado normativo como punto de partida del Estado Ambiental de Derecho en la CABA, en base al cual corresponde efectuar el control de ambientalidad local.

En primer lugar, hay que volver a subrayar que la Constituyente de la Ciudad no fue ingenua –trabajaba sobre la base de la mala experiencia del Concejo Deliberante²⁵¹⁶ y por ello la Constitución de la CABA prevé normas que implican resortes a favor de la participación ciudadana y máximas exigencias en los controles a los poderes constituidos –en la disputa por la “sala de máquinas”–. Esto es, no se trató de un “moderno constitucionalismo” solo por la necesaria anexión en el catálogo de derechos.

Por lo tanto, no se puede analizar el derecho al ambiente o la protección del patrimonio o el paisaje descontextualizados de la democracia participativa que la CCABA instituye.

Aunque los poderes constituidos de representación popular de la Ciudad le hayan encontrado sus puntos débiles o talones de Aquiles a ese “escudo protector” y lo eludan, lo dejen de lado o lisa y llanamente lo perforen sin disimulo, será cuestión de restablecerlo, pero no de ignorarlo. Así, por ejemplo, cuando en estos últimos años en forma lenta, pero creciente y acelerada, la Legislatura y el Ejecutivo eludieron la aplicación de estas normas en muchos casos argumentando que los bienes del Estado que se venden, concesionan o sobre los cuales se constituyen derechos no son del dominio público sino privado, o que se trata de licitar un servicio sin asumir que el Estado otorga derechos a empresas sobre bienes del Estado para sacar beneficios de ello –como está ocurriendo con las concesiones en mobiliario urbano, acarreo de vehículos y el subte, todas ellas judicializadas entre otros motivos por haber eludido la doble lectura y y/o las mayorías agravadas–. Debemos agradecer a los procedimientos de doble lec-

2515. Estas conclusiones se basan en el desarrollo del Cap. IX sobre el “escudo protector” y herramientas de defensa del ambiente en CABA, pero también se nutren de su articulación con las reflexiones sobre el Estado Ambiental de Derecho federal en los capítulos IV, VI y VII.

2516. Los malos procedimientos por los que se hizo famoso el Concejo Deliberante son condenables pero hoy empalidecen frente a las actuales tropelías de los últimos tiempos en la Legislatura.

tura y mayorías agravadas porque al menos, en general, han funcionado como “compuerta” para evitar situaciones que de lo contrario serían aún más graves.

Además, las acciones de protección de derechos y de control de constitucionalidad en CABA son una gama mayor de opciones más abiertas y avanzadas. Su legitimación amplísima y la gratuidad, entre otros aspectos, las hacen más democráticas y mejoran el acceso a la justicia. También el novedoso doble sistema de control de constitucionalidad que combina la posibilidad del tradicional –difuso– y da más poder a la ciudadanía en el concentrado. Sin embargo, ya se encargarán el propio Poder Legislativo o el Ejecutivo de usar nuevas excusas para cerrar la compuerta o el Poder Judicial para restringir el “derecho de admisión”.

En segundo lugar, insistimos en el reconocimiento a los principios y estándares de las leyes de presupuestos mínimos como piso para la “complementariedad maximizadora” de las normas locales, en el creativo sistema del “federalismo ambiental de concertación” y que hoy son reconocidos por la CSJN como “derecho federal”.

En tercer lugar, también integran este entramado normativo las leyes constitucionales de la Ciudad en la materia: El Plan Urbano Ambiental –que es la ley marco–, el Código Ambiental –que nunca fue sancionado– y la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de la CABA –en aquellas normas que no colisionan con los más elevados estándares de las leyes de presupuestos mínimos federales–.

En este punto hay que resaltar cómo se deja de lado el Plan Urbano Ambiental desde los poderes constituidos. No se lo toma como ley marco operativa y vinculante, sino como “quimera” difusa para discurrir sobre la Ciudad futura en los medios de comunicación. Sin embargo, es un “escudo protector” que debería ser aplicado como parte del *control de ambientalidad* previo y concomitante en la elaboración de leyes y políticas públicas, en su ejecución y evaluación. También debería ser más usado por vecinos/as al judicializar ilegalidades y por el propio Poder Judicial al resolverlas. Es urgente que las Juntas Comunes en función del mandato constitucional y el del propio PUA (art. 15, Ley N° 2930) elaboren participativamente sus planes a nivel comuna. Es perentorio que el COPUA ponga en marcha mecanismos participativos permanentes de actualización del PUA, que permitan en base a indicadores y metas ir midiendo y evaluando sus resultados.

Obviamente también es de gravedad institucional y ambiental la falta de sanción del Código Ambiental de la Ciudad –o una ley marco ambiental– después de veinte años de ser un mandato constitucional incumplido –hoy ya judicializada esta omisión por los/as vecinos/as–.

También es conflictivo que se mantengan normas en la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental que no superen los estándares establecidos en las leyes de presupuestos mínimos.

Agregamos que, complementariamente, las leyes de información pública –tanto nacional como local, las generales y las específicamente ambientales– han sido grandes herramientas aliadas en la defensa del ambiente, permitiendo no solo lograr mayor transparencia sino contribuyendo a los actos preparatorios de la instancia judicial, o incluso a veces la sola presentación de los requerimientos hace cesar, desistir o retrotraer alguna política o práctica contraria a derecho.

Hay que insistir sobre los tres poderes de la Ciudad en la adopción de los principios y estándares de un Estado Ambiental de Derecho, en el fondo y en lo procesal. No faltan elementos para un adecuado “control de ambientalidad”; falta el ejercicio de incorporarlo como variable en la planificación, gestión, elaboración de normas y en la protección judicial de derechos y el control de constitucionalidad. Muy por el contrario, la Ciudad cuenta con los marcos y herramientas internacionales, constitucionales federales y locales, de principios ambientales como presupuestos mínimos y robustos lineamientos de su marco urbano ambiental local que confluyen en el camino hacia un Buen Vivir en la Ciudad. Cuanto mayor sea el conocimiento de la ciudadanía de estos instrumentos, que también son su derecho y su deber de ejercer, cuanto mayor su apropiación de ellos y su empoderamiento en las prácticas cotidianas, más difícil será para los poderes públicos seguir mirando para otro lado o defender los intereses del extractivismo urbano.

XII.3.3. La pobre y resistida aplicación de la Constitución de la CABA en 20 años

Nuestra Constitución de 1996 se inscribía en un diagnóstico de los problemas de la Ciudad y miraba en perspectiva tratando de corregir y evitar males mayores. Sus normas expresas y sus herramientas marcan un rumbo claro.

La Constitución de la Ciudad consagró un Estado ambiental de Derecho, aun con antelación a las leyes federales de presupuestos mínimos en materia ambiental, que ahora la refuerzan levantando la vara. La Constitución de la Ciudad fue previsor. Los/as constituyentes éramos conscientes de las debilidades y falencias de la institucionalidad federal y pretendimos mejorarla.

La Constitución de la Ciudad tiene aún normas incumplidas o incluso sistemáticamente violadas que son más avanzadas que lo que los Poderes constituidos han hecho de ellas. La Constitución tiene mandatos precisos y detallados hacia los Poderes del Estado que son desoídos, y vimos a lo largo de esta investigación muchos de sus lamentables resultados.²⁵¹⁷ La Constitución dota a la ciudadanía de una serie de herramientas participativas que han sido bastardeadas y podrían ser parte de la solución de muchos de los problemas

²⁵¹⁷. Especialmente en los Caps. VIII y X.

que enfrentamos. Si se aplicaran anticipada y robustamente los principios ambientales consagrados en los marcos normativos vigentes no estaríamos sufriendo este colapso ambiental en nuestra Ciudad.

Verificamos todas nuestras hipótesis sobre el incumplimiento, violación y deficiente aplicación de las normas constitucionales de la Ciudad, en el juego del detallado análisis de los mandatos constitucionales en el Capítulo V, punto 3 y su confrontación con la realidad del ambiente en la Ciudad en el Capítulo VIII y el funcionamiento de las instituciones del Estado en el Capítulo X.

Así, pusimos en evidencia que hay normas constitucionales de la Ciudad de relevancia en materia ambiental aún incumplidas o “dormidas” después de 20 años de vigencia de la Constitución de la Ciudad como:

- la falta de acuerdo con la provincia de Buenos Aires y regulación sobre los límites de la Ciudad en el Río de la Plata en su carácter de coribereña (art. 8 CCABA) o la falta de reclamo a la Nación para la transferencia del Puerto de Buenos Aires, que es del dominio público de la Ciudad y ni siquiera se ejerce el control de sus instalaciones (concesionadas o no), (art. 6 CCABA). Estos dos mandatos son expresos, permanentes e irrenunciables;²⁵¹⁸
- la falta de sanción del Código Ambiental (art. 81 CCABA);²⁵¹⁹

Y en el rubro de facultades no utilizadas que contribuirían a mejorar el ambiente, cuidar el patrimonio, dirimir conflictos y gestionar una democracia participativa:

- La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencias públicas para debatir asuntos de interés general de la Ciudad o zonal (art. 63 CCABA).
- El electorado puede ser consultado (por el Legislativo) mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general (art. 365 CCABA).
- La Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna pueden convocar, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias (art. 66 CCABA).²⁵²⁰

Comprobamos también que hay normas constitucionales de la Ciudad sistemáticamente violadas a lo largo de 20 años. Detallamos los mandatos

2518. Este tópico fue abordado en el Cap. VIII.5.

2519. Este tópico fue abordado varias veces, pero especialmente en el Cap. X.1.

2520. No se nos escapan los costos de consultas y referendums al conjunto de la población, pero pensamos que como en otros países podrían aprovechar para votarse cuando hay elecciones. Tampoco se nos escapa la posibilidad de manipulación de la opinión pública por parte de quien maneja la publicidad oficial.

ambientales o con incidencia en lo ambiental incumplidos y parcialmente cumplidos por cada Poder del Estado²⁵²¹ en el Capítulo V, acápite 3 y luego fuimos viendo los ejemplos de sus violaciones y consecuencias en el Capítulo VIII y especialmente mostramos los desajustes entre las mandas constitucionales y las políticas públicas, leyes y fallos en materia ambiental en el Capítulo X. Hay normas constitucionales ambientales de la Ciudad sistemáticamente violadas a lo largo de 20 años:

- Las formaciones insulares a sus costas serán reservas naturales para preservar la flora y la fauna de los ecosistemas (art. 8).
- Los espacios que forman parte del contorno ribereño de la Ciudad son públicos y de libre acceso y circulación (art. 8).
- Derecho al ambiente sano como patrimonio común, deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Cese de actividades que supongan daños actuales o inminentes (art. 27).
- Planeamiento y gestión del ambiente urbano integrado a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana (art. 27).
- Proceso de ordenamiento territorial²⁵²² y ambiental participativo y permanente (art. 27). Esta falta de ordenamiento se agrava por los acelerados procesos constructivos alimentados por la lógica especulativa del mercado inmobiliario, que están destruyendo patrimonio, identidades barriales, afectando la calidad de vida urbana y produciendo un colapso en la infraestructura de servicios. El proceso de gentrificación es permanente, incremental y acelerado.
- Preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio (art. 27, inc. 1).
- Preservación y restauración de la calidad visual y sonora (art. 27, inc. 2).
- Protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantía de uso común (art. 27, inc. 3).²⁵²³
- Incremento de espacios verdes, áreas forestadas y parqueizadas (art. 27, inc. 4). No solo no se incrementan, sino que hay pérdida de espacios

2521. En general analizamos los arts. 26 (ambiente como patrimonio común), 27 (planeamiento y gestión ambiental participativa) y 30 (evaluación de impacto ambiental previa y con audiencia pública) como mandatos a los tres poderes constituidos, y especialmente cuando hay omisiones: en cabeza del PE y el PL.

2522. No hay aún ordenamiento territorial ni de constructividad.

2523. Con alguna honrosa excepción en los primeros años, durante el Gobierno de De la Rúa, como vimos en el Cap. X, pto. 2.2.1.

verdes y de espacios públicos existentes y también la irreversible pérdida de los espacios verdes que podrían convertirse en espacios públicos por venta de tierras.

- Control de salubridad y reproductivo de fauna urbana. Acciones contra el maltrato animal (art. 27, inc. 5).
- Control de la contaminación de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos (art. 27, inc. 6).
- Eficiencia energética en el tránsito y transporte (art. 27, inc. 9).
- Uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat (art. 27, inc. 11).
- Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte y disposición de residuos (art. 27, inc. 12).
- Uso de tecnologías no contaminantes (art. 27, inc. 13).
- Plan Urbano ambiental, “ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas” (art. 29).
- El PE ejecuta programas y proyectos conforme al Plan Urbano Ambiental (art. 104, inc. 13).
- Hay normas constitucionales ambientales de la Ciudad deficientemente cumplidas a lo largo de 20 años.
- Derecho a la información en materia ambiental (art. 26 *in fine*).
- Preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico y arquitectónico (art. 27, inc. 2).
- Preservación de espacios verdes, áreas forestadas y parquizadas, parques naturales, zonas de reserva ecológica y preservación de diversidad biológica (art. 27, inc. 4).
- Protección de la fauna urbana (art. 27, inc. 5).
- Protección, saneamiento y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo (art. 27, inc. 6).
- Regulación de los usos del suelo, de la localización de actividades y de las condiciones de habitabilidad y seguridad del espacio urbano, público y privado (art. 27, inc. 7).
- Provisión de equipamientos comunitarios y de infraestructura de servicios según criterios de equidad social (art. 27, inc. 8).
- Seguridad vial y peatonal (art. 27, inc. 9).
- Calidad atmosférica (art. 27, inc. 9).
- Control de sustancias, tecnologías, residuos y desechos que comporten riesgos (art. 27, inc. 10).
- Desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental y disminución en la generación de residuos industriales (art. 27, inc. 13).

- Educación ambiental en todas las modalidades y niveles (art. 27, inc. 14).
- Prohibición del ingreso de residuos y desechos peligros (falta de controles). Acuerdos interjurisdiccionales para el tratamiento y disposición de los generados en CABA (art. 28, inc. 1).
- Prohibición de ingreso y utilización de métodos, productos, servicios o tecnologías no autorizados o prohibidos en su país de origen (falta de controles). Reconversión (art. 28, inc. 2).
- Obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública (art. 30).

Hay normas constitucionales de la Ciudad sistemáticamente violadas a lo largo de 20 años que afectan el goce del derecho al ambiente y el patrimonio, impiden su ejercicio o impactan negativamente en él:

- Democracia participativa (art. 1).
- Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de la reglamentación y esta no puede cercearlos (art. 10).
- Igualdad y no discriminación (art. 11), existiendo evidentes situaciones de discriminación por causas ambientales.
- Obligación de remoción de obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad [...], impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política [...] o social de la comunidad (art. 11).
- Acceso a la Justicia. Ausencia de un sistema de asistencia profesional gratuita (en este caso, para procesos colectivos y con especialización en ambiente y patrimonio, si bien reconocemos la tarea en muchos casos del Ministerio Público de la Defensa) (art. 12, inc. 6).
- Promoción del desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro del territorio (art. 18).
- Articulación y complementación de las acciones para la salud con los municipios del conurbano para generar políticas para el área metropolitana (art. 21, inc. 3).²⁵²⁴
- Incentivo a la investigación en materia de salud, especialmente referido a salud ambiental en este caso, en vinculación con universidades (art. 21, inc. 11).
- Derecho a una vivienda digna y a su hábitat adecuado (art. 31).

2524. Solo lo escasamente poco que se hace desde ACUMAR y la extensión del SAME a la región metropolitana podría ser un bosquejo de esa articulación con una cobertura parcial. No hay trabajo conjunto a nivel de Ciudad con los otros municipios.

- Resolución progresiva del déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos²⁵²⁵ (art. 31, inc. 1).
- Incorporación de inmuebles ociosos, integración urbanística y social de los/as pobladores/as marginados/as, recuperación de las viviendas precarias (art. 31, inc. 2).
- Protección a la salud de consumidores/as y usuarios/as y acceso a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna (art. 46) –específicamente en relación a consumo sustentable y saludable–.
- Comunas: hay muchos aspectos recortados reglamentariamente, demorados e incumplidos de la descentralización y falta de escucha a los Consejos Consultivos Comunales (arts. 127 a 131).

Hay otras normas constitucionales de la Ciudad deficiente o reticentemente cumplidas a lo largo de 20 años que afectan nuestro derecho al ambiente y al patrimonio:

- Todos los actos de Gobierno son públicos (art. 1). Si bien la herramienta del acceso a la información pública (Ley N° 104) es un gran apoyo para la ciudadanía, resulta imposible presentar requerimientos permanentemente –cuando la información pública a estas alturas debería estar *online*– y además tener que reiterar esos pedidos porque se responden erróneamente, parcialmente o no se contestan.
- En los casos de contravenciones ambientales que generan peligro o daño colectivo, casi nunca se aprehende al contraventor llevándolo inmediatamente ante el/la juez/a (art. 13, inc. 11).
- Acción de amparo (art. 14). Restricciones a la acción de amparo “por no ser la vía idónea” o por no haber “caso o causa” o por interpretación restrictiva de los “intereses colectivos”, “el ambiente” o “el patrimonio”.
- Políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión, asistencia a personas con necesidades básicas insatisfechas y acceso a los servicios públicos para los/as que tiene menos posibilidades (art. 17).
- Articulación e interacción del Consejo de Planeamiento Estratégico con la sociedad civil –que no debe agotarse en las instituciones que lo integran– (art. 19).
- Derecho a la salud integral vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, cultura y ambiente (entre otras). Gasto público en salud como inversión social prioritaria. Acciones colectivas e individuales de promoción, protección, prevención

2525. No hay respuesta del Estado a la crisis habitacional.

y atención gratuitas (eximición de cualquier pago directo), con accesibilidad, equidad, integridad, solidaridad, universalidad y oportunidad (art. 20).

- Estrategia de atención primaria en salud, jerarquizando el primer nivel, tan importante en materia ambiental (art. 21, inc. 2 y Ley N° 153 Básica de Salud de la Ciudad).
- Prevención de la discapacidad (art. 21, inc. 7) habida cuenta de los efectos discapacitantes de muchos de los contaminantes no controlados o mal controlados.
- Poder de policía como autoridad sanitaria (art. 22) especialmente en materia de habilitaciones y controles.
- Educación con conciencia crítica y capacidad de respuesta ante los cambios científicos, tecnológicos y productivos (art. 24), en particular frente a los desafíos ambientales.
- Preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, la memoria y la historia de la Ciudad y sus barrios (art. 32).
- Audiencias públicas obligatorias (art. 63, 2ª parte).
- Mayoría agravada en la sanción de leyes: con mayoría de dos tercios, aprobar transacciones, desafectaciones del dominio público y disposición de bienes inmuebles, concesiones, permisos de uso o constitución de derechos sobre inmuebles del dominio público por más de cinco años (muchas veces eludidas o violadas) (art. 82).
- Doble lectura para la desafectación de inmuebles de dominio público y todos los actos de disposición de estos, toda concesión, permiso de uso o constitución de derechos sobre dominio público de la Ciudad (lo que se fragua alegando que son bienes de dominio privado), entre otros (art. 89).
- Prohibición de la delegación legislativa (art. 103).
- Acción declarativa de inconstitucionalidad (art. 113, inc. 2).

Hay normas constitucionales fulminadas por su reglamentación legislativa; por ejemplo, el derecho de iniciativa (art. 64), al agregársele plazo no requerido constitucionalmente para la recolección del 1,5 % de firmas del padrón electoral (Ley N° 40 de 1998).

Hay normas constitucionales fulminadas en su propia redacción original; así, la revocatoria de mandato de los funcionarios/as electivos/as (art. 67), al exigir la firma del veinte por ciento de los/as empadronados/as en CABA o la Comuna.

Especialmente en relación a las normas constitucionales de la Ciudad en materia de democracia participativa también corroboramos nuestra hipótesis

de que muchos de los mecanismos participativos consagrados en defensa del ambiente han sido recortados, bastardeados o diluidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de manera creciente en estos 20 años, a lo que agregamos después de esta investigación, también por parte del Poder Judicial.

Como vimos en los Capítulos V, puntos 4.1. (La pulseada por el control de la “sala de máquinas”), 4.2. (Acciones y recursos como “llaves” para entrar en la discusión) y en el IX (Escudo protector y herramientas de defensa del Ambiente en CABA) la “democracia participativa” transversaliza todo el texto de la CCABA y toda la Constitución debe ser leída en clave participativa más allá de su expresa mención y de la creación de instituciones participativas. A partir de ello y de su confrontación con la realidad, en el Capítulo VIII, y del accionar de los tres Poderes del Estado analizado en el Capítulo X se constatan violaciones, incumplimientos o cumplimientos deficientes de las normas constitucionales en materia de derecho a la información (art. 26), el proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente (art. 27, incumplido), un Plan Urbano ambiental con participación transdisciplinaria de entidades académicas, profesionales y comunitarias (art. 29, incumplido en relación a la participación en su elaboración y su falta de actualización y por ello judicializado)²⁵²⁶ y 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, permitiendo la participación ciudadana (art. 30), resistido y muchas veces judicializado.²⁵²⁷

También hay reticencias en la aplicación, reglamentación restrictiva y violaciones a otras normas constitucionales de la democracia participativa que podrían contribuir a fortalecer el Estado Ambiental de Derecho referidas a audiencias públicas (art. 63), la revocatoria de mandato (art. 67), consulta (art. 66) e iniciativa popular (art. 64) o referéndum vinculante y obligatorio (art. 65).

También se incumplen y violan las normas constitucionales participativas de CABA de los artículos 32 (participación de los/as creadores/as y trabajadores/as de la cultura, incumplido), 38 (promoción de la participación de las ONG dedicadas a las temáticas de las mujeres en el diseño de las políticas públicas –con cumplimiento limitado–), 39 (participación de niños/as y adolescentes con cumplimiento retraído), 40 (aún incumplido en lo que se refiere a la creación del Consejo de la Juventud, entre otras), 46 (incumplido en lo que respecta a la participación de usuarios/as y consumidores), 52 (Presupuesto participativo –con cumplimiento retraído al principio y actualmente incumplido–), 58 (participación de actores sociales en ciencia y tecnología –con cumplimiento limitado–),

2526. Ver en el Cap. X, gestión Ibarra y en el Cap. XI, Observatorio de derecho a la Ciudad para el incumplimiento en la gestión Larreta.

2527. Ver en el Cap. XI, el pto. 4 sobre “La burla a la participación”.

80, incisos 3 y 4 (atribución de la Legislatura de reglamentar el funcionamiento de la Comunas, Consejos Consultivos –participación vecinal– restrictivamente cumplidos), 104, incisos 30 y 31, (parcialmente incumplidos) y 131 (restrictivamente cumplido o incumplido).

También analizamos y consideramos como “recortes” a la democracia participativa, en lo que respecta a permitir un amplio debate deliberativo ante la Justicia, la reglamentación restrictiva de amparo por parte de la Legislatura estableciendo un plazo de caducidad de 45 días (art. 4, Ley N° 2145 –lo que luego fuera declarado inconstitucional por el TSJ–),²⁵²⁸ el veto a la ley sobre procesos colectivos, la aplicación restrictiva de la ADI (art. 113, inc. 2 CCABA) y las reticencias al doble sistema de control de constitucionalidad por parte del TSJ –aunque la doctrina del caso Bill²⁵²⁹ quedó de lado con la sanción de la Ley N° 402, la negativa a admitir cautelares y otras restricciones subsisten–.²⁵³⁰

XII.4. Agravamiento de los problemas ambientales en la CABA

A lo largo del Capítulo VIII verificamos extensa y exhaustivamente nuestra hipótesis de que la mayoría de los problemas ambientales existentes desde hace 20 años se han agudizado en la Ciudad de Buenos Aires por la acción humana y especialmente por la inacción gubernamental en el incumplimiento de los mandatos constitucionales y por, lo que es peor, su intervención desafortunada en el “mal desarrollo” de la Ciudad, lo que se corroboró en profundidad en el Capítulo X, especialmente en el acápite 1 y en los puntos 2.5 al 2.7, 3.2, 3.5, 3.13 y 4.

La mayoría de los problemas ambientales existentes hace 20 años se han agudizado en la Ciudad de Buenos Aires: el ruido, la contaminación del agua, del aire, visual, odorífera, la pérdida de espacios verdes y de espacios de acceso público y gratuitos, la cementación de humedales, el relleno costero, la ocupación ilegal de la costa, el incremento de vehículos contaminantes, la pérdida de patrimonio valioso y el incremento en la generación de residuos. Además, han surgido nuevos problemas o se han agudizado aceleradamente la gentrificación y la pérdida de tranquilidad, del paisaje y de la identidad de los barrios. Esto se combina con otros problemas sociales como la falta de vivienda accesible, el crecimiento de las villas y su modalidad constructiva riesgosa, el abandono edilicio de los complejos sociales, la pendiente o deficiente cobertura de servicios básicos o la falta de acceso a la salud de calidad; y el mayor conocimiento sobre nuevos fenómenos y su impacto, como es el caso del cambio climático.

2528. TSJ CABA, “Gil Domínguez c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 5296, 27/12/2007.

2529. TSJ Ciudad Autónoma, “Bill, Juan C. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 36/99 SAO, del 16/07/1999.

2530. Ver estos análisis en V.4.2.2. sobre ADI y en X.3.9. ADI en la protección del ambiente.

El análisis efectuado de muchos de estos problemas ambientales muestra que las causas se deben a la propia acción humana, la falta de planificación urbana estratégica y la falta de un ordenamiento territorial (inundaciones, isla de calor, fuga de tóxicos y altos niveles de contaminación). Así, se construyen viviendas donde no se debería –sea desde la pobreza o desde la opulencia–, se han entubado arroyos, sepultado lagunas, secado bañados, alisado el relieve, sacado empedrado, se crean basurales, se aumenta el tránsito vehicular, se usan materiales inadecuados, se consume en exceso e innecesariamente degradando recursos irrecuperables, todo ello en contra de la Naturaleza.

Observamos que se abordan los problemas *a posteriori* y de manera fragmentada y dislocada. No hay una perspectiva integral ni integradora ni políticas de largo plazo en una planificación sustentable. Aunque hay documentos, estudios y prospectivas desde distintos ámbitos y organismos del Estado, el accionar de los Poderes Ejecutivo y Legislativo es espasmódico y cortoplacista. Ni qué hablar de una mirada ecocéntrica para el “Buen Vivir urbano”, que recupere el equilibrio con la Naturaleza en la ciudad.

XII.5. Reflexiones finales y conclusiones sobre el rol del Estado de la CABA en el cuidado del ambiente. La consolidación del Estado extractivista

La mayoría de las normas incumplidas o violadas de la Constitución de CABA mencionadas en el apartado anterior lo son por parte de los tres poderes constituidos, cabiendo la responsabilidad en la mayor parte de los casos al Ejecutivo y siendo de mayor gravedad institucional la violación por parte del Legislativo o del Judicial porque supuestamente son la garantía de la democracia –uno– y el último reaseguro en caso de fallas del sistema –el otro–.

Si bien el accionar no es idéntico en todas las gestiones de los diferentes jefes de Gobierno, ni en todos los períodos legislativos, se percibe una conducta transgresora del Estado Ambiental y Participativo de Derecho (y a veces hasta del más elemental Estado de derecho en general) creciente como tendencia, siendo que además por el transcurso del tiempo la gravedad de los incumplimientos se agudiza y disminuye la justificación “ingenua” de ser período transicional.

En el caso del Poder Judicial y su aplicación e interpretación de la Constitución y las leyes, la evaluación es más mixturada, dada la heterogeneidad en el accionar de los/as jueces/zas en las instancias inferiores y al interior del Ministerio Público, aunque claramente en el TSJ y en la mayoría en todas las instancias predominan posturas conservadoras y no activistas y un paradigma de subestimación de la perspectiva ambiental.

Del extendido y puntilloso análisis en profundidad de leyes, políticas públicas, discursos, vetos, proyectos, reglamentaciones, actuaciones y fallos de los tres Poderes del Estado, incluidas sus empresas, organismos descentralizados, autónomos y extrapoder que hicimos en el Capítulo X –y que complementa los diagnósticos del Capítulo VIII– no solo se constatan muchos de esos incumplimientos y violaciones, sino que además se verifica que no hay una relación de causalidad necesaria entre el reconocimiento normativo y el cumplimiento de derechos por parte del Estado. La concreción de los derechos –en este caso, al ambiente, al patrimonio, al paisaje, a la calidad de vida– estará sujeta a la capacidad del grupo vecinal o colectivo social que pretenda ejercerlos de articular las correlaciones de fuerzas necesarias para incidir en que ello ocurra, a través de la movilización, la repercusión mediática y la judicialización –y a veces ni tampoco con ello– como vimos en el Capítulo XI.

XII.5.1. La Legislatura: del protagonismo autonómico a escribanía del “mercado inmobiliario”

Como explicamos en el Capítulo X, acápite 1, más allá del envión y entusiasmo inicial de la primera Legislatura, que sancionó muchas y muy buenas leyes, luego comenzaron las demoras y retenciones en la sanción de muchas leyes pautadas por la Constitución, incluso con plazo.

La mayor evidencia en el tema bajo estudio es la falta de sanción del Código ambiental de la Ciudad después de 20 años (art. 81, inc. 3 CCABA), y la ausencia del debate de una Ley marco específica en la materia.

La inexistencia de Digestos de leyes ambientales y patrimoniales oficiales, completos y autenticados por la Legislatura y el incumplimiento de la Legislatura en aprobar y publicar anualmente la versión oficial del CPU con sus modificaciones ante la extendida normativa existente y sus permanentes cambios también contribuye a la confusión y facilita incumplimientos y manejos arbitrarios. A esto se suman las interferencias del PE con reglamentaciones y permanentes disposiciones interpretativas (especialmente de APRA y DGIUR) restrictivas a veces y laxas en otras, pero siempre en sentido contrario al de la norma original, sospechosas de excepciones y a la medida de los casos.

Con la fuerte impronta de los Poderes Ejecutivos en general, salvo en el excepcional caso cuando en la Legislatura hubo una mayoría opositora, el modelo “hiperpresidencialista” reproduce la dinámica nacional, a pesar de la voluntad constitucional de una “democracia participativa”. La responsabilidad de lo que pasa en las Legislaturas, en general, está en sintonía con lo que el Ejecutivo decide o promueve.

En cuanto al funcionamiento parlamentario –de nuestra lectura de los diarios de sesiones, seguimiento de las votaciones de las leyes y de la dificultosa reconstrucción de la conformación de los bloques parlamentarios en cada período legislativo²⁵³¹– se hace muy difícil evaluar el comportamiento de los diferentes partidos políticos o bloques, seguir la trayectoria de oficialistas y opositores o establecer continuidades a lo largo del tiempo en general por las enormes transformaciones en el sistema de partidos políticos en CABA, la inestabilidad de las alianzas o sus líneas programáticas, los cambios de denominación de los mismos grupos y los cambios de bloque o partido de los/as propios legisladores/as, los muchísimos “monobloques” y los/as que pertenecen a un mismo espacio pero votan cada uno en diferente sentido.

Sin embargo, claramente hay ruptura en relación al período anterior con la llegada al Gobierno de la Ciudad de Mauricio Macri, que al principio no tiene mayoría parlamentaria, aunque las fuerzas políticas opositoras en la Legislatura que polemizaban o lo confrontaban mediáticamente perdieron la oportunidad de construir una alternativa real, votando muchas veces juntos leyes cuestionadas por la ciudadanía.

Así, a medida que las políticas extractivistas del Ejecutivo de la Ciudad se fueron volviendo más frecuentes y sistemáticas, los desacuerdos y confrontaciones verbales de la mayoría de los/as legisladores/as opositores/as no significaron rupturas o acciones alternativas en lo que refiere a la cuestión urbanística y ambiental. Dejaron paso a acuerdos u omisiones que significaron graves daños ambientales y especialmente pérdidas de espacios verdes y públicos.

Cuando los vientos “depredadores” del patrimonio y el ambiente comenzaron a soplar más fuerte sobre la Legislatura, se pudo seguir la trayectoria coherente del puñado de legisladores/as que nunca votaron leyes inconstitucionales; pero en otros casos hay una rotación permanente de legisladores/as y bloques opositores votando funcionalmente el modelo extractivista. En el último período la incorporación al oficialismo de bloques de opositores que pasaron a ser aliados y luego a su total integración le da una amplia mayoría aún en los casos de mayorías agravadas.

En cuanto a la incidencia ciudadana en la sanción de leyes, en materia ambiental hay que considerar que en muchos temas técnicos muy específicos, y en general, se aprueban proyectos que vienen del Ejecutivo o que cuentan con su aquiescencia. Los asuntos donde la participación ciudadana ha sido el motor son la lucha por la recuperación y ampliación de espacios verdes, la sanción de leyes protectoras del patrimonio en toda la Ciudad y las que fijan límites a la altu-

2531. Ver el Anexo 18 de la Tesis original disponible en: <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

ra de las construcciones. También es importante la participación social de muy diversos actores en la elaboración de las leyes de residuos. En el caso de las leyes de urbanizaciones de villas, sus habitantes han sido siempre sus impulsores/as.

En el detallado análisis de todas las leyes sancionadas en estos veinte años, realizado en el Capítulo X, acápite 1, se confirma nuestra hipótesis de que hay normas constitucionales de la Ciudad aún incumplidas o “dormidas” después de 20 años de la entrada en vigencia de la Constitución de la Ciudad. Esto es: debe sancionarse un Código Ambiental (o hacer que el Código de Planeamiento Urbano sea Urbano Ambiental) o al menos sancionar una Ley de Ambiente de la Ciudad. Otras leyes pendientes que deben sancionarse son la Ley de Límites de la Ciudad en el Río de la Plata y una Ley del Puerto de Buenos Aires, dado que más allá de exigir a la Nación su transferencia en aras de la plena autonomía, la Ciudad tiene hoy poder de policía ambiental y urbanística –entre otros– y no los está ejerciendo adecuadamente. Falta también la reglamentación por ley de la cláusula constitucional de “Buenos Aires, territorio no nuclear”.

Se confirma también nuestra hipótesis de que hay normas constitucionales de la Ciudad violadas –como la que prohíbe la delegación en el PE– y de que la Legislatura sancionó leyes violatorias de la propia Constitución en materia ambiental y que no pasan el control de ambientalidad con los criterios de la LGA y la CSJN.

Así, si bien todo el análisis de la sección 1 del Capítulo X abona nuestra hipótesis de que cada vez con más frecuencia en las mayorías del Poder Legislativo de la Ciudad ha primado una mentalidad “extractivista” que encubre poderosos intereses económicos, algunos ejemplos detallados en esta investigación de la violación al Estado de derecho son gravemente grotescos por su manifiesta inconstitucionalidad y evidencian dicho paradigma. Así, por ejemplo, las leyes de venta de tierras públicas o privatizaciones que conllevan la pérdida de espacios verdes y públicos; en el punto 1.4 del Capítulo X analizamos 49 ejemplos de normas en este sentido que atraviesan varias administraciones y son cada vez más frecuentes: Leyes Nros. 3232, 3396, 3730, 4473, 4481, 4476, 4887, 4950, 5498, 5539, 5540, 5704, 5796, 5798, 5874, 5875, 5911, 5912, 5933, 5940, 5961, 5997, 6010, 6011, 6037, 6056, 6064 y 6135, entre otras, y cuyo *modus operandi* es la violación del principio del debido proceso legal adjetivo. Adicionalmente lo demostramos en profundidad y detalle en el caso de la sanción de la Ley de Venta del Tiro Federal y la creación de la Agencia de Bienes (Ley N° 5558)²⁵³² y en el de la

2532. Este es un caso de delegación legislativa total, genérica, indeterminada espacial y temporalmente que conlleva el vaciamiento de funciones de la Legislatura de la Ciudad en materia de disposición de bienes del patrimonio de la Ciudad –inconstitucionalidad del artículo 5– y la irrazonabilidad de la venta de tierras públicas, la inconstitucionalidad por la violación de las facultades comunales, la ilegalidad de la venta de parte de un Monumento Público Nacional y la violación del derecho al ambiente por pérdida de espacios verdes en zona inundable de humedales. Después de una multitudinaria audiencia pública y de la participación ciudadana en

Ley de la Villa Olímpica (Ley N° 5704).²⁵³³ También y paralelamente analizamos la inconstitucionalidad de la venta de tierras públicas nacionales en base a la Ley N° 22423/81, los Decretos PEN Nros. 952, 1173 y 1064 del 2016 y 152 y 255 del 2017 y la del inciso 7 del artículo 3 del Decreto N° 1382/2012 –por sus implicancias dañosas en nuestra ciudad desde una perspectiva ambiental–. Las normas estudiadas implican la violación de los principios constitucionales de legalidad y razonabilidad y especialmente contrarían la protección del ambiente y del espacio público si se consideran los 46 casos posteriores a la Reforma Constitucional de 1994, y la Constitución de la Ciudad (4 de ellos durante la gestión de Ibarra, 19 en 8 años de Macri y 23 en solo tres años de Rodríguez Larreta).

Adicionalmente describimos en el punto 1.6 del Capítulo X –(Des) control de constitucionalidad en la Legislatura– las violaciones a los procedimientos en la elaboración de las leyes, los sutiles resortes para eludir las mayorías agravadas o la doble lectura y la falta de escucha a la Ciudadanía en su participación en las audiencias públicas.

Otros casos graves de expresa violación constitucional por parte de la Legislatura son la creación de la Corporación del Sur SE (Ley N° 470) del 2000 y la Ley N° 3060 de AUSA SA del 2009 que otorga la concesión de obra pública de la Red de Autopistas y vías interconectadas de CABA, dándole al Poder Ejecutivo un manejo presupuestario discrecional configurando dos casos de “delegación legislativa” (decide un Directorio de 6 y 7 integrantes con mayoría del PE y una representación de alguna minoría opositora). El accionar de ambas sociedades del Estado tendrá graves y crecientes impactos ambientales con el transcurrir de las gestiones en materia de venta de tierras y pérdidas de espacios verdes e insustentabilidad del transporte y aumento del ruido y la contaminación, respectivamente.²⁵³⁴

Otro caso evidente de legislación inconstitucional fue el de establecer un plazo de caducidad de 45 días para interponer la acción de amparo a partir del conocimiento del “afectado” (art. 4, Ley N° 2145, conforme la modificación efectuada por la Ley N° 2243 del 14/12/2007), finalmente declarado inconstitucional por el TSJ.²⁵³⁵

Se verifica que la propia Legislatura que sancionó la ley marco constitucional Plan Urbano Ambiental (Ley N° 2930) la viola sistemáticamente en

comisiones que dio lugar al unánime rechazo, se realizó la venta de espacios públicos carente de razonabilidad con la consiguiente descapitalización de la Ciudad.

2533. En este caso se perdió medio Parque de la Ciudad, a través de una acción violatoria del principio de progresividad y no regresión en materia de espacios verdes, después de una multitudinaria audiencia pública con obsesiones y reparos.

2534. Ver en Cap. X, ptos. 2.5.4. AUSA y Corporación del Sur como vías de escape al control.

2535. TSJ, “Gil Domínguez, Andrés c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, fallo del 27/12/2010.

muchas de las leyes sancionadas que deberían ajustarse a aquella, y vimos extensamente como ejemplo paradigmático las violaciones del PUA que entrañan los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación. Si bien sería deseable contar a la brevedad con una ley nacional de presupuestos mínimos de ordenamiento territorial que operativice los principios de la función social y ecológica de la propiedad constitucionalmente reconocidos, es preciso entretanto revalorizar el reconocimiento explícito que la Ley N° 2930 hace en su artículo 3 del Derecho a la Ciudad y sancionar las leyes que reglamenten los instrumentos de gestión que ella prevé: banco de tierras e inmuebles (art. 22) e impuesto de plusvalía por intervenciones públicas o cambios de normativas que generen un aumento de valor a la propiedad inmueble, con principio de progresividad en el tiempo de los tributos y tasas (art. 23), entre otros.

Del análisis normativo efectuado en el Capítulo X, sección 1, en confrontación con la aplicación que hace el PE (X.2.5.1.) y las causas judiciales estudiadas (especialmente en X.3.10 y X.3.13.) se corrobora que hay normas constitucionales fulminadas por su propia reglamentación legislativa, como es el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 123 modificada por las Leyes N° 452 y N° 1733). Es imprescindible una reforma de esta Ley (y una derogación de su Decreto Reglamentario y del cúmulo de resoluciones y disposiciones interpretativas del APRA) para garantizar su cumplimiento con los principios ambientales constitucionales y presupuestos mínimos de la LGA, en el sentido de una mayor rigurosidad y razonabilidad en cuanto a su exigibilidad y categorizaciones de actividades y obras –evitando la discrecionalidad de la autoridad de aplicación–, dotando al estudio de impacto ambiental de mayor objetividad, eliminado los certificados de aptitud ambiental condicionados e incorporando expresamente el estudio de alternativas al proyecto u obra ecológicamente más recomendables e incentivos para llevarlas adelante. Falta la reglamentación, además de la reciente reforma que incorporó la EAE para especificar estudios de impacto ambiental acumulativos y sinérgicos.

En cuanto a la obligación de evaluación de impacto ambiental instituida por el artículo 30 CCABA, la Legislatura hace caso omiso, sancionando leyes que muchas veces suponen emprendimientos de relevante efecto sin efectuarlo previamente, alegando que el Poder Ejecutivo será el encargado de hacerla antes de realizar la obra y peor aún, incurriendo en delegación legislativa en esta materia en organismos sin control de la asignación de su presupuesto que también deciden obras de gran envergadura, como es el caso de AUSA y Corporación del Sur.²⁵³⁶

2536. Estos organismos deciden obras por la decisión de su Directorio. La judicialización de varios casos ha llevado a una mayor prolijidad en la exigencia de EIA; sin embargo, los informes son deficientes y no se escuchan las objeciones formuladas en las audiencias públicas. Ver en el Cap. X, pto. 2.5.2.

Al analizar el accionar de la Legislatura constatamos que muchos de los mecanismos participativos que nuestra Constitución de la Ciudad consagra y que permitirían la defensa del ambiente han sido recortados o diluidos por el Poder Legislativo de manera creciente en estos 20 años. Si bien la norma constitucional de la iniciativa popular nació condenada al fracaso, siendo restrictiva ya en su formulación primigenia, en el resto de los casos fue la Legislatura quien reglamentó los mecanismos restrictivamente, así por ejemplo en materia de descentralización. Particularmente la audiencia pública no solo fue restringida en su regulación normativa, sino que está siendo bastardeada en la práctica ante la falta de escucha a la creciente participación ciudadana. Asimismo la no utilización del mecanismo de consulta y la reglamentación esterilizante de la Tribuna popular o Banca del vecino.²⁵³⁷ Por ello, debe modificarse la Ley de audiencias públicas para garantizar una mayor difusión a la ciudadanía de los temas que se someterán a dicho procedimiento, con información oportuna, adecuada y veraz, promover una mayor participación y regular los requerimientos de explicitación de las razones públicas fundadas que deben darse en el debate parlamentario para contrarrestar las opiniones públicas vertidas. Deben modificarse las leyes de iniciativa, referéndum y consulta para hacer más accesibles y lograr que puedan funcionar. Hay proyectos de ley para legislar la iniciativa popular comunal. Debe revisarse la reglamentación “abortiva” de la Tribuna popular.

Constatamos en la mayoría de las comisiones y durante el proceso de sanción de las leyes la falta de consulta a las Juntas Comunales y a los Consejos Consultivos de la sociedad civil. Solo excepcionalmente se los tiene en cuenta y depende exclusivamente de la voluntad política de quien las preside.

La demora en la sanción de una ley de presupuesto participativo ha permitido la muerte, en manos de Ejecutivos no entusiasmados en gestionar participativamente, de los embrionarios procesos que se habían iniciado.

Muchas leyes de la Ciudad no cumplen o no satisfacen los principios ambientales de la Constitución de la Ciudad, de la Constitución Nacional y tampoco los presupuestos mínimos establecidos por la Ley General del Ambiente y otras leyes de presupuestos mínimos, poniendo en jaque el Estado Ambiental de Derecho. Pero lo más grave es su materialización en obras irreversibles (como la cementación de humedales) o la venta de tierras públicas irrecuperables o la demolición de patrimonio o la pérdida de bienes identitariamente o paisajísticamente valiosos o la pérdida de la fisonomía de barrios enteros. Muchas de estas últimas situaciones se deben a las permanentes modificaciones del CPU y a su falta de claridad que da lugar a interpretaciones discrecionales y excepciones permanentes por parte de los organismos encargados de su aplicación y ahora se agudizarán con el nuevo Código Urbanístico.

2537. Ver en el Cap. XI, pto. 4.3.4.

Hay que actualizar con un gran debate participativo el Plan Urbano Ambiental, dotándolo además de los grandes lineamientos de los cursos de acción concretos y de programas, lo que fue resistido cuando se sancionó la Ley N° 2930 pero que resulta imprescindible.

Además, verificamos nuestra hipótesis de que el Poder Legislativo adeuda otras leyes importantes pendientes –además de las ya mencionadas como mandatos constitucionales como el Código Ambiental– como la sanción de una ley de procesos colectivos, que ayudaría en gran medida a la defensa del ambiente y el patrimonio. Y específicamente en lo ambiental, están pendientes de tratamiento y sanción muchos proyectos importantes o se deben volver a sancionar leyes que fueron vetadas, como en el caso del agua como derecho humano, los proyectos de agroecología urbana, los de mayor eficiencia energética en la construcción y en el transporte, ampliación del uso de agua de lluvia para usos secundarios, ampliación y mejora de la ley compras y contrataciones sustentables, ley de envases, entre otras.

Se debería sancionar una legislación para proteger los bosques implantados y una ley-convenio del sistema integrado de parques y áreas protegidas naturales de la región metropolitana, leyes de corredores verdes y anillo verde perimetral de la Ciudad.

Se debe legislar en materia de protección y gestión de áreas protegidas no solo naturales sino patrimoniales o históricas, incorporando a la definición de esas áreas un concepto dinámico y regulando programas o planes de manejo participativos.

Deben legislarse planes de manejo participativos de parques y plazas de la Ciudad, sea que hoy estén dentro de las competencias del gobierno central o de las comunas. Se deben sancionar las leyes creando nuevos espacios verdes o concretando aquellos por los que están luchando los/as vecinos/as, entre otros: Playón Colegiales, Pringles y Rocamora y el Parque lineal Goyeneche. La Legislatura debe exigir al GCBA el cumplimiento de las leyes ya sancionadas en la materia, como la ejecución de la Plaza Clemente.

Sería deseable restablecer en la Ley de Arbolado (Ley N° 3263) la declaración expresa de su condición de “patrimonio natural y cultural” para que no haya dudas al respecto. En sentido convergente, incorporar expresamente al arbolado urbano en la Ley N° 1227 (de Patrimonio Cultural) como categoría específica, más allá de la actual inclusión de espacios públicos de calidad ambiental y de jardines históricos con valores estéticos, paisajísticos y botánicos. Especialmente debe incluirse, de forma expresa, como categoría la de los “Árboles Históricos y Notables”, dado su registro especial y su plan de manejo específico.²⁵³⁸

2538. Ordenanza N° 44779 y Leyes N° 1556 y N° 3263.

Es también necesario legislar en materia de paisaje. En este aspecto es fundamental tener en cuenta el proyecto de Ley de Santa Fe y la jurisprudencia sobre restricciones al dominio y carga dinámica de la prueba del impacto ambiental.

Deben mejorarse las leyes fundamentales como las de Ruido (Ley N° 154) y de Aire (Ley N° 1356), que no van a fondo con la cuestión. Debe dotarse a la primera de un adecuado sistema de monitoreo. En ambos casos no se cumple con ningún parámetro ni los indicadores están validados. Deben establecerse normas constructivas para autopistas y otras grandes obras para el transporte que impliquen recaudos de tipo acústico y atmosférico. Deben establecerse normas específicas en la regulación de AUSA sobre evaluación de impacto ambiental en sus obras.

Varias leyes deben ser actualizadas, mejoradas, ampliadas o modificadas como las Leyes Nros. 1820 (Asbestos), 760 (PCBs), 1991 (Antenas -radiaciones no ionizantes) y 3364 (Natatorios),²⁵³⁹ especialmente actualizando estándares y estableciendo mejor las competencias entre los organismos encargados de su control (APRA y AGC).

Deben regularse políticas de descontaminación del Río de la Plata y los otros arroyos, estableciendo la obligatoriedad del tratamiento de los residuos cloacales. Sería deseable avanzar en una Ley de los Derechos del Río de la Plata.

Hay que establecer un programa intensivo que permita cumplir la Ley de Basura Cero, dotando de incentivos a la población, responsabilizando a los/as productores de envases y embalajes y de más y mejores recursos a los recuperadores/as urbanos/as formalizándolos además como trabajadores/as en igualdad de condiciones con los/as otros/as del sector. Es necesario modificar la ley de grandes generadores de residuos y hacer que todo lo reciclable entre en el circuito de los recuperadores/as urbanos/as. Son imprescindibles una ley de envases y una ley de compostaje –sin las cuales nunca habrá Basura Cero– hay que derogar la ley que permite la incineración, hoy judicializada.

Existen interesantes proyectos de ley no tratados que merecen ser trabajados y sancionados en materia de daño ambiental, Buenos Aires 2050: 100% energías renovables, expropiación de la ex Ciudad de Deportiva de la Boca para hacer un gran espacio ecológico productivo educativo urbano, Fondo Porteño de carbono, ley marco para la declaración de emergencias ambientales en CABA, plan maestro del arbolado público, estrategias e instrumentos para la mitigación del cambio climático, horarios mínimos de apertura del cerco perimetral de las plazas enrejadas, entre otros.

2539. Ver Nonna, Silvia, *Normativa ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Eficacia, cumplimiento y aplicación de la normativa vigente. Consideraciones y propuestas de adecuación y armonización*, op. cit., pp. 114-122.

Los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación deben ser integral y participativamente revisados²⁵⁴⁰ para hacer sus normas fácilmente comprensibles y no admitir permanentes interpretaciones ni excepciones. Deben ser atravesados por una perspectiva ecológica y social. Fundamentalmente debe establecerse la intangibilidad de las UP –que solo podrán ampliarse–, la obligatoriedad de la eficiencia energética y de los materiales y técnicas constructivas en todas las nuevas construcciones públicas y privadas y una planificación participativa en las nuevas urbanizaciones que no repitan en el sur los errores del norte de la Ciudad.

En materia de patrimonio hay mucho trabajo por hacer y revisar. Muchos de los inmuebles patrimonialmente valiosos e identitaria o afectivamente significativos para los barrios están siendo descartados por el CAAP como poco relevantes.

Merece revisión el Código de Faltas y debería analizarse junto con jueces/as y fiscales la eficacia de la imposición de sanciones y dónde están las fallas que conducen a la reiterada violación de las conductas allí legisladas o qué conductas dañosas del ambiente y el patrimonio aun caen fuera o están inadecuadamente legisladas. Todo esto, sin perjuicio de promover la inclusión en el Código Penal de la Nación de delitos ambientales y contra el patrimonio, hoy restringidos a unos pocos tipos penales en orden a la protección de la salud o la vida.

Existe una amplia gama de modalidades legislativas no exploradas para promover conductas ecológicamente más activas y no solo prohibir y sancionar. Si bien no compartimos la lógica de los impuestos ambientales y los permisos de emisiones negociables, porque rechazamos la mercantilización de la Naturaleza y la filosofía que acepta que paguen por contaminar, hay aún otros instrumentos disponibles, especialmente de incentivos, ventajas y ayudas públicas que no son utilizados –o que si en alguna ley se mencionó no fue reglamentado– y que serían fundamentales para el cambio en la matriz de producción energética y en su consumo, para el ahorro del agua, para una implementación efectiva de la ley de Basura Cero, para cambios tecnológicos en la producción a favor del ambiente (especialmente en pymes, por ejemplo en tintorerías) y para el cuidado de los bienes patrimonialmente valiosos.

Resulta una deuda imprescindible de ser subsanada la creación de los tribunales de vecindad o justicia comunal (cláus. trans. 12 e) CCABA) –hay varios proyectos presentados– que ayudaría a resolver problemas ambientales de menor cuantía o vecinales.

Hay también proyectos para la creación del *amicus curiae*, que por ahora solo existe pretorianamente, y proyectos para mejorar el procedimiento

2540. En el pto. 2.7.4. del Cap. X efectuamos nuestras críticas a ellos por ser “regresivos” en muchos aspectos y no superar las críticas que hacíamos al CPU y al viejo Código de edificación.

de designación de la Defensoría del Pueblo –por ejemplo, establecer la prohibición de que no puedan ser designados/as legisladores/as en ejercicio o mandato cumplido hasta 4 años después de la conclusión de su mandato– y su funcionamiento.

La Legislatura debería tener un rol más activo y pedir informes al Ejecutivo sobre la falta de reglamentación de las leyes –hemos señalado más de una veintena de leyes no reglamentadas total o parcialmente– y sobre el incumplimiento de las leyes en general o exceso en la reglamentación por parte del PEN, que solo sea hecho en alguna ocasión aislada, pero escasamente se aprueban los proyectos en este sentido.

XII.5.2. El Poder Ejecutivo de la CABA: de la ilusión al saqueo

En diferentes administraciones el Poder Ejecutivo no ha cumplido acabadamente con los mandatos constitucionales ambientales, o lisa y llanamente los viola.

Como hemos visto, a lo largo del extenso análisis de la sección 2 del Capítulo X, algunas de las políticas públicas de la Ciudad (con De la Rúa, Ibarra y Telerman), muchas (con Macri) y muchísimas (con Larreta) no cumplen o no satisfacen los principios ambientales de la Constitución Nacional, de la Constitución de la Ciudad y tampoco los presupuestos mínimos establecidos por la Ley General del Ambiente y otras leyes de presupuestos mínimos, poniendo en jaque el Estado Ambiental de Derecho; como surge de la confrontación de los principios ambientales con la realidad.

En las gestiones de De la Rúa y Olivera faltaban políticas públicas en algunos aspectos, pero tampoco había tanta conciencia en general, y algunos problemas no se habían agudizado aún. Además, recién empezaban a sancionarse las leyes.

En varios casos en los 20 años se constata que se prometen algunas acciones que luego no se concretan pero en las últimas administraciones, particularmente, se verifica que no existe correlación entre algunos eslóganes o manifestaciones aspiracionales de políticas públicas o promesas de campaña o de funcionarios y los hechos concretos de la gestión, siendo tal vez los más emblemáticos los “10 km de subte por año”,²⁵⁴¹ la “Ciudad Verde”, el Plan “Bassura Cero”,²⁵⁴² el “Plan Buenos Aires Verde”²⁵⁴³ con el compromiso de llegar a

2541. Ver detalle de la realidad en Cap. X, pto. 2.2.5 en la gestión de Mauricio Macri, al tratar Movilidad sustentable.

2542. Ver Cap. VIII, pto. 6.

2543. En 2014 el GCBA presentó el “Plan Buenos Aires Verde” donde se proponía aumentar los espacios verdes públicos y de circulación peatonal, para lograr que el 96% de los ciudadanos estén a no más de 350 metros de una y crear 78 nuevas plazas en 20 años. Así, el Programa de Arbolado

1.000.000 de árboles en la Ciudad o el de que habría una plaza no más de tres cuadras de todo habitante y que se crearían 78 parques en 20 años.²⁵⁴⁴

Constatamos la inacción del PE en relación a nuestra hipótesis que hay normas constitucionales de la Ciudad aún incumplidas o “dormidas” después de 20 años de vigencia de la Constitución de la Ciudad. Ante la falta de sanción del Código Ambiental de la Ciudad no existió ninguna iniciativa del Poder Ejecutivo al respecto. No hay ni hubo iniciativas y acciones del PE para reclamar el Puerto de Buenos Aires ni el ejercicio de su poder de policía ambiental sobre él, ni tampoco para resolver los límites de la CABA en el Río de la Plata (art. 8 CCABA).

Verificamos que hay normas constitucionales ambientales de la Ciudad sistemáticamente violadas a lo largo de 20 años por el Poder Ejecutivo, como las referidas a la no regresión en materia de espacios verdes –salvo honrosas y contadas excepciones–, las de cuidado de la fauna urbana y las de competencias en la materia de las comunas.

Muchos de los mecanismos participativos que nuestra Constitución de la Ciudad consagra y que permitirían la defensa del ambiente han sido recordados, bastardeados, no utilizados o diluidos por el Poder Ejecutivo de manera creciente en estos 20 años (audiencia pública, planeamiento urbano y presupuestos participativos, consulta popular, descentralización y comunas, entre otras).²⁵⁴⁵ El mecanismo de consulta es bastardeado particularmente en el programa BA Elige.²⁵⁴⁶

Las nuevas instituciones de 1994 y especialmente las muy novedosas de 1996 no encontraron demasiada acogida ni impulso por parte del Poder Ejecutivo y a veces, o muchas veces, traba o atajo para eludirlas, tanto en lo que refiere a la defensa del ambiente o el cuidado del patrimonio como, y especialmente, a la participación ciudadana, en las propias instituciones que se crearon en el Poder Ejecutivo. Solo, por excepción, se ven avances cuando hay

Público se proponía “llegar a un millón de árboles en Buenos Aires en 10 años. Esto significará un árbol por metro cuadrado, un árbol cada tres habitantes de la ciudad...”; ver: GCABA: Buenos Aires Data; Ministerio de Ambiente y Espacio Público-SS Mantenimiento del Espacio Público-DG Arbolado; Censo Arbolado 2011; Arbolado en Espacios Verdes 2011; GCABA: Plan Maestro de Gestión del Arbolado Público Lineal, Informe Final, IF-201501815336 - D.G.E.V. p. 1-472 y GCA-BA: Plan Maestro de Gestión de los Espacios Verdes, Informe Final, IF-2015-01815756 - D.G.E.V. p. 1-606. Ver la realidad en el Cap. VIII, pto. 2.

2544. Es evidente que no han cumplido con el proporcional de parque en estos años de gestión y que además están vendiendo las únicas tierras verdes públicas disponibles para hacerlos. Ver: “Los porteños tendrán una plaza a no más de tres cuadras de su casa”, en *La Nación*, 10/06/2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1699907-los-portenos-tendran-una-plaza-a-no-mas-de-tres-cuadras-de-su-casa> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2545. Ver in extenso este tema en el Cap. XI, pto. 4 sobre “La burla a la participación”.

2546. Ver in extenso este tema en el Cap. XI, pto. 5.1 entre los casos de falsa participación.

determinados/as funcionarios/as comprometidos/as en un lugar clave o con algún tema puntual, algún jefe de Gobierno que dio algún impulso.

Esto se ve agudizado en las últimas gestiones y está ocurriendo todo lo contrario a una democracia participativa, casi que resquebrajando hasta la tradicional democracia representativa con sucesivas decisiones inconsultas, injustificadas o contrarias a la voluntad de la ciudadanía participativa. Se ha vuelto ritual una escucha formal sin atender razones, que exacerba aún más a quienes participan y se ven sistemáticamente burlados. No hay decisiones justificadas en procesos de discusión amplia e inclusiva, especialmente de aquellos/as que piensan diferente –en el sentido dialógico que Habermas propone para la toma de decisiones–.²⁵⁴⁷

En otros casos, aunque no hay un mandato constitucional expreso, hay leyes constitucionales que le ordenan al Poder Ejecutivo determinados lineamientos y acciones concretas y no se las cumple, ni siquiera cuando las políticas que ellas le encomiendan al Ejecutivo serían la única vía posible para llevar adelante el mandato ambiental.

Vimos cómo se incumplen el Plan Urbano Ambiental (Ley N° 2930 y mandato del art. 104 CCABA) y las leyes en materia de movilidad sustentable (Leyes N° 670 y N° 4633, entre otras). En particular, analizamos cómo, en lo que respecta al subte –único medio de transporte masivo público y sustentable de la Ciudad–, el Poder Ejecutivo hizo poco y en las últimas administraciones desobedece las leyes votadas sobre extensión de la red de subte. Pasaron 20 años y el número total de kilómetros sigue clavado en 53,9, por lo tanto, la situación empeoró.²⁵⁴⁸

Si bien no todas las gestiones de la Secretaría y luego del Ministerio de Ambiente han sido iguales, siempre han carecido de peso en el conjunto de las decisiones del Ejecutivo y no ha tenido grandes iniciativas. El Ministerio de Desarrollo Urbano “manda” y cada vez más y peor contra el ambiente y el patrimonio.

En el 2006, desde la gestión de Juan Manuel Velazco en el Ministerio de Ambiente (Telerman) comienza la buena práctica de los informes anuales ambientales por mandato de la Ley N° 303. Esto debe destacarse en la medida que contrasta con la omisión nacional en la materia durante quince años.

2547. Ver en esta línea: Gargarella, Roberto, “El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos”. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/2014-roberto-gargarella.pdf> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2548. Surge de la confrontación de las leyes de movilidad sustentable incluidas en el cuadro de leyes ambientales en el Cap. X, pto. 1.1. y la realidad detallada en Capítulo X, punto 2.2.5 en la Gestión de Mauricio Macri en Movilidad sustentable y punto 2.2.6 en la gestión de Horacio Rodríguez Larreta. También fue extensamente abonado por la entrevista a Martín Machain, editor responsable de ensubte.com, 05/05/2018.

No hay políticas ambientales en la mayoría de los temas (aire, ruido, ríos, arroyos y aguas, como lo más elemental²⁵⁴⁹) ni educación ambiental. Las políticas en materia de residuos –salvo por momentos– han sido deficientes, erráticas, inconsistentes y ahora claramente regresivas.²⁵⁵⁰ Las propias políticas del GCBA en materia de contaminación audiovisual contradicen la ley vigente.²⁵⁵¹ Con esto incumplen expresos mandatos constitucionales que ponen en cabeza del Poder Ejecutivo estas obligaciones (art. 104) y su deber de gestionar conforme los principios y directrices de los artículos 26 a 32 –principios y directrices muchas veces ignorados o cada vez más frecuentemente violados–.²⁵⁵²

El Poder Ejecutivo siempre fue remiso a aplicar en sus propias grandes obras la evaluación de impacto ambiental que, según el artículo 30 CCABA, recae en forma preeminente sobre él, en su ejercicio del poder de policía. Después de la insistencia ciudadana por la vía judicial comenzó a realizarlo, aunque ahora se pasó a un estadio de audiencia como mero trámite.²⁵⁵³

La creación del APRA había generado grandes expectativas, pero especialmente a partir de 2012 comienza una dinámica de implosión de obras SRE y de aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental y “justificación” de obras y emprendimientos injustificables y con una lógica más de “caja recaudadora y emisora de certificados”.²⁵⁵⁴

Es absolutamente distorsivo y funcional al modelo “extractivista” que la política de protección patrimonial esté descuartizada entre el Ministerio de Cultura y el de Desarrollo Urbano, donde este último “manda”. Debería haber un organismo o instituto con mayor autonomía o descentralizado que reuniera ambas competencias y devolviera el prestigio al área que ha terminado deviniendo en un “reduccionismo” “fachadista”²⁵⁵⁵ y que anclado en la exclusiva defensa de la “autenticidad” y la “originalidad”²⁵⁵⁶ está autorizando a demolerlo todo.

2549. Ver Cap. VIII, ptos. 5, 7 y 8.

2550. Ver Cap. VIII, pto. 6.

2551. Ver la paradigmática causa “Epszteyn” del mega cartel en la Av. 9 de Julio en el Cap. X, pto. 3.10.

2552. Ver Cap. X, pto. 2.5.2.

2553. Analizado in extenso en el Cap. X, pto. 2.5.1. Hay varios casos judiciales durante diferentes gestiones en el Cap. X, ptos. 3.10. y 3.13.

2554. Ver el Cap. X, pto. 2.5.1. Resistencias a la Evaluación de Impacto Ambiental, APRA y la “máquina de no relevante efecto” y varios ejemplos patéticos en los ptos. 2.7.2. Distrito Arcos, 3.10. Fallos en defensa del ambiente y en 3.13. Fallos extractivistas, en contra del ambiente, el patrimonio y el paisaje.

2555. Se refiere al sin fin de casos donde la DGIUR autoriza a demoler manteniendo solo la fachada, como los casos de la casa de los Ezeiza en Alsina y Piedras o la casa de Carlos Calvo y Tacuarí.

2556. Esta concepción quedó detenida en el tiempo en las viejas Cartas del ICOMOS de Atenas de 1931 y Venecia, de 1964. Existe una evolución a partir de la Carta de Nara de 1994, donde hay un nuevo paradigma y allí el valor se lo atribuye el Pueblo (“nada es en sí auténtico, los bienes son valorados a partir de la evocación que hacen de ellos los pueblos” explica Mónica Capando, en la entrevista del 09/12/2017).

Otros incumplimientos constitucionales graves y frecuentes que no solo ocurren en materia ambiental, pero que aquí también agudizan la falta de debate democrático son la violación de la prohibición de delegación legislativa (art. 103) y el avasallamiento de las competencias de las comunas (art. 128).

En efecto el Poder Ejecutivo no puede –bajo pena de nulidad– emitir disposición de carácter legislativo y como contrapartida el Poder Legislativo no puede incurrir en delegación legislativa (art. 103 CCABA). Estos principios son en los últimos tiempos frecuentemente violados, y especialmente señalamos como casos graves los ejemplos del manejo presupuestario de la Corporación Puerto Madero SA, la Corporación del Sur SE y AUSA SA por fuera de la Legislatura y el vaciamiento de las funciones legislativas para disponer tierras del Estado que significó la creación de la Agencia de Bienes SE –hoy ya derogada–.²⁵⁵⁷ Así, entendemos que deben modificarse las Leyes CABA de AUSA y Corporación Buenos Aires Sur y propiciarse la modificación de la normativa interjurisdiccional de Puerto Madero, para garantizar procesos participativos en su toma de decisiones y planificación estratégica, la transparencia y los controles y, fundamentalmente, que sus presupuestos se debatan en la Legislatura aprobando planes de obras con mayores precisiones y evaluaciones de impacto ambiental previos, eliminando la delegación legislativa.

El artículo 128 CCABA establece las competencias de las Comunas, exclusivas en el mantenimiento de espacios verdes y su iniciativa legislativa y las competencias concurrentes de fiscalización y control de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, evaluación de demandas y necesidades sociales, participación en la formulación o ejecución de programas, planificación y control de servicios, entre otras. Todos estos mandatos deben ser ejercidos conforme los principios y directrices de los arts. 26 a 32. Sin embargo, la renuencia primero de la Legislatura a sancionar la Ley de Comunas (Ley N° 1777) tomándose nueve años para concretarlo y hacerlo de manera acotada y con idas y venidas, fijándose sus límites recién en 2008 (Ley N° 2650) y luego todas las limitaciones impuestas por el Poder Ejecutivo central en sus reglamentaciones, la demora en la convocatoria a elecciones –finalmente convocadas en 2011, o sea ¡quince años después!–, demora en la delegación de competencias, falta de asignación presupuestaria y actual funcionamiento concentrado en los presidentes/as de Juntas Comunales como delegados del Poder Central,²⁵⁵⁸

2557. Ver: Cap. X. ptos. 1.2. Las constantes modificaciones al Código de Planeamiento y X.1.4. Leyes de ventas de tierras y concesiones de espacio público que conllevan pérdidas de espacios verdes o su privatización y especialmente el pto. 2.5.4. AUSA y Corporación del Sur como vías de escape al control y 1.6.2.1. La venta de tierras públicas en la Ciudad. El caso paradigmático de la Agencia de Bienes y la venta de tierras del Monumento Histórico Tiro Federal.

2558. Ver la normativa sobre Comunas que da cuenta de la descentralización recortada y “a cuenta gotas”. Disponible en: <http://www.lagremial.com.ar/comunasnormas.html> [fecha de consulta: 29/11/2021].

determinan un desdibujamiento de la descentralización y de la consecuente participación ciudadana a nivel comunal.²⁵⁵⁹

Un caso flagrante de incumplimiento constitucional y legal del PE en el caso de las urbanizaciones de villas y barrios con emergencia urbanística. Esto se patentiza no solo por el relevamiento de la realidad²⁵⁶⁰ sino con solo seguir la correlación de las leyes, que vuelven a repetirse con textos casi similares, ley incumplida tras ley incumplida, o volviendo a declarar la emergencia de lo ya declarado, a pesar de tener en muchos casos presupuestos votados para las urbanizaciones.²⁵⁶¹ Fueron incumplidas por el GCBA a lo largo de estos 20 años las Leyes N° 148 de 1999, N° 1408 del 2004 y N° 2973 del 2008, de las generales; y específicamente en relación a la Villa 1-1-14 la Ley N° 403, al barrio Zavaleta la Ley N° 605, a la Villa 20 las Leyes Nros. 1061, 1770, 1853, 2054 y 2692, a la Villa 21-24 las Leyes N° 1868 y N° 3352, al barrio Ramón Carrillo las Leyes Nros. 1333, 2821, 3277, 3723 y 4009, a la Villa 31-31bis las Leyes Nros. 3343, 3549 y 3759, al barrio de La Boca la Ley N° 2240 y al barrio Mariano Castex la Ley N° 3199. Hay incumplimientos parciales y/o cumplimientos lentos –máxime si se evalúa la rapidez con la que avanza el “negocio inmobiliario” en paralelo “canje” que conllevaron algunas de estas leyes y defectuosos en relación a los barrios de la Comuna 8 del artículo 32 de la Ley N° 5235, en relación al Playón de Chacarita de la Ley N° 5799, a los barrios Magaldi y El Pueblito de la Ley N° 5486 y en la Rodrigo Bueno de la Ley N° 5798. Hay también un cumplimiento defectuoso en el Programa de ayuda a Villa Cartón y Villa Soldati AU7 (Decreto N° 306/07). En muchísimos casos los cumplimientos han debido ser exigidos judicialmente vía amparos en CABA²⁵⁶² o en la causa “Mendoza”. Incluso habiendo causas donde se llegaron a estipular astreintes y sanciones a funcionarios.²⁵⁶³

Es una grave omisión del PE que muchas e importantes leyes sancionadas esperen aún reglamentación y es grave el tiempo transcurrido. Así en el caso de la Ley de Agua (N° 3295), la del Fondo de Compensación Ambiental (Ley N° 3341), varias de energía solar (Ley N° 3635 –paneles fotovoltaicos en alumbrado público–, N° 3636 –paneles fotovoltaicos en señales luminosas– y N° 4024

2559. Ver más sobre este tema en Cap. X, ptos. 1, 2 y 3.14. y especialmente en Cap. XI, pto. 4.3.3., sobre “Descentralización abortada, juntas comunales dirigidas y consejos consultivos ninguneados”.

2560. Ver Cap. VIII, pto. 1, “Villas y asentamientos precarios. Ordenamiento territorial y constructividad”.

2561. Ver en Cap. X. pto. 1.5. Leyes de emergencia urbana, habitacional y/o ambiental. Promesas de urbanizaciones incumplidas.

2562. Ver las distintas causas que analizamos llevadas adelante por ACIJ por temas de falta de agua o espacios verdes o limpieza en villas a lo largo del trabajo y especialmente en el Cap. X. pto. 3.15.

2563. Ver el ejemplo que analizamos en el Cap. X, pto. 3.10 del fallo del Dr. Víctor Trionfetti en la causa “Bernardis, Lilia Beatriz y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A 699-2014/o del 26/06/2015 en la que se debate no solo el derecho a la vivienda sino además las graves implicancias ambientales del incumplimiento de la Ley N° 3199 (barrio Mariano Castex).

–energía solar–), las normas de eficiencia energética (Ley N° 3246, reglamentada parcialmente por Decreto N° 300/2010 y la Guía de eficiencia energética en compras públicas²⁵⁶⁴ que deben mejorarse), la Ley del Régimen de Fomento de Fuentes Renovables (N° 5822 que adhiere a Ley nacional N° 26190),²⁵⁶⁵ la del uso racional de energía (Ley N° 2802 que adhiere al Dec. N° 140-PEN-07²⁵⁶⁶), la del corte automático del agua de manguera (Ley N° 3684²⁵⁶⁷), la de terrazas verdes (Ley N° 4428), la de recolección de agua de lluvia para lavado de veredas (Ley N° 4237), las de sensores lumínicos de ascensores (Ley N° 4513²⁵⁶⁸), la de doble descarga en sanitarios (Ley N° 4879²⁵⁶⁹) y descarga controlada en sanitarios y lavabos (Ley N° 4973) y la Ley de Arbolado Público Urbano (N° 3263), que aprueba el Plan Maestro de Arbolado Público y pone en marcha el Registro de Árboles Históricos y Notables.²⁵⁷⁰ La situación de las normas sobre eficiencia energética y ahorro del agua se agrava si se tiene en cuenta que la redacción de los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación no las deroga expresamente pero tampoco las incorpora textualmente, siendo aún más vago.

En otros casos falta reglamentación complementaria, por ejemplo, en el caso de la regulación de las actividades industriales clasificadas conforme su impacto ambiental (armonizando la Ley N° 2216, CPU y la Ley N° 123) o falta reglamentación parcial, como en materia de control de tabaco (Leyes N° 1799 y N° 3718 y Decreto N° 1501/06). Así también debe ampliarse la reglamentación de la Ley de Residuos peligrosos (Ley N° 2214, Decretos N° 2020/07 y N° 1706/98) estableciendo requisitos, obligaciones y prohibiciones para su almacenamiento transitorio). O se debe actualizar la reglamentación como en caso de la regulación de tintorerías (Ley N° 1727, modificada por Ley N° 3388 y Dec. N° 1512/07).

Verificamos de forma reiterada y con ejemplos de gravedad nuestra hipótesis de que en la mayor parte de las administraciones en el Poder Ejecutivo de la Ciudad ha primado una mentalidad supuestamente “desarrollista” que descalifica los intereses vecinales como si fuesen “particulares o parciales” cuando en realidad encubre poderosos intereses económicos (“extractivismo urbano”) que los/as vecinos/as desenmascaran en defensa de los intereses colectivos.

2564. Disp. N° 451/DGICYC/16, BO 21/11/16.

2565. La ley está sin reglamentar, aunque se dictó la Res. N° 436/17, BO: 02/11/17, crea el “Programa Energías Renovables”. Esto solo tiene alcance acotado.

2566. Aunque se creó un programa, la ley sigue sin reglamentar (Res. N° 341/08, BO 30/03/09, crea el “Programa Eficiencia Energética en Edificios Públicos”).

2567. Declarada no vigente por el Anexo IV de Ley N° 5454, incorporada a la Ord. N° 33581.

2568. Declarada no vigente por el Anexo IV de Ley N° 5454, incorporada al Código de Edificación.

2569. Declarada no vigente por el Anexo IV de Ley N° 5454, incorporada al Código de Edificación.

2570. La ley sigue sin reglamentar; solo se dictaron los Dec. N° 166/13, BO: 09/05/13 y N° 55/14, BO: 11/02/14, donde se transfieren responsabilidades a comunas.

En cuanto a la gestión ambiental del PE, si bien examinamos largamente incumplimientos o cumplimientos deficientes en diferentes aspectos y áreas aplicando el control de ambientalidad con los criterios de la LGA y la CSJN, creemos que el rol que le cupo en los casos emblemáticos de los terrenos de Casa Amarilla, Costa Salguero, Punta Carrasco, shopping Arcos, venta de tierras públicas y reducción de espacios verdes –Tiro Federal, El Dorrego, Catalinas Norte, Norte II y Sur, Playón Colegiales–, la represión en el Borda para tirar abajo el taller y construir un edificio gubernamental, el Paseo del Bajo y los nuevos regresivos Códigos Urbanístico y de Edificación –que describimos y analizamos en el Cap. X, sec. 2 y también en su correlato de causas judiciales en la sec. 3 de dicho capítulo– muestran en toda su crudeza el modelo extractivista urbano en todo su esplendor especialmente en estos últimos diez años.

Muchos casos son acompañados de resoluciones manifiestamente ilegales de APRA y DGIUR como en los escandalosos casos del shopping Arcos, Paseo del Bajo o de los permisos ilegales de obras de Astor San Telmo, Palacio Roccatagliata, Tower Link de Puerto Madero, hotel lindero de Córdoba y Reconquista a la Iglesia y Monasterio de Santa Catalina de Siena, obra lindera a la casa de Jerónimo Podestá, Distrito Quartier Puerto Retiro, Quartier Dorrego (Colegio León XIII), Altos de Independencia, Complejo Concepción Arenal y los edificios de Armenia 1850, Cramer 3155, Congreso 3817 (ex Carrefour), Luis María Campos 112, Fitz Roy y Costa Rica, Carlos Pellegrini 1535, Agüero 2143, Tte. Benjamín Matienzo 1624, Santa Fe y Araoz y en el ex Convento de Villa Devoto (Pareja 3673) –casos detallados y analizados, la mayoría de ellos especialmente con motivo de las causas judiciales en la sec. 3 del Cap. X– y que han sido enviados en varios casos a la justicia penal por parte de algunos/as jueces/zas y ahora presentados por las organizaciones vecinales y defensoras del ambiente y el patrimonio en una denuncia penal que evidencia el carácter sistémico de las conductas reprochables.

Otros casos de reiteradas ilegalidades del PE cuando por decreto modificaban el CPU como en el caso del Decreto N° GCBA-1314-2008 que permite un shopping en la APH y UP Parque Tres de Febrero bajo los arcos del FFCC como vimos en la causa “Asociación Amigos del Lago de Palermo c/ GCBA s/ Amparo”.²⁵⁷¹ También ilegalidades por parte de la DGROC como en el caso del permiso de demolición y obra lindera de la casa de Jerónimo Podestá que analizamos en la causa “Fraga, Ondina Beatriz y otros c/ GCBA s/ Amparo”,²⁵⁷² y peor aún si se consideran los argumentos inconstitucionales contrarios al control de ambientalidad esgrimidos por el GCBA en la causa.

2571. Expte. N° 46554/O, acum. a “Ribauda, Nora Ester y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 44316/O, (Juz. N° 9, Sec. N° 18), fallo del 16/06/2016, que analizamos en el Cap. X, pto. 3.11.

2572. Expte. N° 44092/O y su acum. “Luro, Clelia Susana y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”, Expte. N° 44038/O, en el Cap. X, pto. 3.12.

Analizamos con particular detenimiento y en profundidad los casos del shopping Distrito Arcos y de la autopista del Paseo del Bajo como ejemplos paradigmáticos del (des)control de ambientalidad por parte del PE²⁵⁷³ porque allí se verifica un accionar contrario a derecho y carente de razonabilidad del APRA,²⁵⁷⁴ que no supera tampoco el control de ambientalidad, con obras ilegales autorizadas contrarias y previas a la ley, falta de respuesta a las objeciones a las EIA, incumplimiento al CPU que establecía que en caso de privatización o desafectación de tierras del dominio público se destinará como mínimo el 65% de la superficie total para uso y utilidad pública transfiriéndose su dominio a la Ciudad para espacios verdes –en el primer caso– y el “maquillaje” verbal en la denominación de los proyectos²⁵⁷⁵ pero también porque aparece el juego de los distintos poderes del Estado en la maniobra. Así, la inconstitucionalidad de la Ley N° 4477 votada por la Legislatura en el caso de Distrito Arcos *ex post* de las obras ilegales –sin audiencia pública ni doble lectura– o el encubrimiento por la insustentable Ley N° 5796 de CABA de la inconstitucionalidad del Decreto N° PEN-255-17 de venta de tierras nacionales, y la inconstitucionalidad de la Ley N° 5797 votada contrariando el PUA, en el otro caso, con una audiencia pública sin informes técnicos en Legislatura y falta de respuesta a las objeciones planteadas en la audiencia, entre otras ilegalidades.²⁵⁷⁶ En el ámbito judicial también hubo un lamentable final que cerró el circuito en la causa FECOBA²⁵⁷⁷ que permitió la apertura del shopping y en la Justicia Federal, la venta de Catalinas Norte II y la Manzana IQ de Puerto Madero. Queda una causa judicial federal

2573. Ver en el Cap. X los ptos. 2.7.2 y 2.7.3.

2574. Irracional y escandalosa categorización del shopping Distrito Arcos por parte del GCBA como de “Impacto Ambiental SRE” (Res. DGET del APRA del 20/12/2013) a pesar de que “los centros de compras, [...] las obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrados [y] los grandes emprendimientos que por su magnitud impliquen superar la capacidad de la infraestructura vial o de servicios existentes”, requieren EIA, Nueva Res. APRA del 10/04/2014 que emitió la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) dando el aval ambiental al Distrito Arcos, posterior a la construcción total del shopping, sino que también al dictado de la medida cautelar en segunda instancia.

2575. Hablan de paseo de compras de comercios minoristas a cielo abierto para referirse a un shopping y de Parque Lineal y Paseo para referirse a una autopista de 12 carriles.

2576. En el *modus operandi* de la Legislatura en el caso del Paseo del Bajo también se verifica un ejemplo típico de la modalidad de segmentación de un proyecto inconstitucional en varias leyes para facilitar su votación con diferentes mayorías o diferentes alianzas (en este caso la Ley N° 2638/2008 –aprobación del convenio con Nación para la “Autopista Ribereña”, aquí se hablaba de autopista–, Ley N° 5796 para la venta de tierras para su financiamiento y Ley N° 5797 para la rezonificación para el Parque Lineal-Paseo del Bajo).

2577. Analizamos extensa y detalladamente las causas “Charlón, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 46452/0 y su acum. “FECOBA y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”, Expte. N° A68795/0; Sala II CAyT, “Charlón, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”, Expte. N° 46452/1, fallo del 10/12/2013, voto por sus fundamentos Dres. Centanaro y Daniele y ver también Sala II, CAyT, en “FECOBA y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A68795-2013/0, fallo del 02/12/2014, hablando bien de las cautelares en Cap. X. pto. 3.10.

aún con final abierto por el Paseo del Bajo donde se cuestiona la innecesaridad e ineficacia de la obra (Expte. 22072/2016).

Analizamos también in extenso los Nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación²⁵⁷⁸ mostrando varias inconstitucionalidades que entrañan desde que debió forzarse por vía judicial la participación en su elaboración como marca la CCABA,²⁵⁷⁹ su extendido rechazo en los casos donde pudo abrirse alguna instancia de participación social, la falta de escucha a la ciudadanía por parte del PE en la versión final que se ingresó a la Legislatura y cómo contradicen el PUA –si bien hubo difusión mediática de buenos efectos “verdes” futuros–. Los/as vecinos/as y expertos/as han desenmascarado cómo el nuevo Código Urbanístico mantiene y consolida las condiciones tendenciales de desarrollo inmobiliario, atentando aún más contra la calidad de vida, degradando el ambiente, aumentando el efecto “isla de calor”, promoviendo el aumento de gastos de energía y la congestión y la centralización de los desplazamientos, aumentando las alturas y la densidad en toda la Ciudad sin provisiones de infraestructura social ni espacios verdes, produciendo un impacto gentrificador sobre el precio de la tierra urbana. En la misma línea el Código de Edificación, con condiciones infrahumanas de habitabilidad en departamentos y aulas de escuelas, imprevisión de durabilidad de los materiales y ausencia de provisiones energéticas, entre otras muchísimas objeciones. Ambos Códigos no pasan los test de ambientalidad, por afectar los más básicos principios de no regresión, intergeneracional y de prevención del Derecho Ambiental (art. 4 LGA) –aún sin levantar la vara a los estándares de armonía con la Naturaleza–. Además, violan la CCABA y la CN y el PUA y, por otro lado, no se presentaron junto a un Código Ambiental ni contienen normas o provisiones ambientales de ninguna índole.

Los/as funcionarios/as encargados/as del control de legalidad en los organismos del Poder Ejecutivo deben hacer un control de ambientalidad conforme las normas constitucionales, convencionales y leyes de presupuestos mínimos. No se están cumpliendo los “mandatos de optimización” que sus principios disponen y que son operativos y vinculantes. Entendemos que hay casos donde el incumplimiento configura delitos.

XII.5.3. Una justicia poco dialógica y casi nada activista en lo ambiental

El reconocimiento constitucional del derecho al ambiente y los mecanismos procesales idóneos susceptibles de ser interpuestos ante su posible lesión no alcanzan para hacer efectiva su tutela. Es indispensable contar con

2578. Ver en el Cap. X el pto. 2.7.4.

2579. “Baldiviezo Jonatan Emanuel y O. c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A24068-2016/o, para garantizar la participación ciudadana de los habitantes de la CABA, de cada una de las comunas.

instituciones dispuestas a aplicarlos. La tutela judicial está fallando y también su inmediatez.

Muchos de los nuevos derechos e instituciones participativas consagradas en nuestra innovadora Constitución, ya recortados algunas veces por la Legislatura e interpretados *a piacere* por el GCBA, además sufren las resistencias del Poder Judicial. Lo que al principio de la autonomía podía ser leído como un inicio gradual –lógicas dificultades para una adaptación paulatina– con el paso de los años se vuelve injustificable, sobre todo a medida que se sancionaron las leyes nacionales de presupuestos mínimos y las leyes de la Ciudad.

Si bien lo que ocurre en la Justicia no es siempre negativo y el análisis de la jurisprudencia no permite una lectura lineal porque las nuevas instituciones encontraron a veces ayuda, y otras, traba en las nuevas instituciones del Poder Judicial, lo cierto es que en los resultados finales la Justicia de la CABA no está a la altura de las circunstancias en materia de protección del ambiente, máxime en un momento en que el “extractivismo urbano” arrecia.²⁵⁸⁰ Sorprende la bajísima eficacia de los procesos colectivos ambientalmente relevantes, dado que solo se logra una sentencia definitiva favorable en el 29% de los casos, con el agravante de que a veces se llega ya sin cautelar y/o que después las ejecuciones son eternas o incumplidas en muchos casos.²⁵⁸¹

Del análisis exhaustivo de todos los fallos en procesos colectivos registrados, de todos los fallos del TSJ con implicancias ambientales y de todos los fallos de la Justicia CAYT a los que pudimos acceder a través de la búsqueda de palabras claves y/o de actores relevantes que hicimos en el Capítulo X, sección 3, concluimos que el Poder Judicial de la Ciudad está dividido en su visión y aplicación de la Constitución en materia ambiental, y también en su asimilación de la “democracia participativa”. La mayoría de las veces se ignoran los principios ambientales y los presupuestos mínimos de las leyes federales y todo el andamiaje constitucional, de derecho internacional y las herramientas procesales a su alcance para llevar adelante procesos ambientales. Falta activismo judicial y hay escasa utilización de los instrumentos innovadores que habilita la Constitución de la Ciudad y los principios ambientales. En general y salvo honrosas excepciones los/as jueces/zas no actúan como el Poder Judicial de una “democracia participativa”, incluso algunos recurren a citas y formulismos decimonónicos para justificar actos de dudosa calidad institucional aun en la lógica de las democracias representativas avanzadas.

Del análisis de la jurisprudencia del TSJ²⁵⁸² surge que ha sido y es en general un tribunal muy conservador y formalista, poco activista y poco inno-

2580. Ver el extenso y documentado análisis en el Cap. X, acáp. 3.

2581. Ver en el Cap. X el pto. 3.4.

2582. Ver en el Cap. X los ptos. 3.5. y 3.9.

vador. Se detectan las evidentes resistencias en la aplicación de los nuevos y originales institutos creados en 1996, a veces recortando aún más lo ya cercenado legislativamente.

El relevamiento sistemático de los fallos judiciales en los que se debate sobre la necesidad o no de EIA o de votaciones legislativas con doble lectura revela que muchos de los problemas se suscitan al impedirse o dificultarse que los/as vecinos/as puedan participar o al ignorarse lo que ellos/as han dicho al celebrarse dichas audiencias. El injustificado cuestionamiento a la legitimación activa de quienes se agravan por la omisión de llevarlas a cabo o de quienes habiendo participado recurren a la vía del amparo es sistemático por parte del GCBA perturbando y demorando las causas a lo largo de las tres instancias, y lo peor es que hasta recibe acogida en algunos penosos fallos.

Muchos de los mejores fallos en materia ambiental²⁵⁸³ son los que conceden cautelares en la primera instancia. Allí, la mayoría de los jueces/zas aplican los principios de prevención y precaución. Pero luego, por un lado, la Cámara en general funciona como un filtro de medidas preventivas, revocando en la mayoría de los casos muchas cautelares apeladas (las Salas I y III en la mitad de los casos y la Sala II en dos tercios de los casos –lo cual es gravísimo porque además ella sola ha resuelto igual cantidad de causas que las otras dos salas juntas–),²⁵⁸⁴ lo que pone en riesgo la eficacia de las posibles sentencias y funciona como un guiño permisivo para el avance ilegal de obras de desarrolladores inmobiliarios ante la “vista gorda” o la connivencia gubernamental o del propio Poder Ejecutivo. Por otro lado, aún en la propia primera instancia, los fallos de fondo no son tan protectores del ambiente, el patrimonio y el espacio público ni tienen la misma contundencia que tuvieron sus cautelares. No se aplican ni en la etapa probatoria ni durante el transcurso de la causa las herramientas procesales que el activismo judicial ambiental habilita. Tampoco se aplican los principios ambientales en la mayoría de las sentencias de fondo. Es la segunda instancia, en la más reducida cantidad de casos que llegan apelados, la que revierte en los fallos de fondo en alguna medida y levanta un poco el nivel de eficacia en la protección del patrimonio en general y en menos casos del ambiente, a diferencia de lo que sucede con las cautelares –y contrariamente a lo que creen la mayor parte de los entrevistados/as, incluso del Poder Judicial–.

Obviamente son muchos menos aún los casos que llegan al TSJ, el que en el 92% de los casos confirma las sentencias de Cámara.²⁵⁸⁵ Podemos decir que el destino final de las causas se juega en la segunda instancia. Sin embargo, lo

2583. Ver en el Cap. X los ptos. 3.10.; 3.11. y 3.12.

2584. Ver en el Cap. X el pto. 3.13.

2585. Ver en el Cap. X el pto. 3.4.

llamativo es la cantidad de oportunidades perdidas del TSJ de levantar la performance y generar una jurisprudencia en materia ambiental a la altura de nuestra Constitución de CABA y del nivel de conciencia de los/as porteños/as en la materia. Como el TSJ de la Ciudad de Buenos Aires no ha podido seguir el increíble ejemplo de la CSJN, siendo además que esta última actúa en muchos menos casos por ser la materia en general competencia local, en causas institucionalmente mucho más graves y complejas y que tiene herramientas constitucionales, institucionales y procesales más limitadas, pero ha desplegado creatividad, activismo en la aplicación de los principios ambientales y ha mostrado independencia y decisión más allá del signo político del Gobierno nacional o provincial al que tuviera que marcarle límites.²⁵⁸⁶

En términos generales, hay un poco más de conciencia en el Poder Judicial en materia de protección del patrimonio que en los temas estrictamente ambientales o de preservación del espacio público. Las resistencias son mayores aún para aceptar el principio de legalidad como un bien común o cuando se debaten cuestiones institucionales de competencias de comunas o de participación en relación a los temas bajo estudio –que no se compadece con otros positivos criterios asumidos cuando se discuten problemas que afectan al propio Poder Judicial o a alguno de sus integrantes–.

El Poder Judicial de la Ciudad ha dictado sentencias que violan principios básicos del derecho ambiental²⁵⁸⁷ reconocidos constitucional, internacional y legalmente (art. 41 CN, art. 27 CCABA y, en las posteriores al 2002, art. 4 LGA y desde agosto de 2015, art. 240 CCC) y reconocidos por la profusa jurisprudencia de la CSJN. Muchas de esas sentencias, incluso posteriores al 2002, al no tener en cuenta los propios principios reconocidos en las leyes de presupuestos mínimos violan el principio de congruencia. Hay una aplicación restringida de los principios de prevención y precaución, en general solo circunscripto en el mejor de los casos a las cautelares. Nunca tienen presente el principio de equidad intergeneracional –salvo algún caso aislado– que sería fundamental para requerir y exigir ante los avances del extractivismo mayor exhaustividad en los estudios de impacto ambiental en relación al impacto acumulativo de la sumatoria de obras. Muchos de los fallos violan hasta el principio de sustentabilidad, porque privilegian el desarrollo urbanístico sin una gestión adecuada del ambiente, comprometiendo las posibilidades de las generaciones presentes y futuras. No aplican el principio de progresividad y no regresión –que facilitaría muchas decisiones de manera más rápida y contundente–, como sí se ha aplicado algunas veces en relación a otros derechos sociales. Violan el principio

2586. Ver en los Cap. VII y X los ptos. 3.3. y 3.6.

2587. Si bien se analizan varios de estos fallos a lo largo de todo el Cap. X, acáp. 3, se los analiza en profundidad y detalle especialmente en los ptos. 3.13. y 3.5.

de responsabilidad, especialmente cuando el generador de los efectos degradantes del ambiente es el propio Estado, a través de los actos de algunos de sus funcionarios. Violan en su contralor de los límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes –sean estos privados o públicos– al no compatibilizarlos con los derechos de incidencia colectiva, como manda el nuevo Código Civil y Comercial al reconocer la “función ecológica de la propiedad” y expresamente que dicho ejercicio “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” (art. 240 CCC). En general, los fallos judiciales no efectúan un adecuado control de ambientalidad en función de la obligación legal que les incumbe (arts. 3 y 5 LGA²⁵⁸⁸). Si se levantara la vara desde una perspectiva ecologista los principios del Buen Vivir serían también derecho vigente y se aplicaría el principio *in dubio pro natura*.

El protagonismo en la defensa del ambiente en estos 20 años ha sido llevado a cabo fundamentalmente por la sociedad civil a través de la judicialización de sus violaciones. Aunque muchas causas aparezcan como causas de particulares, se fue construyendo una red de organizaciones y personas en defensa del ambiente y del patrimonio, al principio por caminos diferentes y con más geolocalización barrial, pero en los últimos años con una articulación y solidaridad interbarrial y pluritemática y con un accionar colectivo de mayor inmediatez. A pesar de ello, el acceso a la justicia en materia ambiental no está universalmente garantizado en la Ciudad de Buenos Aires. Hay sectores duramente castigados por la discriminación ambiental que difícilmente acceden a la justicia, salvo en casos llevados por ONG como *leading cases* de litigios estructurales o en los períodos o temas en que el Ministerio Público de la Defensa ha decidido asumirlos.

No se puede ignorar el complejo entramado de intereses que rodea a los casos de conflicto entre ambiente y patrimonio y el pretendido “desarrollo urbanístico”. Incluso hasta en otorgamiento de una cautelar o en los tiempos de ejecución se juega el destino de la eficacia de la Justicia en protección o no de nuestros bienes comunes. Los/as jueces/zas no deberían atarse solo a reglas formalistas, ignorando la realidad, sino asumir la defensa del ambiente como deber constitucional y utilizar las herramientas que el Derecho Ambiental otorga.

2588. “Art. 3. La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en esta.

Art. 5. Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”.

Si bien hay casos en los que finalmente las obras fueron dejadas de lado por parte del propio Poder Ejecutivo después de iniciarse un juicio, sobre todo si hubo gran movilización vecinal o barrial –o también hay casos en los que el proyecto se modifica o se llega a algún acuerdo– de ello no hay constancias en los expedientes. De lo que hay constancias es de la bajísima eficacia de los amparos colectivos presentados en casos ambientalmente relevantes en los fallos de fondo²⁵⁸⁹ por causa de injustificados rechazos *in limine*,²⁵⁹⁰ la falta de regulación de acciones colectivas ordinarias que llevan al uso del amparo en casos en que las violaciones no son tan manifiestas y, generalmente, la falta de adecuada aplicación de los principios ambientales vigentes por parte de los jueces/zas. A ello hay que sumarle que la baja supervivencia de cautelares en la segunda instancia²⁵⁹¹ y las dificultades de ejecución o la contumaz inexecución en muchos casos vuelven muchas buenas sentencias definitivas en estériles.²⁵⁹²

En el desarrollo de nuestro trabajo hemos dado mayor espacio en el análisis en profundidad a los mejores fallos y a las disidencias en defensa del ambiente, del patrimonio y del paisaje –no guardando proporción con la cantidad de los fallos y votos negativos que arroja la estadística– para aportar una reseña útil en futuras causas y fallos y a modo también de reconocimiento a los/as jueces/zas más estudiosos/as, comprometidos/as, innovadores/as y/o activistas, a los/as vecinos/as, organizaciones y colegas que llevaron adelante esas causas.

Los fallos que consignamos como negativos desde la perspectiva ambiental corroboran nuestras hipótesis críticas sobre el Poder Judicial. Así, entre otros ejemplos, vimos cómo tanto en fallos del TSJ y a veces en Cámara, en general esgrimiendo pretextos formales o criterios hiperrestrictivos de falta de legitimación –tratándose de una legitimación amplísima– o falta de “causa” –aplicando esta doctrina de forma más restrictiva que la CSJN en el contexto de una Constitución más abierta, “participativa” y que hasta prevé el control de constitucionalidad en abstracto– no solo se revocan las cautelares sino que hasta se anula todo lo actuado por las anteriores instancias o se falla en contra de amparos en casos de gravedad ambiental, sin atender a los mandatos constitucionales ni aplicar los básicos principios ambientales²⁵⁹³ en las causas:

- “Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ otros procesos incidentales en Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo” (obra AUSA);²⁵⁹⁴

2589. Ver Cap. X., pto. 3.4.

2590. Ver Cap. X., pto. 3.2.

2591. Ver el análisis de las cautelares en Cap. X., pto. 3.4. y en Cap. X. pto. 3.5. “Análisis de los fallos del TSJ en materia ambiental y patrimonial (1998-2017)” y la crítica a su rechazo en Cap. X. pto. 3.9.

2592. Ver Cap. X. ptos. 3.14. y 3.15.

2593. Ver Cap. X, esp. los ptos. 3.2.2., 3.2.3., 3.5. y 3.13.

2594. TSJ CABA, Expte. N° 7632/10, sentencia del 30/03/2011.

- “Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/ Amparo s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” (Punta Carrasco);²⁵⁹⁵
- “Frondizi, Marcelo Hernando y otros c/ GCBA y otros s/ Medida cautelar autónoma s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido” (Hospital Borda-daños al patrimonio y pérdida de espacios verdes);²⁵⁹⁶
- “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales” (Casa de Carriego) en la queja por la cautelar;²⁵⁹⁷
- “Lubertino, María José y otros c/ GCBA s/ Amparo s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido” (autopista en túnel bajo la Av. 9 de Julio);²⁵⁹⁸
- “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Teso, Oscar Emilio y otros c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales (adoquinado)”;²⁵⁹⁹
- Un caso más raro es el del uso en primera instancia del pretexto de la inexistencia de “causa” que encontramos en el fallo de Pablo Mántaras en “Quinto, Natalia Gimena y otros c/ Corporación Buenos Aires Sur SE s/ Amparo” (pérdida de espacios verdes y públicos-terrenos de Casa Amarilla),²⁶⁰⁰ afortunadamente revocado en Cámara por el voto de los Dres. Zuleta y Schafrik.

Particularmente, en muchos de estos casos en que los/as jueces/zas argumentan que el amparista no logró demostrar la manifiesta lesión al ambiente para fundar su rechazo en la falta de causa o la falta de legitimación, correspondería estar a favor de la admisibilidad aplicando el “principio de prevención”, aplicar “principio de la carga dinámica de la prueba” y/o eventualmente reconducir la acción. El ejemplo prototípico es el voto mayoritario

2595. Expte. N° 7774/10 y su acum. Expte. N° 7731/10 “GCBA s/ Recurso de queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Di Filippo, Facundo Martín C/ GCBA s/ Amparo”, fallo del 15/11/2011, voto mayoritario: Dres. Sáez y Lozano, Dra. Conde; disidencias: Dra. Ruiz, Dr. Casas.

2596. TSJ, Expte. N° 10916/14 y su acum. Expte. N° 10900/14 “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Frondizi, Marcelo Hernando y otros c/ GCBA s/ Medida cautelar autónoma”, fallo del 16/12/2015. Causas conexas: TSJ “Frondizi, Marcelo Hernando y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 10931/14 y “Naddeo, María Elena y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”. Expte. N° 10780/14. También había sido negativo el fallo en Sala I, “Frondizi, Marcelo H. y otros c/ GCBA s/ Amparo”, del 28/12/2012.

2597. TSJ, Expte. N° 10386/13. Fallo del 17/12/2014.

2598. TSJ, Expte. N° 9494/13, votos de los Dres. Casas, Lozano, Dra. Conde y Dra. Ruiz. También había sido negativo el fallo en Sala I, “Lubertino, María José y otros c/GCBA s/ Amparo”, Expte N° 34409/1, sentencia del 08/07/2010.

2599. TSJ Expte. N° 10501/13, fallo TSJ de 11/09/2014.

2600. Expte. N° A4-2016/O, fallo del 16/06/2016.

del TSJ en la causa “Di Filippo”, antes citado²⁶⁰¹ y reiterada hasta el hartazgo en graves fallos posteriores, como hasta el más reciente que sepulta la Villa Roccatagliata en la causa Vera.²⁶⁰²

Otros fallos contrarios al ambiente, el patrimonio y/o el paisaje que corroboran nuestras hipótesis²⁶⁰³ son aquellos en los que se incurre en violaciones o no aplican los principios ambientales y/o aquellos específicos de resguardo del patrimonio, no adecuan el proceso a la lógica de los procesos colectivos, donde e/la juez/a no usa sus facultades procesales ambientales y/o no actúa de manera activista. Entre otros:

- el del TSJ en “III República de la Boca c/ GCBA s/ Amparo s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido (pérdida espacios verdes y públicos-terrenos de Casa Amarilla)”,²⁶⁰⁴ después de dos excelentes fallos de primera y segunda instancia favorables al reclamo de los/as vecinos/as en defensa y protección del espacio verde y público;
- el del TSJ que rechaza la queja en la causa “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo” (omisión de cumplimiento del GCBA de sus obligaciones ambientales en villas),²⁶⁰⁵
- el del TSJ en “Teso, Oscar Emilio y otros c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales” (adoquinado en Casco Histórico),²⁶⁰⁶ ya mencionado al criticar los fallos restrictivos en el punto anterior;
- el del TSJ en “Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ Amparo” y su acumulado²⁶⁰⁷ que libera la construcción de las ilegales torres de TGLT SA en Caballito;
- el del TSJ en autos “Zoológico, Ciudad de Buenos Aires s/ hábeas corpus” (chimpancés),²⁶⁰⁸

2601. Expte. N° 7774/10 y su acum. Expte. N° 7731/10 “GCBA s/ Recurso de queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/ Amparo”, fallo del 15/11/2011, voto mayoritario: Dr. Saez, Dr. Lozano, Dra. Conde; disidencias: Dra. Ruiz, Dr. Casas.

2602. TSJ, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Vera, Gustavo Javier c/ GCBA y otros s/ Amparo-genérico”, Expte. N° 15101/18, sentencia del 26/10/2018, votos mayoría: Dres. Lozano y Casás y Dra. Conde; en contra: Dra. Ruiz. Weimberg no vota (Acordada N° 40/2014).

2603. Ver el Cap. X, pto. 3.13.

2604. Expte. N° 4761/06, LL 2007-B-146, sentencia del 21/11/2006.

2605. Expte. N° 28696/0.

2606. Mencionado al hablar de los fallos del TSJ en Cap. X.3.5.; TSJ, Expte. N° 10501/13, fallo del 11/09/2014.

2607. TSJ, “TGLT SA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 14045/16, sentencia del 04/07/2018 y su acumulado “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asociación Civil y Vecinal SOS Caballito por una Mejor Calidad de Vida c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 14047/16, votos de mayoría: Dr. Lozano, Dr. Casás; disidencia Dra. Conde, Dra. Weinberg se excusó.

2608. TSJ, “Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales –AFADA– s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Incidente de recurso de inconstitucio-

- el fallo de la Sala II en “FECOBÁ y otros c/ GCBA s/ Amparo” acumulado a la causa “Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Amparo” (shopping Distrito Arcos),²⁶⁰⁹ con el voto de los Dres. Estaban Centanaro y Juan Lima se negó la legitimación en materia ambiental a un directivo de FECOBÁ habitante la Ciudad de Buenos Aires, en una causa de gravedad institucional por la violación del debido proceso adjetivo en el ámbito legislativo y las intervenciones contrarias a derecho del APRA y DGIUR –con disidencia de la Dra. Daniele–;
- el de la Sala II en “Asociación Amigos de Alto Palermo c/ GCBA s/ Amparo” (obra ilegal de la Torre Berutti y estacionamiento)²⁶¹⁰ que revocó la medida cautelar dictada por la jueza Danas, con disidencia de la Dra. Daniele;
- los fallos de la Sala II en la causa “Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA s/ Amparo” (mega cartel led de Coca Cola sobre la avenida 9 de Julio-contaminación audiovisual),²⁶¹¹ con disidencias de la Dra. Daniele, especialmente en materia de “bienes no transables”;
- el de la Sala II en la causa “Devoto, Rubén Ángel c/ GCBA s/ Amparo” (Parque del Sur dominio público, no privado. Privatización de tierras públicas)²⁶¹² con disidencia de la Dra. Daniele;
- el fallo de la Sala II en la causa “Scorofitz, Néstor Eduardo y otros c/ GCBA s/ Amparo” (estacionamiento subterráneo bajo el Parque Las Heras - daño al patrimonio y al arbolado y pérdida de tierras con absorción),²⁶¹³ –con voto de los Dres. Centanaro y Lima; Dra. Daniele de licencia– hace lugar a los recursos de apelación, da por cumplidos todos los recaudos administrativos del proceso de evaluación de impacto ambiental y niega el carácter de zona arqueológica, sosteniendo que es un simple sitio histórico, aunque ordena que en el procedimiento de trasplante de árboles se adopten las sugerencias de la perito;²⁶¹⁴

nalidad en Zoológico, Ciudad de Buenos Aires s/ Hábeas corpus”, Expte. N° 15070/18, sentencia 19/12/2018, voto mayoría de Dra. Conde, Dr. Casás y Dr. Lozano, en contra: Dra. Ruiz. Dra. Weimberg no vota (Acordada N° 40/2014).

2609. Expte. N° 46452/0, iniciado el 10/12/2012. Ver tmb.: Sala II, “Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”, Expte. N° 46452/1, fallos del 10/12/2013, voto por sus fundamentos Dr. Centanaro y Dra. Daniele y Sala II, “FECOBÁ y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° A68795-2013/0, fallo del 02/12/2014.

2610. “Asociación Amigos de Alto Palermo c/ CABA s/ Medidas incidentales”, Expte. N° 44463/0, fallo del 24/04/2012, voto de la mayoría: Dr. Centanaro y Dr. Lima; disidencia Dra. Mabel Daniele.

2611. Expte. N° 37925/0.

2612. Es un fallo muy grave porque se sostiene que el “bien era del dominio privado del Estado y que la limitación de ser UP no importaba la afectación de todos los bienes inmuebles al dominio público”.

2613. Expte. N° 38385/0.

2614. Sala II CAyT, Expte. N° 38385/0, sentencia del 22/09/2015.

- el de la Sala I “Ecología y Desarrollo Asociación Civil c/ GCBA s/ Amparo” (Licitaciones de Costanera Norte en UP)²⁶¹⁵ que revoca la cautelar dictada por la Dra. López Vergara (Juz. N° 6);
- el de la Sala I en la causa “Guiñazu, Cristina Estela y otros c/ GCBA y otros s/ Incidente de apelación” (Reserva Ecológica-contaminación acústica)²⁶¹⁶ que revoca la cautelar ordenada por Guillermo Scheibler que había prohibido los eventos masivos en la ex Ciudad Deportiva de Boca y en la Costanera Sur después de las mediciones acústicas y de vibraciones en la “Creamfield”;
- el de la Sala I en la causa “Asociación Civil Basta de Demoler c/ GCBA” (adoquinado av. Juramento entre av. Cabildo y las Barrancas de Belgrano).²⁶¹⁷
- el de la Sala II en la causa “Federación de Cooperativas de reciclado Limitada y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo ambiental”²⁶¹⁸ que levantó la cautelar dispuesta por la jueza Liberatori en el amparo por la incineración de residuos;
- varios fallos negativos desde la perspectiva ambiental en la causa “Lubertino, María José c/ GCBA y otros s/ Amparo”²⁶¹⁹ (autopista en Túnel bajo la av. 9 de Julio) tanto los de Cámara del 08/07/2010 que revoca la cautelar sin que haya EIA,²⁶²⁰ como la sentencia del 12/12/2011 que revoca la sentencia de primera instancia –revocando la nulidad de la resolución que convocó a licitación y esta misma–²⁶²¹ y la ya mencionada del TSJ.²⁶²²
- Queda una causa judicial federal aún con final abierto por el Paseo del Bajo donde se plantea la innecesaridad e ineficacia de la obra (Exp. N° 22072/2016), pero que ante el hecho consumado de la culminación de esa obra se limita a intentar la construcción de una obra complementaria de un túnel bajo los diques de Puerto Madero.

2615. Fallo del 07/05/2014, jueces/zas: Mariana Díaz y Fabiana Schafrik, y Fernando Juan Lima en calidad de juez subrogante.

2616. Sala I CAyT, Expte. N° A70054-2013/1, fallo de 26/02/2014. (voto Dras. Díaz y Schafrik. Dr. Carlos Balbín de licencia). Revoca el fallo del 27/12/2013 del Juz. N° 13 (Reserva Ecológica).

2617. Expte. N° A28340-2014, fallo de mayo de 2015.

2618. Expte. N° 12519-2018/o, fallo del 23/11/2018 –medida cautelar suspendiendo la vigencia de la Ley N° 5966–.

2619. Expte. N° 34409/o y su acumulado.

2620. Sala I CAyT, fallo del 08/07/2010.

2621. Juz. N° 13 (Dr. Scheibler), sentencia del 31/08/2010.

2622. TSJ, “Lubertino, María José y otros c/ GCBA s/ Amparo s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 9494/13, fallo del 28/04/2014, votos de los Dres. Casas; Lozano, Dra. Conde y Dra. Ruiz, ya comentado en el Cap. X. pto. 3.5.

- varios fallos en la causa “Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ Amparo” (Metrobus de la av. 9 de Julio, afectación del arbolado y paisaje y supresión de espacio verde).²⁶²³ En particular el fallo del juez Fastman²⁶²⁴ que levanta las cautelares, el del juez Ferrer en su revocatoria parcial²⁶²⁵ y la sentencia de la Sala III del 10/05/2013, basándose fundamentalmente en los “dichos” del GCBA (voto del Dr. Corti y Dra. Seijas) que ratifica la continuidad de las obras;
- el fallo de fondo del juez Fastman en la causa “Young Dora y otros c/ GCBA s/ Amparo” (Villa Roccatagliata),²⁶²⁶ que después de haber concedido la cautelar, rechazó el amparo para proteger el patrimonio y el paisaje frente a las obras ilegales; como así también el del TSJ en la causa (conexa) “Vera”;²⁶²⁷
- los fallos de los Dres. Otheguy con relación a la cautelar y Ammirato en “Vázquez Duplat, Ana María y otros c/ GCBA s/ Amparo” (espacio verde y público y participación ciudadana)²⁶²⁸ rechazando detener el enrejamiento de Parque Centenario y la solicitud de un proceso democrático para gestionar un plan de manejo participativo vecinal;
- un desacertado fallo del juez Scheibler²⁶²⁹ y un fallo de la Sala I plagado de contradicciones lógicas en la causa “Roselló, Patricia c/ GCBA s/ Amparo” (Construcción del CGP Comunal en la Plaza Boedo-UP),²⁶³⁰ con disidencia del Dr. Balbín y luego satisfactoriamente revocado por el TSJ;²⁶³¹

2623. Ver tmb. TSJ, “Travesas, Oscar A. c/ GCBA y otro s/ Amparo” y sus acum., Expte. N° A254-2013/O, sentencia 04/03/2013.

2624. Juz. N° 14 CAyT, fallo del 26/03/2013.

2625. Juz. N° 23 CAyT, fallo del 06/03/2013.

2626. Expediente N° A64913-2013/O, iniciado el 27/08/2013.

2627. TSJ, “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Vera, Gustavo Javier c/ GCBA y otros s/ Amparo – genérico”, Expte. N° 15101/18, fallo del 26/10/2018, votos mayoría: Dres. Lozano; Casás y Dra. Conde, en contra: Dra. Ruiz, Dra. Weinberg no vota (Acordada N° 40/2014).

2628. Expte. N° 32-2013/O, fallo de marzo del 2015.

2629. Llama la atención siendo uno de los jueces que más fallos consistentes a favor del ambiente y el patrimonio ha emitido. Aquí entendió que el accionar de la Administración “no puede considerarse como alejado de un modo ‘manifiestamente arbitrario o ilegítimo’” y rechazó el amparo. Solo se trataba de no violar el principio de progresividad y no regresión en materia de espacios verdes, pudiéndose construir o comprar otro espacio ya cementado para la oficina pública en cuestión.

2630. Juz. N° 13 CAyT, Expte. N° 39871/O, fallo del 20/09/2011, no hace lugar a la demanda y fallo del 13/07/2012 con voto de los Dres. Weinberg y Corti.

2631. TSJ, “Roselló, Patricia Valentina c/ GCBA s/ Amparo s/ Recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 9486/13, sentencia del 21/03/2014 y su acum., “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Roselló, Patricia Valentina c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 9434/12.

- un desacertado fallo de la jueza Danas en “Di Lernia, Liliana Noemí y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”²⁶³² (ensanchamiento av. Paseo Colón –demolición “Escuela Taller del Casco Histórico” y “Edificio Marconetti” con protección patrimonial (Ley N° 2584 y N° 3056)– obra mal categorizada como SRE) rechazó el amparo por “meros dichos” del GCBA.

También ratifican nuestra hipótesis crítica en relación a la Justicia de CABA los fallos supuestamente favorables a la protección del ambiente o el patrimonio, pero temerosos de ordenar demoler o volver atrás las obras o las construcciones ilegales “dado el estado de avance de la construcción”, como en los casos:

- “Hernández Olga Pilar y otros c/ GCBA s/ amparo”²⁶³³ donde el juez pide al PE que indique cómo hacer readecuaciones de la obra o proyecto;
- en el fallo de la Sala II CCAYT, del 30 de septiembre de 2014, en la causa “Zarate Villalba Juan Ramón y otros c/ GCBA s/ Amparo” (Villa Rodrigo Bueno),²⁶³⁴ cuando por mayoría ese tribunal disponía el desalojo –con disidencia de Mabel Daniele–;

Refuerzan nuestras hipótesis los muchos casos de cautelares incumplidas o violadas²⁶³⁵ como prueba de la ineficacia de la protección judicial del ambiente y el patrimonio, que requiere reformular los recaudos en su seguimiento:

- en la causa del Hospital Borda donde el GCBA irrumpió violentamente y demolió el Taller protegido a pesar de la cautelar dictada en la causa “Naddeo, María Elena y otros c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”²⁶³⁶ acumulado a “Frondizi, Marcelo y otro c/ GCBA s/ Amparo”;²⁶³⁷
- en “Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Amparo” (casa de Evaristo Carriego)²⁶³⁸ el GCBA sigue demoliendo a pesar del fallo de la Sala I del 16 de agosto de 2013 que revoca el fallo de primera instancia y concedió la cautelar;
- en la causa “Rachid, María y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo (coches *Brugéoise* de la Línea A)”²⁶³⁹ se viola la cautelar de cuidado dictada por la jueza Liberatori;

2632. Expte N° 40276/o. Es otro fallo llamativo en el contexto de la excelente jurisprudencia en materia ambiental y de patrimonio de la jueza Danas, con varios fallos que frenan obras ilegalmente autorizadas de gran volumen.

2633. Juz. N° 20 CAyT, Expte. N° 44718/o fallo del 23/06/2015.

2634. Expte. N° 17669/o, voto de mayoría: Esteban Centanaro y Juan Lima; voto minoría: Mabel Daniele.

2635. Ver en el Cap. X, pto. 3.14.

2636. Expte. N° 45258/1, acum. al Expte. N° 45995/o “Frondizi, Marcelo Hernando y otros c/ GCBA s/ amparo”.

2637. Expte. N° 45995/o.

2638. Expte. N° 46324/o.

2639. Juz. N° 3 CAyT, Sec. N° 5 (Dra. Liberatori), Expte. N° A19-2013/o.

- en la causa “Lubertino Beltrán, María José c/ GCBA y otros s/ Amparo” (Confitería Richmond, Bar Notable)²⁶⁴⁰ se sacó el mobiliario en violación a la cautelar;²⁶⁴¹
- las reiteradas y frecuentes violaciones en todas las comunas de la cautelar dictada por el juez Scheibler en la causa Heras (arbolado urbano);
- la violación de la cautelar para avanzar en la construcción de un estacionamiento subterráneo bajo el Parque Las Heras (causa “Scorofitz”), que llevó al juez Gallardo a poner una consigna policial;
- la violación de la cautelar en la construcción ilegal del Precinto de la Comuna 12 en terrenos verdes de la ex AU, a punto tal que terminaron de construirlo antes de que hubiera sentencia.

Analizamos sentencias incumplidas o parcialmente cumplidas o burladas o eternizadas en su reticente cumplimiento²⁶⁴² como otra prueba de la ineficacia judicial en la protección del ambiente, que requiere reformular su modalidad de ejecución y control:

Sentencias incumplidas:

- causa “Club Atlético Obras Sanitarias de la Nación c/ GCBA s/ Amparo”,²⁶⁴³ a pesar del fallo a favor confirmado en las tres instancias;
- autos “Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/ Amparo” (ocupación ilegal del camino de sirga por parte de Costa Salguero).²⁶⁴⁴ En esta causa creemos que reviste gravedad el fallo del juez Converset que, ejerciendo como subrogante, dicta la caducidad de instancia en la etapa de ejecución de sentencia, en lugar de actuar para hacerla cumplir, y después de 9 años de lucha de la sociedad civil para la recuperación de la Costa para el uso público y habiendo ganado en cuatro instancias en una causa de trascendencia ambiental;

2640. Expte. N° 42140/O, iniciado el 18/08/2011, sentencia def. del 01/06/2012 (juez Fernando Juan Lima).

2641. En la causa “Lubertino, María José c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales”, el juez de primera instancia como medida cautelar ordenó: “a) al propietario, inquilinos o cualquier otra persona que pudiera tener acceso al inmueble sito en la calle Florida 466/68 que se abstuviera de efectuar o continuar cualquier modificación, restauración o alteración en la estructura y frontispicio de dicha finca, como así también de retirar los muebles que forman parte de esa confitería; b) para el caso de que eso hubiese ocurrido, su restitución y abstenerse de disponer de ellos; c) al GCBA que adoptase las medidas necesarias para el cumplimiento de la medida dictada; en particular, establecer una custodia policial durante las veinticuatro (24) horas a fin de evitar medidas de hecho que importen una vulneración de la medida dispuesta”. La cautelar confirmada en Cámara, por fallo de la Sala II (Esteban Centanaro y Mabel Daniele) del 02/03/2012.

2642. Ver en el Cap. X, ptos. 3.14. y 3.15.

2643. Juz. N° 13 CAyT, Expte N° 35116/O, fallo del 02/11/2010, confirmado por la Sala I y el TSJ.

2644. Juz. N° 2 CAyT, Expte 34874/O y TSJ, Expte. N° 11108/14.

- causa “Charlon, Marcelo Alejandro y otros c/ GCBA s/ Amparo” (Biblioteca y Casa de Carriego),²⁶⁴⁵

Causas Eternizadas:

- reiterados incumplimientos en la causa “Mendoza” (cuenca Matanza-Riachuelo),²⁶⁴⁶ lleva doce años desde su primera sentencia –aunque es una causa ante la CSJN la consideramos por la gravedad de la contaminación, su impacto en nuestra Ciudad tanto por sus víctimas como por sus demandados de CABA–;
- en la causa “Barragán” (contaminación auditiva-AUSA);²⁶⁴⁷
- en varias de las causas de ACIJ por problemas ambientales en villas.

Sentencias parcialmente incumplidas:

- en la causa “Rachid, María y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo” (coches *Brugé* de la Línea A)²⁶⁴⁸ a pesar del éxito se evidencia parcial incomprensible desaprensión por parte de la gestión de preservación del patrimonio del GCBA;
- en la causa “Fusilier, Ignacio y otros c/ GCBA s/ Amparo” (pavimentación ilegal sobre el adoquinado Casco Histórico)²⁶⁴⁹ no solo no remediaron todos los parches que habían hecho con asfalto volviendo así al estado anterior, sino que aisladamente reiteran la conducta según refiere la ONG Proteger Barracas.

Sentencias exitosas burladas:

- en la causa “Lubertino Beltrán María José c/ GCBA y otros s/ Amparo” (Confitería Richmond Bar Notable),²⁶⁵⁰ el juez Fernando Juan Lima en su sentencia dejó librado al Ministerio de Cultura la posibilidad de autorizar cambios en el destino o inmueble. Así, con la autorización del ministro Hernán Lombardi terminó convertida en una zapatería;
- la causa donde se exigía poner en funcionamiento el mecanismo participativo de la Tribuna Popular, a pesar de la sentencia favora-

2645. Expte. N° 46324/O.

2646. En base a los informes y papeles de trabajo del Cuerpo Colegiado en la causa, especialmente de la audiencia ante la Corte de marzo 2018, y a los interrogatorios de los jueces/zas de la CSJN en las audiencias en la causa. Ver también “Riachuelo: a 10 años del fallo aún no hay una política de Estado que consolide los planes de saneamiento”, en *prensa FARN*, 16/03/2018, disponible en: <https://farn.org.ar/archives/24154> [fecha de consulta: 22/05/2018] y “Riachuelo: 9 años del fallo de la Corte”, en *Cels*, 07/07/2017, disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2017/07/riachuelo-9-anos-del-fallo-de-la-corte/> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2647. Tratamos este caso y sus fallos en el Cap. X, pto. 3.10.

2648. Juz. N° 3 CAyT, Sec. N° 5 (Dra. Liberatori), Expte. N° A19- 2013/O.

2649. Juz. N° 2 CAyT, Expte. N° 31717/O del 2008.

2650. Expte. N° 42140/O, iniciado el 18/08/2011, sentencia definitiva del 01/06/2012 (juez Fernando Juan Lima).

ble, la modificación del Reglamento que hizo la Legislatura la torna de imposible utilización.

Contribuyen a abonar nuestra hipótesis de las dificultades en el acceso a la Justicia la no habilitación de feria en el caso de la subasta del “Jardín Zoológico”, por parte del juez Otheguy, ratificada por la Sala I (Dres. Inés Weinberg y Horacio Corti; Dra. Mabel Daniele de licencia) y la negativa del Dr. Marcelo López Alfonsín en el caso de los amparos por las obras ilegales en la Plaza Clemente. También evaluamos de forma negativa cuando la Cámara habilita con premura la feria para revocar una cautelar en medio de las vacaciones, como por ejemplo en el caso del fallo de Cámara para encender el cartel gigante de Coca Cola en la avenida 9 de Julio (voto de Centanaro).

No se trata solo del fuero contencioso administrativo de la Ciudad. Se trata también del fuero penal. Si bien en la revisión –no exhaustiva– de fallos del fuero PCyF hay una mayor propensión a la defensa del ambiente en la aplicación de sanciones por faltas o contravenciones ambientales, esta tendencia se frena cuando las omisiones o ilegalidades son cometidas por funcionarios públicos. En este aspecto y hasta su transferencia a la Justicia local es decepcionante constatar que no han terminado en ninguna sanción graves causas como la demolición de la Casa Millán o de la casa de Alfonsina Storni, la venta de bienes del patrimonio del Teatro Colón o la desaparición de los de la Confeitería Richmond, la demolición del Taller protegido en el Hospital Borda, la violación de cautelares o el incumplimiento de los deberes de funcionario público ante autorizaciones de obras ilegales.²⁶⁵¹ Ameritaría una investigación específica lo que sucede en el fuero penal pero es evidente que hay una dificultad para perseguir los delitos de “prevaricación urbanística” de los/as funcionarios/as y cuando los particulares dañan el ambiente en uso y abuso de su derechos de propiedad.

Dificultades en el Acceso a la Justicia:

El acceso a la Justicia en materia ambiental no está aún universalmente garantizado en la Ciudad de Buenos Aires en la medida en que no están regulados los procesos colectivos ni existe patrocinio jurídico gratuito y confiable para este tipo de causas. El accionar de las instituciones públicas encargadas de la defensa

2651. Ver por ejemplo en la causa “Campoy, María Jerónima y otros c/ GCBA s/ Amparo” (Expte. N° A21-2013/O), el fallo del 06/02/2015 del juez Scheibler, Juz. N° 13 CAyT, en aspecto confirmado por la Cámara de Apelaciones del Fuero, al disponer, luego de hacer lugar a la demanda, que daba por tierra con la Res. N° 78-SECPAN-2012 que aprobaba una construcción ilegal, remitir a la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional en virtud de lo dispuesto en el artículo 177 del Código Procesal Penal de la Nación. Y en la causa “Glatzman”, en el mismo sentido el fallo de la jueza Danas.

ciudadana es errático, acotado o inexistente en esta materia,²⁶⁵² y cuando existe tampoco se difunde el servicio, quedando librado a la solvencia de los/as vecinos/as o a las posibilidades de las ONG desbordadas y sin recursos que además se ven amenazados/as incluso de tener que pagar costas en algunos casos.²⁶⁵³

Dificulta la eficacia en el acceso a la Justicia ambiental la violación de las cautelares sin consecuencias, la revocatoria de las cautelares en la Alzada, la falta de un cuerpo de peritos independiente, el uso y abuso de los “pretextos” de falta de legitimación y falta de “causa” por parte de los/as victimarios ambientales y del Poder Judicial, la falta de aplicación de los principios ambientales en la resolución de los casos, la falta de activismo judicial, la resistencia de los/as jueces/zas a ordenar la recomposición en causas de ilegalidades urbanísticas, la contumacia en el incumplimiento o la elusión de las sentencias sin consecuencias y la ineficacia del sistema penal en la persecución de los delitos ambientales, contra el patrimonio y el “prevaricato urbanístico”.

En este tópico debe tenerse especialmente en cuenta lo prescrito en el nuevo 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,²⁶⁵⁴ en particular en su artículo 8 que regula estándares mínimos de Acceso a la Justicia en asuntos ambientales, entre otros, en su inciso 3:

c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, d) posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente, e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba, f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan, y g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación...

Hasta tanto este tratado entre en vigencia esta pauta interpretativa debe iluminar a los Poderes Judiciales en todas las instancias, fueros y jurisdicciones.

En los últimos años se ha llegado al extremo de la persecución a las ONG o a vecinos/as que defienden el ambiente, el espacio público y el patrimonio.

2652. Como surge de lo analizado en el Cap. X en el pto. 3.7.1. sobre Ministerio Público de la Defensa, en el pto. 4.1. sobre Defensoría del Pueblo de la Nación y en el 4.2. sobre Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

2653. Por ejemplo, cuando deben litigar en el fuero federal, haciéndose caso omiso al deber de “defender el ambiente” de art. 41 CN.

2654. Adoptado en Escazú (Costa Rica), el 04/03/2018. Entró en vigencia el 22 de abril de 2021. Al 31 de octubre del 2022 tiene 24 firmas y 13 Estados partes..

Esta hipótesis de persecución a la participación ciudadana, especialmente en los casos de judicialización, la sustentamos en varios casos como el de la millonaria demanda del GCBA contra Basta de demoler, Santiago Pusso y Sonia Berjman, defensores/as del patrimonio, que tenían razón al pedir la cautelar para defender la Plaza Alvear y parar la obra de la Línea H del Subte,²⁶⁵⁵ el de los funcionarios del APRA investigados por Metrobus Norte que usaron su ONG para demandar a integrantes de las organizaciones sociales que los investigaban,²⁶⁵⁶ el de la demanda por daños y perjuicios de la empresa que incumplía la obligación de construir la sala de cine contra los vecinos/as amparistas en defensa del Cine Teatro Urquiza de Parque Patricios²⁶⁵⁷ y el del escrache a los/as vecinos/as que defienden la Villa Roccatagliata.²⁶⁵⁸

Este tipo de actos y acciones intimidatorias tiene un objetivo disuasivo de la participación ciudadana y al existir un estado de indefensión y falta de protección por parte del Estado –que incluso es protagonista en algún caso– redunda en un grave obstáculo para el acceso a la Justicia.

En relación a la protección de los Defensores/as del Ambiente, el nuevo 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 Caribe²⁶⁵⁹ (“reconociendo también la importancia del trabajo y las contribuciones fundamentales del público y de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales para el fortalecimiento de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible” dice en sus fundamentos) prevé específicamente en su artículo 9 las obligaciones de los Estados –en todos sus Poderes y niveles– en el sentido de garantizarles, entre otras: “un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad” [inc. 1] y “medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo” [inc. 3].

Sería muy importante que se vayan adecuando las legislaciones en este sentido, pero que fundamentalmente los Poderes Ejecutivos y Judiciales lo internalicen en sus prácticas.

2655. Este caso fue desarrollado en el Cap. XI, pto. 6.1.

2656. Este caso se desarrolló en el Cap. XI, pto. 6.2.

2657. Ver en el Cap. XI, el pto. 6.3.

2658. Ver en el Cap. XI, el pto. 6.4.

2659. Adoptado en Escazú (Costa Rica), el 04/03/2018. Entró en vigencia el 22 de abril de 2021. Al 31 de octubre del 2022 tiene 24 firmas y 13 Estados partes..

Surgen del análisis del funcionamiento del Poder Judicial y de su jurisprudencia algunos cambios normativos que son imprescindibles:

La actualización del PUA, la sanción del Código Ambiental en paralelo a la reforma de los Códigos Urbanístico y de Edificación. Es imprescindible legislar en materia de procesos colectivos en la Ciudad y en la órbita nacional, saldando la deuda pendiente. También hay que legislar adecuadamente en materia de delitos, faltas y contravenciones ambientales.

Pero lo fundamental a cambiar es que, si no hubo respeto al principio de legalidad, debido proceso y/o control de ambientalidad en las instancias administrativas o legislativas, sea el Poder Judicial el espacio donde la ciudadanía se sienta escuchada, se reabra esa deliberación y se devuelva la legitimidad perdida. Esto es el mandato de la “democracia participativa”.

Es fundamental que los/as jueces/zas efectúen el control de ambientalidad con criterio estricto y apliquen activamente los principios ambientales consagrados constitucionalmente y en la LGA, especialmente los de la función ecológica y social del derecho de propiedad, el de prevención, el precautorio, el de no regresión y el de equidad intergeneracional y que apliquen el Plan Urbano Ambiental y sus principios que son operativos, especialmente revalorizando el reconocimiento explícito que la Ley N° 2930 hace en su artículo 3 del derecho a la Ciudad.

Además la Justicia debe tener presente que la Corte IDH en su Opinión Consultiva N° 23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos²⁶⁶⁰ estableció las obligaciones estatales en relación con el ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal, recordando expresamente que ellas son para todos los órganos de Estado, incluidos los poderes judiciales: prevención (entre otros, deberes de supervisión y fiscalización, requerimiento y aprobación de EIA²⁶⁶¹ y mitigar casos de ocurrencia de daño ambiental), precaución (“actuar conforme al principio de precaución frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, que afecten los derechos a la vida y a la integridad personal, aun en ausencia de certeza científica”) y su procedimiento (acceso a la información, participación pública y acceso a la Justicia).

A esto se suma la incorporación expresa en el artículo 3 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a

2660. Corte IDH, OC N° 23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos del 15/11/2017, por una solicitud de Colombia en marzo de 2016 en un caso referido a la región del Gran Caribe y los estados ribereños. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf [fecha de consulta: 29/11/2021].

2661. Establece requisitos mínimos para los EIA que deben ser previos, por entidades independientes bajo supervisión del Estado, abarcando el impacto acumulado, la participación de los/as interesados/as y respetando tradiciones y cultura de los pueblos indígenas.

la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe²⁶⁶² del principio de transparencia y principio de rendición de cuentas (inc. b) y el principio de máxima publicidad (inc. h) como pautas para su propio accionar y para la evaluación en el control de ambientalidad de los actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo como parte del debido proceso adjetivo.

En materia de protección patrimonial y del paisaje específicamente, los jueces/zas, más allá de la estricta protección de los bienes “declarados” como tales, también deben exigir y hacer cumplir a los/as propietarios/as o poseedores/as de bienes adecuarse a criterios de diligencia y conservación como imperativos de conducta que la función social y ecológica imponen por la naturaleza del bien (art. 240 del Cód. Civ. y Com.) y “dado el acervo de conocimientos, bienes y principios del pasado y presente de una comunidad” como una “categoría abierta, flexible y amplia”.²⁶⁶³

Es fundamental la regulación de los procesos colectivos, pero entretanto también en las prácticas judiciales cuando se trata de cuestiones de ambiente, patrimonio o urbanísticas, fortalecer procedimientos que no se reduzcan a la aplicación mecánica de normas sino que impliquen un mayor trabajo de campo, contacto directo con los colectivos afectados/as, consultas académicas con fuentes de información independientes, confiables y diversificadas que, especialmente en causas complejas donde hay intereses encontrados, den cuenta de desde qué interés o perspectiva se fundan las posiciones. Es decir, instaurar una lógica de construcción de las sentencias “de abajo hacia arriba” o “deliberativa” (“justicia dialógica”) como supone una democracia participativa. Las normas procesales de la Ciudad y de la LGA no solo lo permiten, sino que lo impulsan en la búsqueda de la “justicia real”.

Tratándose de acciones colectivas, aun en ausencia de normas procesales legales específicas, aunque la parte actora no lo haya solicitado o presentado como tal, los/as jueces/zas deben adecuar de manera expresa el proceso a las particularidades de dichas causas, especialmente garantizar la participación de quienes no son parte actora al principio del proceso. Si el juzgado no lo hace, el Ministerio Público debe solicitarlo en ejercicio de su control de legalidad del proceso. Podría aplicarse supletoriamente el “Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos”, aprobado por la Acordada N° 12/16 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en aquello que no colisione con reglas procesales más favorables o mejores instrumentos de la CABA.

Es imprescindible que el TSJ revise su jurisprudencia restrictiva en materia de ADI, no imponiendo requisitos que constitucionalmente no se han

²⁶⁶² Op. cit.

²⁶⁶³ Pucciarello, Mariana. “La protección jurídica del Patrimonio Cultural en la Ciudad de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., p. 221.

exigido, asumiendo que incluso puede actuar de oficio y que en ellas también decrete medidas cautelares para garantizar la eficacia de sus sentencias o para evitar perjuicios irreparables o de muy dificultosa reparación ulterior. EL TSJ debería aceptar, contrariamente a su jurisprudencia, en los casos de control concentrado que pueda presentarse acumulado un caso concreto, máxime si hay grave peligro de daño ambiental en la demora. En caso de duda en materia de protección de derechos de incidencia colectiva, si existen dos interpretaciones posibles de una ley –una constitucional y otra contraria a la Constitución– la ley debe declararse inconstitucional.

Es necesario que la Justicia, y especialmente el TSJ, revise su jurisprudencia restrictiva en materia de omisiones del Estado, especialmente si se trata de la protección del ambiente y el patrimonio. Deberían tomar el ejemplo de la CSJN en su rol activista ambiental dictando medidas generales tendientes a garantizarla y/o exigiendo un Plan con objetivos, metas y cronograma para su cumplimiento.

Es necesario que el Ministerio Público de la Defensa dé mayor difusión al servicio disponible a la ciudadanía en el patrocinio gratuito de causas en defensa de intereses colectivos, más allá de la defensa de los derechos subjetivos de quienes carecen de recursos, y que dispusiera de una Defensoría especializada en la materia y de unidades de apoyo en cada uno de ambos temas (ambiente y patrimonio). El Ministerio Público de la Defensa debe actuar de oficio en causas de interés colectivo ambientales y de defensa del patrimonio, muy especialmente en defensa de la legalidad ambiental –que incluye como se ha visto todos los principios operativos de la LGA y el control de convencionalidad tal como la interpretan los organismos encargados de su aplicación– (art. 17, incs. 1, 2 y 6 de la Ley N° 1903). Especialmente debe promover acciones declarativas de inconstitucionalidad frente a las leyes u otras normas inconstitucionales o que violan los principios ambientales establecidos como presupuestos mínimos por la LGA (art. 17, inc. 12 de la Ley N° 1903).

El Ministerio Público Fiscal en su actuación ante el Contencioso Administrativo y Tributario debe rever su accionar en las causas donde hay involucrados intereses colectivos. Sus dictámenes deberían cobrar mayor independencia de las posturas del GCBA, especialmente en el control de legalidad, convencionalidad y ambientalidad, y especialmente cuando además los actos gubernamentales o las omisiones estatales cuestionadas por la ciudadanía entrañan daños ambientales o pérdidas de patrimonio irreparables (art. 17, incs. 1, 2 y 6 de la Ley N° 1903). Asimismo, debe promover Acciones declarativas de inconstitucionalidad frente a las leyes u otras normas inconstitucionales o que violan los principios ambientales establecidos como presupuestos mínimos por la LGA (art. 17, inc. 12 de la Ley N° 1903).

Es necesario que la UFEMA también entienda en delitos, contravenciones y faltas contra el patrimonio –no solo en materia ambiental– o, mejor aún, que haya una Unidad fiscal especializada en esta materia.

Es deseable que el Ministerio Público Tutelar inicie más causas de oficio en defensa de los derechos de los niños/as y las generaciones futuras en relación con cuestiones ambientales (uso de contaminantes, alimentos, contaminación agua, aire, espacios verdes, ruido, entre otros), usando la frondosa producción jurídica de los organismos internacionales en materia de derechos humanos en la intersección de ambas temáticas y considerando que el 36,5% de los niños/as en CABA viven en déficit en sus condiciones ambientales, tendencia que viene en aumento desde el 2010.²⁶⁶⁴

XII.5.4. Neutralización de los organismos de Defensa y Control

En los organismos autónomos de defensa ciudadana y control que hemos analizado exhaustivamente (Defensoría del Pueblo de la Nación, Defensoría del Pueblo de la Ciudad y Auditoría de la Ciudad)²⁶⁶⁵ y también en el Ente regulador de los servicios públicos de la Ciudad, encontramos oportunidades perdidas para restablecer la confianza ciudadana y omisiones e inacciones, en diferente grado, en materia de defensa del ambiente y el patrimonio, a pesar de los múltiples instrumentos, presupuestos e importantes equipos con los que cuentan.

En el caso de la Defensoría del Pueblo de la Nación descabezada, falta conducción política y sus cuadros técnicos están desaprovechados. Ha perdido visibilidad y credibilidad en la medida en que no está presente en la agenda pública. Cumple con el ritual de asistencia en audiencias públicas de servicios públicos con intervenciones claras y contundentes sin ser escuchada. La Corte la sacó de juego en la causa “Mendoza” por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo desde que no tiene titular y tampoco se presenta en las causas locales en materia ambiental, si bien podría y debería hacerlo (en todo el país) en todos los conflictos y violaciones a principios ambientales.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad cuenta con una importante estructura completamente desaprovechada. A lo largo de 20 años ha ido perdiendo independencia e iniciativa, a pesar de crecer en personal, sedes y presupuesto. Los permanentes cambios de metodología en el registro de casos y trámites dificultan su análisis comparado en una línea de tiempo. No hay indicadores de resultados de los trámites y actuaciones ni de seguimiento

2664. UCA, *Observatorio de la Deuda Social Argentina. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. (In) equidades en el ejercicio de los derechos de niñas y niños. Derechos Humanos y sociales en el periodo 2010-2017*, Buenos Aires, EDSA, 2018, p. 33.

2665. Ver Cap. X, acáp. 4.

de los casos. A pesar del desarrollo de muchas actividades, no se puede verificar la eficacia de sus acciones. Se destacan la buena predisposición de su personal y del equipo de atención al público y los profesionales relevantes de gran valía en tareas menores. En la opinión de los entrevistados/as se constatan mejores resultados en gestiones en problemas entre vecinos/as o frente a empresas que ante el GCBA. No se aprovechan las muchas herramientas de que se disponen para la defensa de derechos. Especialmente a nivel judicial, ha llevado escasísimos casos ambientales y actualmente ninguno, y a nivel extrajudicial, en 2016 solo una mediación y otra en el año 2000.

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires en términos generales es el organismo de control que mejor funciona y mejor ha funcionado a lo largo de 20 años. Tiene equipos muy competentes, buenas investigaciones e informes públicos. Ahora se ve diezmado por el recorte que se le hace en la agenda de lo que puede ser auditado desde la Legislatura. Además, le falta mayor difusión a la ciudadanía de sus informes y debería judicializar sistemáticamente las ilegalidades detectadas, pedir la inconstitucionalidad de las normas o de los actos administrativos, especialmente si se constatan consecuencias dañosas y afectan intereses colectivos. Debería también profundizar los controles, como parte del control de legalidad, en la aplicación de los presupuestos mínimos de la Ley General del Ambiente y el control de convencionalidad (control de ambientalidad) no solo cuando audita organismos y programas ambientales, sino en el conjunto de los organismos, programas y políticas públicas para saber si sus decisiones entrañan control de ambientalidad previo en la toma de decisiones.

XII.5.5. Responsabilidades compartidas interpoderes en materia ambiental: un sistema sin frenos y con pocos contrapesos en la Ciudad

Quedó demostrado el incumplimiento de las mandas constitucionales y de los principios ambientales por parte de los tres poderes del Estado de la Ciudad²⁶⁶⁶ y su ineficacia en la tarea de prevención y preservación ambientales.²⁶⁶⁷ De ello surge la necesidad de revisar el funcionamiento de las instituciones, especialmente de las representativas, para defender realmente la protección del ambiente, la necesidad de modificar, derogar o sancionar

2666. Esto fue analizado extensa y detalladamente en el Cap. X y verificamos todas y cada una de nuestras hipótesis en torno a ello en este capítulo especialmente en los ptos. 3.3. La pobre y resistida aplicación de la CCABA en 20 años, 5.1. La Legislatura: del protagonismo autonómico a escribanía del “mercado inmobiliario”, 5.2. El Poder Ejecutivo de la CABA: de la ilusión al saqueo, 5.3. Una Justicia poco dialógica y casi nada activista en lo ambiental y 5.4. Neutralización de los organismos de Defensa y Control.

2667. Conforme lo detallado en el Cap. VIII y las conclusiones en este Cap. XII en el pto. 4.

algunas normas, cumplir con otras, informar adecuadamente y escuchar más a la sociedad civil.

Se abren muchas líneas de análisis e investigación que, a nuestro juicio, merecerían ser profundizadas y que exceden a este trabajo vinculadas a la crisis de representación en la Ciudad, el hiperpresidencialismo en el funcionamiento del Poder Ejecutivo en la CABA, el centralismo y sometimiento de las instituciones autónomas al funcionamiento de las instituciones nacionales, particularmente cómo funciona el hiperpresidencialismo de la Nación en la relación con el jefe de Gobierno y el verticalismo en los procesos de selección de candidatos/as a cargos de representación incluso comunales decididos por los referentes desde el orden nacional. Otras líneas de análisis necesarias deberían ser las de estudiar mecanismos para prevenir la corrupción de los/as funcionarios/as en torno a la peculiar forma del “prevaricato urbanístico”; la de explorar propuestas para mejorar la independencia del Poder Judicial y de los organismos y mecanismos de control, especialmente en torno a los mecanismos para su designación, entre otras.

El logro de la eficacia en el cumplimiento de la Constitución depende de la existencia de una cultura de la convicción socialmente compartida de claros beneficios para todos/as, como sostiene Sabsay.²⁶⁶⁸ Ello exige una permanente vigilancia de su observancia en base a una fuerte toma de conciencia de parte de todos/as los integrantes de la comunidad. Así, son cada vez más los/as ciudadanos/as quienes en todo momento velan por su efectiva vigencia. Son muchas veces los poderes del Estado los que no cumplen con este deber.

En la Constitución de la Ciudad hay obligaciones que hemos analizado de cada uno de los Poderes del Estado y muchas veces de varios de ellos de manera concurrente en la protección de ambiente, del patrimonio y del paisaje. Pero además del derecho al ambiente ya analizado, se suma el deber de todo/a ciudadano/a de defenderlo (art. 41 CN y art. 27 CCABA), lo cual en una democracia participativa cobra además una particular amplificación en cuanto a los mecanismos y formas a su alcance para hacerlo, a la escucha debida por parte de los poderes públicos y a la permeabilidad que estos deben tener en cuanto a sus opiniones, reclamos y planteos.

La Constitución de la Ciudad en particular es muy generosa y da un marco más que interesante y mandatos claros y específicos para las políticas de preservación ambiental y patrimonial. Sin embargo, las gestiones ejecutivas y legislativas y también parte del Poder Judicial no han estado a la altura de su letra. La actual contaminación visual, auditiva y ambiental de la Ciudad –Río de la Plata y Riachuelo principalmente–, la pérdida de espacios verdes, la mala y

2668. Sabsay, Daniel, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 1ª ed., 2011.

cara gestión de los residuos, la privatización de los espacios públicos, la pérdida de valioso patrimonio, el crecimiento edilicio desmesurado y en muchos casos ilegal, obras públicas insustentables, la venta de tierras públicas ambiental y socialmente imprescindibles y la creciente gentrificación son la muestra más clara del fracaso en esos temas y del incumplimiento de sus mandatos.

Los Poderes del Estado de la Ciudad no asumieron ni la metamorfosis de los paradigmas tradicionales que significa la cuestión ambiental ni el cambio de paradigma de la “democracia participativa”, más allá de interesantes experiencias y ejemplos encomiables de algunos/as jueces/zas, legisladores/as y funcionarios/as. Por ello también se dificulta que cualquiera de ellos ejerza un “freno” o “contrapeso” sobre el otro –más allá de las críticas genéricas que estos mecanismos han despertado y que compartimos–.²⁶⁶⁹

Nuestra evaluación del accionar de los Poderes del Estado, especialmente en el juego de sus interrelaciones y con la ciudadanía, es la siguiente:

- Del Legislativo.

La Legislatura de la Ciudad tiene un desempeño desperejo en relación a la sanción de leyes en materia ambiental y patrimonial. Los mayores déficits son la falta de un Código Ambiental o una Ley General del Ambiente de la Ciudad, la necesidad de actualizar el Plan Urbano Ambiental legislando programas con mayor detalle, la necesidad de un nuevo Código Urbanístico que incorpore la variable ambiental transversalmente, la necesidad de una nueva Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, que no solo repare los retrocesos de las últimas modificaciones sino que signifique un salto cualitativo en la maximización de los estándares ya fijados por la jurisprudencia federal en la interpretación de la LGA y las opiniones de los organismos internacionales. Falta sancionar o modificar muchas leyes ambientales, y muchas de las sancionadas son perfectibles,²⁶⁷⁰ pero la evaluación de lo legislado específicamente no es negativa. Es también un pendiente imprescindible de reparar la regulación de los procesos colectivos de manera amplia,²⁶⁷¹ lo que contribuiría en gran medida a la protección del ambiente y la defensa del patrimonio.

Resultan sí de extrema gravedad la violación por parte de la Legislatura de las normas constitucionales nacionales y de la Ciudad, la violación a los princi-

2669. Gargarella, Roberto, “El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y Contrapesos”, *op. cit.*

2670. Ver el detalle en el Cap. X, el pto 1.7. Conclusiones y Reflexiones sobre el rol de la Legislatura de la Ciudad en materia ambiental y en este Cap. el pto. 5.1. La Legislatura: del protagonismo autonómico a escribanía del “mercado inmobiliario”.

2671. Los actuales proyectos en danza son restrictivos, por lo que la mayoría de los/as entrevistados/as que ejercen la profesión en defensa de los intereses colectivos prefieren que no se legisle aun si es en base a esos proyectos.

pios y estándares de las Leyes de Presupuestos mínimos, en la creciente y extendida mala práctica de modificaciones urbanísticas permanentes y puntuales, especialmente cambiando las zonificaciones o declarando prescindibles bienes público del Estado o privados que no lo son y permitiendo su venta o permitiendo concesiones sobre el espacio público, que van desde privatizaciones en el uso de espacios verdes y públicos a gravísimas pérdidas irreversibles de los mismos, con procesos de daño ambiental, patrimonial y paisajístico graves (cementación de humedales, pérdida de acceso a la Costa, entre otros), que configuran el capítulo legislativo del “extractivismo urbano”, sin el cual –dada nuestra buena Constitución de la Ciudad, a su vez reforzada por los principios de la LGA– este fenómeno depredador no podría haber avanzado. El problema se agudiza ahora con los nuevos Códigos Urbanístico y de Edificación que convierten en regla permitida lo que antes se lograba por vía de excepción.

En materia patrimonial se ha avanzado mucho en las normas de protección. Sin embargo, se evidencian falencias a la hora de la efectiva protección de bienes que forman parte del patrimonio, tanto por la posibilidad de fuga que ofrecen las normas como por la falta de dinamismo del sistema para protegerlos²⁶⁷² y más aún por las siempre impredecibles interpretaciones de los organismos encargados de su aplicación, hoy cooptados o seducidos por la lógica del mercado inmobiliario. El problema se agudiza ahora en el envío del PE de proyectos para la “despatrimonialización” de bienes que estaban bajo la protección genérica de ser anteriores a 1941.

Un grave error de la Constituyente ha sido no exigir doble lectura para la sanción de los Códigos en la ingenuidad de que siempre se trabajarían en una lógica de consensos –como lo fue la propia Constitución de la Ciudad–.

Hay un gran déficit por parte de la Legislatura en la falta de control de constitucionalidad, convencionalidad y ambientalidad de las leyes que sanciona. Hay un gran déficit en la falta de un funcionamiento participativo en la elaboración de las leyes acorde con la “democracia participativa”, que llega a ribetes graves cuando implica legislar contra la voluntad de la ciudadanía expresada en audiencias públicas, marchas y movilizaciones. En los casos donde las leyes son el producto de una deliberación amplia y participativa y se construye una mayoría sólida sobre bases argumentales, la legitimidad que obtienen persuade de judicializarlas aun a quienes no estuvieron de acuerdo.

Hay una omisión importante por parte de la Legislatura cuando no controla al Ejecutivo ante la falta de reglamentación, el exceso en la misma o el incumplimiento de las Leyes que sanciona. Debería crearse un Observatorio

2672. En el mismo sentido Pucciarello, Mariana. “La protección jurídica del patrimonio cultural en la Ciudad de Buenos Aires”, en Scheibler, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, op. cit., p. 240.

en la materia y solicitarse informes periódicos al Ejecutivo como práctica habitual, sea quien fuere gobierno u oposición.

La Legislatura tampoco ejerce cuanto pudiera su rol de control sobre la afectación de los recursos públicos. Debería haber un seguimiento más estricto de la ejecución presupuestaria centralizada y descentralizada en las políticas públicas ambientales y de cuidado del patrimonio.

Tampoco la Legislatura está ejerciendo su rol en la exigencia al PE ante los reiterados incumplimientos en materia de descentralización, construcción de subtes, urbanizaciones y falta de respeto a las competencias de las comunas, vencidos todos los plazos constitucionales, legales y careciendo de razonabilidad la demora. Muchas leyes son incumplidas y sería bueno que la Legislatura legisle expresas sanciones a la ineficacia de los/a funcionarios/as, por ejemplo en el caso de las leyes de Basura Cero, Arbolado Público, falta de control en materia de contaminación atmosférica, acústica y de aguas, protección de patrimonio, construcción de subtes, urbanizaciones, estacionamiento, semáforos, peatonalización, atención veterinaria de animales de compañía, entre otras —muchas de ellas con presupuesto asignado no ejecutado—.

- Del Ejecutivo.

Como hemos visto, la tradicional mala práctica hiperpresidencialista nacional se replicó en la Ciudad, a pesar del intento de la Constitución de la CABA de ampliar los frenos y contrapesos con novedosas instituciones que dan más facultades de control o la última palabra al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

Es el Poder Ejecutivo el que marca los tiempos en la Legislatura, aun cuando no tenga mayoría propia. Cuando la tiene envía sus proyectos, que salen de manera *express*, y cuando no la tiene bloquea otras iniciativas que no son de su interés o recurre a regular por decretos, o “suma voluntades” vía canje de leyes o favores.

Hay un gran déficit por parte del PE en la omisión de cumplimiento en la materia ambiental y de gestión del patrimonio con las mandas constitucionales²⁶⁷³ y en la creciente falta de control de constitucionalidad, convencionalidad y ambientalidad en muchos decretos que emiten y proyectos de ley que envían a la Legislatura, pero especialmente en reiteradas disposiciones de muchos organismos (APRA, DIGIUR y AUSA, de los que hemos analizado exhaustivamente), configurando reglamentaciones que violan el espíritu de las leyes o que lisa y llanamente las violan con algún pretexto de excepcionalidad.

Es de esperar que las autoridades tomen nota con premura de esta cuestión, a fin de responder a las expectativas de la ciudadanía con una cada vez mayor conciencia ambiental.

2673. Ver en el Cap. X el pto. 2.8. y en el Cap. XII, pto. 5.2.

La Legislatura nunca aprueba pedidos de interpelación a ministros/as y funcionarios/as. Rara vez, y en casos gravísimos y extraordinarios, los convierte en citaciones o directamente el PE envía a funcionarios a dar explicaciones (inundaciones, derrumbe del edificio de Bartolomé Mitre al 1200, incendio de Iron Mountain, entre los casos que son objeto de nuestro análisis en sentido amplio). Cuesta muchísimo que se aprueben pedidos de informes, y si así ocurre llegan “lavadísimos” y, cuando se aprueban, pocos son contestados. En 2016, los/as legisladores/as de la Ciudad aprobaron 629 requerimientos de datos, de los cuales el Gobierno contestó 325, casi el 52%. Fue la mejor performance desde 2010 e, incluso, hay que ir más atrás para ver un desempeño que supere el 60%.²⁶⁷⁴

Hay áreas del GCBA cuyo presupuesto principal no pasa por decisiones de la Legislatura (por ej. AUSA y Corporación Puerto Madero) y con escaso o nulo control de la Auditoría: algunas en veinte años nunca han sido auditadas (por ejemplo la DGIUR) o lo han sido escasa o insuficientemente (por ejemplo Corporación Puerto Madero y Corporación del Sur).

Aunque en las respuestas a los pedidos de informes, en los informes de Auditoría y hasta en fallos judiciales surgen evidentes irregularidades, omisiones e ilegalidades, que incluso han sido enviadas cada vez en forma reiterada a la Justicia Penal, tanto APRA como DGIUR, como AUSA, AGC o la Dirección General de Patrimonio no cambian sus procedimientos, nunca hay responsables de las ilegalidades condenados, ni siquiera con sanciones administrativas, y se naturalizan prácticas inconstitucionales, sean ilegales o elusivas de la Constitución Nacional, de la Constitución de la Ciudad o de la Ley General del Ambiente.

Si bien la falta de comprensión de la problemática y la falta de voluntad política en el más alto nivel de la Administración han sido una constante, solo matizada por alguna honorable excepción o por períodos o temáticas puntuales en función del compromiso de algún/a funcionario/a con incidencia, hay una creciente disociación entre lo discursivo y propagandístico y los hechos de la gestión en materia ambiental. En los últimos diez años, el contexto internacional de la globalización financiera y sus inversiones inmobiliarias en conjunción con las gestiones del PRO-Cambiemos en la Ciudad ha consolidado un modelo de desarrollo urbanístico que causa afectaciones ambientales, al patrimonio, al paisaje, a la calidad de vida, al “Derecho a la Ciudad” irreparables, agudizando aún más problemas anteriores irresueltos. Los nuevos Código Urbanístico y de Edificación –inconstitucionales en su proceso de elaboración en contra de la voluntad ciudadana expresada de las más diversas formas e inconstituciona-

2674. “El Ejecutivo porteño respondió la mitad de los pedidos de informes”, en *El Auditor Info*, 22/02/2018. Disponible en: https://elauditor.info/investigacion/el-ejecutivo-porteno-respondio-la-mitad-de-los-pedidos-de-informes_a5a8db3842d82877c8250d83a [fecha de consulta: 29/11/2021].

les en sus contenidos contrarios a los principios ambientales, especialmente de congruencia, de progresividad y no regresión, de sustentabilidad, de función “ecológica de la propiedad” y de equidad intergeneracional— van en camino a la consolidación institucional de ese modelo depredador del ambiente como regla general, al que hoy solo se accedía por vía de las exóticas interpretaciones y con la pasiva anuencia de parte de la Justicia.

Además, en este contexto y en correlato con las violaciones en materia ambiental hay que subrayar las violaciones por parte del PE a la democracia participativa. Aunque la Constitución de la CABA no establece específicos mecanismos de participación popular en el ámbito del Ejecutivo cuando se reglamentan leyes, se aprueban planos de obras, se dictan disposiciones interpretativas o “acuerdos interpretativos” —que no se publican y quedan sujetos a curiosos y breves plazos de “depuración de antecedentes” que en la práctica implican la eliminación física de los expedientes donde se decidieron cuestiones, como bien señala Pulvirenti,²⁶⁷⁵ la lógica con la que deben actuar los funcionarios/as del PE es la del mandato genérico de la participación ciudadana en todas las instancias (art. 1 CCABA). Coincidimos con la jueza Mabel Daniele en que, siendo el planeamiento urbano una cuestión sensible para la calidad de vida de las grandes ciudades —que mereció por parte de la Constituyente un régimen legislativo especial rodeado de múltiples garantías de participación ciudadana—, la Administración debe extremar el celo en el cumplimiento de las normas respectivas y evitar la consumación de situaciones de hecho, que, en la mayoría de los casos, resultan de muy difícil reversibilidad.²⁶⁷⁶

Asimismo, hay varios casos importantes donde la Constitución de la Ciudad prevé la articulación y participación ciudadana como responsabilidad en cabeza del PE y se incumplen: falta una interacción más amplia con la sociedad civil desde el Consejo de Planeamiento Estratégico (art. 19 CCABA), falta una actualización periódica y participativa del Plan Urbano Ambiental (art. 29 CCABA). No ofrecen la información disponible en tiempo y forma. No usan los mecanismos de audiencia pública, referéndum y consulta no vinculante (arts. 63, 64 y 65 CCABA). No se promueve la participación ciudadana ni de las ONG (art. 104, inc. 29 y art. 38 CCABA). No se promueve ni facilita “la participación comunitaria en la gestión ambiental” (art. 104, inc. 27 CCABA). No se atienden las recomendaciones de los consejos consultivos temáticos, los han desmantelado o simplemente nunca los crearon —por ejemplo, de Juventud—²⁶⁷⁷ (art. 104,

2675. Pulvirenti, Orlando, “El difícil entramado de la realidad en los fallos sobre Urbanismo”, *op. cit.*, p. 121.

2676. *Ibidem*, p. 125.

2677. Hubo Consejo de la Juventud con organizaciones no gubernamentales en el periodo previo a la autonomía, cuando se creó la Subsecretaría de la Juventud, durante la gestión de Facundo

inc. 30 CCABA). Se han incumplido las prioridades presupuestarias votadas por los/as vecinos/as cuando se puso en funcionamiento el presupuesto participativo en el modelo de Porto Alegre, luego lo desactivaron y últimamente lo han acotado a una modalidad *on line* violatoria de la descentralización, porque el PE central en realidad solo pone en consulta iniciativas en el estrecho marco de los presupuestos destinados a las comunas (art. 52 CCABA).

La otra situación de extrema gravedad e incumplimiento constitucional por parte del PE de la CABA es el “ninguneo” a la descentralización: primero, demorada durante años por falta de voluntad política de las mayorías oficialista y opositora; luego cercenada legislativamente y reglamentariamente y en los hechos ignorada. En la actualidad, el PE central, sus diferentes Ministerios, áreas y empresas del Estado de la CABA actúan como si las comunas no existieran, violándose el artículo 104, inciso 15 CCABA. Ni qué hablar de la falta de respeto a las posiciones y opiniones de los Consejos consultivos comunales (art. 131 CCABA) que nunca son consultados y/o el PEN actúa abiertamente en contra de lo que ellos proponen o manifiestan, destruyendo otra forma de articulación y escucha a la ciudadanía.

- De las Comunas.

Más allá de la demora en su concreción y de su negación por parte del PE central, las comunas no están cumpliendo con su misión y están defraudando las expectativas de la sociedad (arts. 127 a 131 CCABA). Actúan en general como apéndices del poder central. A título individual son escasísimos/as los/as integrantes de juntas comunales que están presentes allí donde la ciudadanía se moviliza por algún tema en sus barrios, y más escasos aún los/as que tienen iniciativas parlamentarias, o judicializan reclamos o articulan proyectos con los/as vecinos/as.

Un gran error de la Constitución de la Ciudad ha sido poner la presidencia en cabeza del “primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la comuna” (art. 130 CCABA), lo que debería ser modificado. Esto lleva en general a que, aunque la mayoría en una Junta Comunal esté en manos de otras fuerzas de oposición (ha ocurrido y ocurre en las Comunas 5 y 15 por ejemplo), la presidencia siga en manos del oficialismo. Esto debería ser modificado en una eventual reforma constitucional, más allá del profundo debate que impulsamos hacia un sistema parlamentario mixto con representación comunal en la Legislatura.

Suarez Lastra, con Juan José Pi de la Serra como subsecretario, de la cual tuve el honor de formar parte como directora. En esa área desarrollamos también una iniciativa que hoy entiendo pionera en el Programa Juventud en Contacto con la Naturaleza, con los/as impulsores de la Reserva Ecológica Costanera Sur, aun ni siquiera reconocida como tal, y la ONG Aves Argentinas.

La propia Justicia de la Ciudad ha subrayado que las comunas ocupan un lugar central en el concepto de democracia participativa,²⁶⁷⁸ sin embargo, la Legislatura recortó sus facultades y atribuciones, el Poder Ejecutivo central viola sus competencias constantemente y, para colmo, en muchos casos el Poder Judicial no habilita el debate sobre este mal funcionamiento.

Así, un aspecto que obtura la participación ciudadana y cierra el círculo de “antidemocracia participativa” es el rechazo por parte del Poder Judicial de la legitimación activa a los Consejos Consultivos comunales y a los/as integrantes de las Juntas Comunales cuando en su carácter de ciudadanos/as cuestionan las fallas en la descentralización, siendo que obviamente son los/as que están en mejores condiciones de alertar sobre el mal funcionamiento del sistema.

- Del Judicial.

Como colofón de la investigación sobre el accionar del Poder Judicial de la Ciudad y en base a nuestras propias conclusiones en el respectivo acápite²⁶⁷⁹ y considerando también las opiniones sobre la Justicia de los/as entrevistados/as podemos señalar que:

Si bien ha habido emblemáticos fallos innovadores y comprometidos con la perspectiva ambiental,²⁶⁸⁰ son en general casos aislados emitidos, en su mayoría, por los/as mismos/as jueces/zas de primera instancia, más frecuentemente en medidas cautelares que en fallos de fondo, y mucho más esporádicos en votos de instancias de tribunales superiores.

La Cámara CAyT funciona, en general, como un filtro a las cautelares en contradicción con el principio de prevención en esta materia. Contrariamente a la creencia generalizada y a diferencia de lo que ocurre en las cautelares, la Cámara revierte muchos fallos de fondo contrarios al ambiente, especialmente en materia de protección del patrimonio –de los pocos que llegan a esa instancia–.

En materia ambiental, y en general en los casos de intereses colectivos y en defensa de los bienes comunes, son absolutamente injustificadas las restricciones en materia de admisión de legitimación en cualquiera de las instancias, el uso discrecional del pretexto de la falta de “caso o causa” o la pretensión de que sean los/as “ciudadanas/os” altruistas e incluso a veces víctimas los/as que prueben la gravedad, el daño o el riesgo ambiental –cuando son las empresas

2678. Juz. N°1 CAyT, “Cabandie, Juan y otros c/ GCBA s/ Amparo”, sentencia del 18/04/2013, donde se pedía la declaración de inconstitucionalidad del Decreto N° 376/2011 y se debatía el Régimen de descentralización y el sistema de democracia participativa de las Leyes 1777 y 3233. Disponible en: http://www.rapdigital.com.ar/Derecho/constitucional_e_internacional/accion_de_amparo/1c1nt0002100053000.html [fecha de consulta: 29/11/2021].

2679. Ver en el Capítulo X el pto. 3.16. y en este cap. el pto. 5.3.

2680. Hemos reseñado muchos de estos buenos fallos en Cap. X., ptos. 3.10.; 3.11. y 3.12., aunque otros se mencionan a lo largo del trabajo, especialmente en Cap. X., ptos. 3.5. y 3.9. y en el Cap. XI. La participación ciudadana en defensa del ambiente en la Ciudad 1996 - 2017.

o el Estado los que están en mejores condiciones de probar– y que si hay fallas formales, de claridad o argumentación deben ser subsanadas –incluso de oficio– y si la vía no es la idónea, las acciones deben ser reconducidas, pero es un deber de la judicatura priorizar la defensa del derecho al ambiente que llega a sus estrados. En este caso, el/la juez/a no es un árbitro neutral –del derecho privado– entre derechos de dos particulares en disputa. Tampoco juega aquí la presunción de legalidad del Derecho Administrativo tradicional. En este caso la regla es y debe ser la prevención del ambiente y, en caso de duda, la cautela, dada la preeminencia de las leyes ambientales de presupuestos mínimos.

Además, los/as jueces/zas y tribunales, ante la falta de regulación de los procesos colectivos, deberían adecuar los procedimientos para que las causas no sean resueltas exclusivamente entre escasas partes y sus letrados/as. Son unos/as pocos/as los/as magistrados/as que se ocupan en uso de sus facultades procesales, de convocar a audiencias, promover o aceptar la presentación de *amicus* y tratar de ampliar sus alcances a la comunidad.²⁶⁸¹

Cuando se trata de tribunales colegiados clarifica y da robustez a la jurisprudencia si se buscan consensos y los votos exhiben una clara mayoría argumentada, no cuando los argumentos son disímiles y hasta contradictorios entre sí y luego fallan contabilizando a favor o en contra simplemente. Esto ocurre en reiteradas ocasiones en los fallos del TSJ y a veces en algún fallo de Cámara.

No hay, en general, un adecuado control de ambientalidad por parte de la Justicia. Aunque hay mayor sensibilidad en los casos de protección del patrimonio –que son menos– la mayoría de los jueces/zas no aplican en sus decisiones los principios ambientales vigentes consagrados en la Constitución Nacional, en los Tratados y documentos internacionales –ni qué hablar de las interpretaciones de los organismos internacionales encargados de su interpretación–, en la Constitución de la Ciudad, en la LGA (desde 2002) y en el nuevo CCC (desde 2016).

Nuestra visión es crítica en general frente a la resistencia judicial en relación al control de legalidad –porque en nuestra perspectiva en un Estado de Derecho el respeto de la ley es en sí mismo un bien común– y no requiere que se pruebe una afectación subjetiva en particular, máxime en una democracia participativa. Pero además cuando el (des) control legal tiene directa incidencia sobre la materia ambiental, la necesidad de la revisión de dichos actos debe ser aún más rigurosa, aplicando los más elevados estándares de exigencias.

2681. Alude a esto por ejemplo el juez actuante en autos “Asociación Civil Basta de Demoler y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”, Exp. N° 44463/O, en su sentencia de septiembre de 2013, al plantear que se acepte en el proceso expresamente la figura del *amicus curiae*. En el mismo sentido: Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las Acciones Colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, op. cit., p. 260; en el mismo sentido, Pulvirenti, Orlando, “El difícil entramado de la realidad”, op. cit., p. 121.

Lo que justifica que este poder actúe poniendo límites a los otros poderes, a pesar de la “objeción democrática” –máxime en una democracia participativa– es que no siendo “superhombres” sino “unos/as de nosotros/as” (ciudadanos/as con un rol a cumplir) habiliten una instancia con garantías para reabrir el debate público y transparente sobre decisiones cuestionadas y cuestionables de los/as “representantes” que violan la Constitución de la Ciudad, las leyes o los principios ambientales.

En el caso de la Justicia de la Ciudad resulta imprescindible que asuma un rol protagónico y activista en defensa del ambiente y del patrimonio, incluso revisando cuando el Poder Ejecutivo viola la legalidad o cuando el proceso deliberativo en la Legislatura ha sido imperfecto o hay inconsistencias.

El TSJ debería liderar estos cambios de paradigma en la Justicia, en lugar de estar a su retaguardia. Es muy notorio el contraste entre la jurisprudencia en materia ambiental de la Corte Suprema de la Nación y su activismo y el garantismo formalista asumido en general por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, cuando además tiene más herramientas constitucionales y legales locales para hacerlo.

Se evidencian falencias a la hora del efectivo acceso a la Justicia y de la efectiva protección de bienes que forman parte del patrimonio como del ambiente por la falta de dinamismo del sistema: insuficiente provisión y difusión de patrocinio jurídico gratuito en causas sobre derechos de reincidencia colectiva, demoras en el dictado de cautelares, levantamiento de las mismas, violación de las cautelares sin sanciones, demoras en las pruebas periciales, inadecuadas pruebas periciales carentes de neutralidad, caducidades de instancia que no debieran ser permitidas de oficio al tratarse de causas colectivas, incumplimientos en la ejecución de sentencias sin sanciones, costas en los juicios en sede federal, entre otras.

Por otro lado, advertimos una velada y peligrosa voluntad de disciplinar al Poder Judicial por parte del Ejecutivo y de amedrentar a los/as activistas. Esto se observa de manera creciente en los últimos ocho años en las reiteradas y sistemáticas recusaciones a algunos/as jueces, en la modificación de las mayorías necesarias para llevar a un/a juez/a ante un jurado de enjuiciamiento, en operaciones de prensa o denuncias penales infundadas contra los/as jueces/zas todo lo cual pone en riesgo la independencia del Poder Judicial, y en las causas abiertas contra los/as defensores/as del patrimonio y el espacio público.

En paralelo a ello, posturas judiciales contrarias al ambiente que antes eran las disidentes o minoritarias hoy son los votos de mayoría oficiando de barrera a muchos reclamos en general con pretextos formalistas o argumentos de división de poderes omitiendo aplicar principios y normas ambientales constitucionales, internacionales, de presupuestos mínimos o la propia Constitución de la Ciudad, apañando en general omisiones o ilegalidades del

Ejecutivo. En otros casos, magistradas/os que antes tenían fundadas disidencias críticas sobre cuestiones de fondo, hoy fallan limitándose a cuestiones formales evitando entrar a argumentos sobre el fondo que podrían poner en evidencia la inconsistencia del voto de la mayoría.

- De los otros organismos.

Para mejorar la calidad institucional, la independencia y eficacia de los organismos de control y defensa de los/as ciudadanos/as:

Debería establecerse por ley y/o en una eventual reforma constitucional que quienes ocuparon cargos en el Poder Ejecutivo o en la Legislatura no puedan ser Defensores/as del Pueblo de la Ciudad o integrantes del Ente Regulador de los Servicios Públicos o de la Auditoría hasta que transcurran al menos 4 años.

Para una eventual reforma constitucional, en la composición de la Auditoría debería tomarse el resguardo de que aun teniendo mayoría legislativa el oficialismo, la proporcionalidad en la representación en el cuerpo del Colegio de Auditores deba salvaguardar que, además de la presidencia, la mayoría pertenezca a las fuerzas de oposición –único reaseguro para un verdadero organismo de control–.

Deberían fijarse por ley reglas generales de frecuencia y extensión de controles de auditoría, restableciéndose el control sobre el total del presupuesto y el conjunto de los organismos de la Administración Pública centralizada y descentralizada, especialmente para las empresas del Estado cuyo presupuesto no pasa por la Legislatura y para las empresas contratistas y concesionarias del Estado.

Al efectuar el control de legalidad la Auditoría de CABA debería desagregar en cada uno de sus informes el control de ambientalidad, entendiendo por tal el monitoreo de la aplicación que el organismo o empresa auditada hace de las leyes ambientales de la Ciudad y de las de presupuestos mínimos federales, incluida la aplicación del control de convencionalidad, indicando expresamente si violan leyes o principios ambientales y/o si evaluaron o no las alternativas con sus diferentes impactos ambientales en el proceso de toma de decisiones y/o recomendando a cada organismo o empresa auditada efectuarlo.

XII.6. Ciudadanía alerta y activa

Corroboramos nuestras hipótesis de que en la ciudadanía de la Ciudad de Buenos Aires hay una creciente conciencia ambiental –incrementada ante la virulencia de los procesos del extractivismo– y que la defensa del ambiente en estos 20 años ha sido llevada a cabo fundamentalmente por la sociedad civil a través de la judicialización de sus violaciones, el impulso de leyes y la movilización.

Dimos cuenta de ello detalladamente en el Capítulo XI a lo largo de la documentada reconstrucción histórica de las experiencias de lucha de las organizaciones ciudadanas, ambientalistas, patrimonialistas, animalistas y vecinales, los movimientos sociales y los/as vecinos/as participativos/as que muchas veces en soledad han venido librando batallas contra los propios organismos del Estado para proteger el ambiente, el paisaje, el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, los derechos de los animales, o defenderse de las consecuencias nefastas y daños producto de sus descuidos. También hay referencias a la participación ciudadana en la Constituyente en el Capítulo V, cuando se analizan las propuestas de leyes o su rechazo en los Capítulos VIII y X, sección 1, en la resistencia a las políticas depredadoras del PE en el Capítulo X, sección 2 y la sociedad civil es coprotagonista del Capítulo X, sección 3 cuando se analizan las causas judiciales ambientales de estas dos décadas, especialmente en procesos colectivos.

Nuestra Ciudad es protagonista de largos, sostenidos y profundos procesos de participación ciudadana, colectiva y solidaria, que emergen y cobran visibilidad pública y mediática en los momentos de crisis o relevante indignación.

Es interesante ver cómo estos procesos involucran participantes de las más diversas clases sociales y variadas pertenencias políticas, aunque siempre socialmente comprometidos/as y, además, se observa que a lo largo de estos procesos se va produciendo una transformación en los propios actores/as conectándolos más allá de su pertenencia de clase, barrio, temática y origen partidario, comprometiéndolos/as con nuevas realidades inimaginadas cuando comenzaron su activismo.

La autonomía de la Ciudad incidió en el acercamiento de los/as porteños/as a la Ciudad –siempre tan “ciudadanos/as del mundo” y preocupados/as e invadidos/as por los temas nacionales–, salvo casos excepcionales. Hasta antes de ella, nuestra propia Ciudad nos aparecía ajena. Aún hoy importantes dirigentes/as políticos/as nacionales, incluso de la propia Ciudad, siguen subestimando los temas urbanos.

El estado asambleario del 2001 cambió el tono de la relación de la ciudadanía frente al Estado. Cuando las asambleas se disgregan o se reconvierten, se visibilizan y se toma conciencia de los problemas locales, que antes no se veían colectivamente. Irrumpe el concepto de “bienes comunes” como “lo nuestro” que debe ser defendido hasta en las prácticas cotidianas.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires nunca se volvió eficaz, integral y plenamente en funcionamiento en su vocación de democracia participativa.

Si bien hay muchas instancias políticas e institucionales con responsabilidades en la defensa del ambiente, en estos más de 20 años desde la autonomía de la Ciudad el protagonismo de la sociedad civil en la materia es innegable, a través del impulso de leyes, la movilización y la judicialización de sus violacio-

nes, especialmente ante la omisión de las instituciones encargadas, ante sus fallas o, más aún, cuando son las propias instituciones las que generan los daños.

Muchas veces durante varias décadas en Argentina –incluso desde la recuperación de la democracia– la participación ciudadana entra en conflicto con las instituciones del poder. En materia ambiental, esto ocurre a lo largo y ancho del país –con diferentes Gobiernos y de diferente extracción política– y la Ciudad de Buenos Aires no es la excepción. Este fenómeno debe analizarse no como casos aislados, sino dándoles sentido en un contexto, indagando las causas que conducen a esa crisis en la representación.

En nuestra investigación pudimos constatar que muchos de los mecanismos participativos que nuestra Constitución de la Ciudad consagra y que permitirían amortiguar esa crisis –y, en el tema específico que nos ocupa, contribuir a la defensa del ambiente– han sido recortados, bastardeados o diluidos por los propios Poderes Legislativo y Ejecutivo de manera creciente en estos 20 años (audiencia pública, iniciativa popular, consulta, planeamiento urbano y presupuesto participativos, descentralización y comunas, entre otras).

Para un funcionamiento institucional un poco más democrático, para hacer realidad la Constitución de la Ciudad y para garantizar el Estado Ambiental de Derecho la clave es la participación ciudadana.

Desde la perspectiva ciudadana también se refuerza la constatación de que en la Ciudad de Buenos Aires los/as vecinos/as en defensa de los intereses colectivos han dejado a la luz que en varios puntos claves de la gestión –en la mayor parte de las administraciones– y de manera creciente y consciente en los niveles más altos en el Poder Ejecutivo y en las mayorías del Poder Legislativo de la Ciudad ha primado y prima una lógica “extractivista” disfrazada de “desarrollo urbano”.

Las políticas que se adoptan desde el Gobierno de la Ciudad a partir de 2007 multiplican la reacción ciudadana y generan procesos de judicialización masiva en defensa del ambiente, el patrimonio y el paisaje como bienes colectivos, antes solo esporádicos. Se extienden las redes de articulación de movimientos sociales, ONG y vecinos/as participativos.

En paralelo, el creciente movimiento ambientalista/ecologista a nivel global comienza también a preocuparse más por los temas urbanos, y la masificación de las redes sociales nos pone en contacto con la reflexión global sobre los procesos de gentrificación y extractivismo urbano.

Las demandas urbano ambientales más extendidas y sostenidas por décadas desde los/as vecinos/as participativos y las ONG y agrupaciones que los nuclean en nuestra Ciudad de Buenos Aires son y han sido:

- más espacios verdes distribuidos en toda la Ciudad con espacios públicos seguros para toda la población;

- protección del patrimonio y paisaje barrial con menos densidad edilicia y poblacional en las áreas residenciales, sin tránsito pasante y con calles pacíficas;
- mejores condiciones de vida y equiparación en infraestructura, servicios y equipamientos públicos entre el norte y el sur de la Ciudad;
- recuperación del acceso al río, disfrute de la Costanera y saneamiento del Riachuelo;
- participación cierta en la toma de decisiones desde los barrios de las Comunas para compartir el desarrollo de la Ciudad;
- y, en forma creciente, el respeto por el derecho de los animales –tanto en la inclusión de los animales de compañía como en el rechazo al maltrato y explotación animal–.

Las decisiones políticas de los poderes públicos en la CABA no parecen registrar muchas veces estas demandas; otras solo lo hacen superficialmente o en términos de “marketing electoral” y en otros casos las omiten manifiestamente y van en sentido inverso.

Si se considera que un proceso es participativo cuando los distintos actores de la sociedad civil son convocados para dar información, cuando su opinión es consultada antes de tomar una decisión, o cuando son llamados a ejecutar esas decisiones; así como cuando su opinión es considerada nuevamente para evaluar el impacto o los resultados del proceso²⁶⁸² evidentemente en la Ciudad de Buenos Aires no podemos hablar de la existencia de procesos participativos, y menos aún en términos de su eficacia.²⁶⁸³

El GCBA y la Legislatura toman a las audiencias públicas como un mero trámite y con ello, en los pocos casos donde son obligatorias dan por “cumplida la participación”.

Las audiencias públicas son un mecanismo crucial, pero no el único y deben complementarse con otras instancias participativas formales y no formales²⁶⁸⁴ que nuestra Constitución de la Ciudad previó generosamente. Y además debe atenderse al fondo de los asuntos a ellas sometidos.

Así, por un lado, se constató que en la Ciudad de Buenos Aires no se cumple con el mandato de democracia participativa ni con el del presupuesto participativo ni con el del planeamiento urbano estratégico participativo ni a

2682. Ver Orozco Muñoz, José Miguel, “Participación de la sociedad civil en las decisiones de la política forestal”, en *Colombia Forestal*, vol. 6, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2000. pp. 73-82. Disponible en: <https://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/colfor/issue/view/306/showToc> [fecha de consulta: 29/11/2021].

2683. Ver en el Cap. III, pto. 11, definición adoptada por Sandra Sharry de participación ciudadana eficaz.

2684. En este sentido: Bonfatti, Antonio, *Respuestas a la Consulta a los candidatos a gobernador por la provincia de Santa Fe sobre temas ambientales*, op. cit.

nivel centralizado ni descentralizado. A duras penas se efectúan las audiencias y no hay instancia de seguimiento ni monitoreos participativos posteriores de obras, emprendimientos, leyes ni políticas públicas, incumpléndose muchas veces las leyes o no reglamentándose las, aunque hayan sido participativamente impulsadas durante décadas por la sociedad civil.

También se ha verificado que se incumple sistemáticamente con el “acceso a la información”: jamás hay información confiable, consistente, oportuna y de calidad. No la hay difundida públicamente pero tampoco en los respectivos expedientes ni en la Legislatura ni en el Ejecutivo cuando se va a tratar un proyecto concreto. Los estudios de impacto ambiental que APRA somete a audiencia son hechos por consultoras de la propia empresa concesionaria o contratista que hará la obra. Muchas veces esos estudios son parciales o sesgados y aunque sean objetados por la sociedad civil o por expertos, nadie contesta las objeciones y se avanza como si nada. Es muy costoso para los/as vecinos/as pagar estudios alternativos/as y/o judicializar todos los casos.

La responsabilidad de la difusión de información confiable es del Estado. Pero a su incumplimiento se suma la falta de información pertinente y de calidad en los medios de comunicación masiva sobre debates de leyes o proyectos que generan afectación ambiental, porque hay escasos espacios para la temática o por su presentación parcial o “edulcorada” –sea ello ingenuamente o inmersa en la dinámica “burbuja desarrollista/extractivista”– generando indiferencia, confusión y desinformación. En algunos medios hay más sensibilidad cuando se trata de la pérdida o riesgo del patrimonio. En otros casos lo máximo que se logra ante manifestas inconstitucionalidades o ilegalidades contrarias al ambiente y el patrimonio es que en los medios se consigne como un “polémico proyecto”. Solo los medios alternativos o barriales difunden en detalle lo que pasa.

Y esto tiene su coronación en las dificultades reales de acceso a la Justicia ya analizadas,²⁶⁸⁵ máxime si se atiende a la baja eficacia de todo el sistema en su conjunto.

En este sentido, se encuentran violados o restringidos los “derechos de acceso” –aun en el sentido más básico de la democracia representativa– tal como los registran los estándares internacionales en 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 (art. 2, inc. a):²⁶⁸⁶ 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.

2685. Según analizamos extensamente en el Cap. X, acáp. 3 y en este cap. especialmente en el pto. 5.3.

2686. Adoptado en Escazú (Costa Rica), *op. cit.*

En la misma línea y, en general, el artículo 8 CADH, al garantizar el debido proceso en la toma de decisiones públicas refiere a que las personas puedan proteger de manera efectiva y eficaz sus derechos. Es decir, el debido proceso legal –aun en una democracia representativa– es aquel idóneo para asegurar el ejercicio y goce de los derechos. Este propósito debe guiar la interpretación de las garantías procesales que lo integran, ya que el cumplimiento de las formalidades no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar los demás derechos.²⁶⁸⁷ Coincidimos con Thea en que en los tres Poderes del Estado se debe controlar que las autoridades públicas presten atención al fondo de los conflictos de derechos a ellas sometidos, exigiéndoles que no solo cumplan las formalidades sino que las decisiones que adopten –además de ser fundadas, justas y razonables– sean útiles y efectivas.²⁶⁸⁸

Esta responsabilidad por parte de las autoridades se acrecienta en el caso de un sistema de “democracia participativa” y su violación es más grave aún, dado que en ellas justamente la participación ciudadana está prevista no solo como una obligación formal sino como una vía para descomprimir las tensiones e injusticias que la democracia representativa suele generar.

Observamos que se tensa la relación entre democracia representativa y democracia participativa, cuando en lugar de potenciarse entran en conflicto. Esto sucede cuando desde las instituciones representativas se impone una lógica mayoritaria excluyente. La democracia participativa, por el contrario, impulsa la participación y el control mejorando la calidad de la representación.

Así, tanto en el ámbito nacional como en el local, siempre es posible mejorar los marcos regulatorios en materia de procesos participativos para la toma de decisiones de políticas públicas y sanción de leyes, acceso a la información y difusión masiva de la misma, estudios de evaluación de impacto ambiental y seguimiento y evaluación de leyes y políticas públicas, en el sentido de ejercer un control de ambientalidad ciudadano pre y post decisiones.

Pero en casos como en el de la CABA donde los instrumentos no faltan, en primer lugar debería escucharse a la propia ciudadanía y respetar sus propuestas, dando curso a los proyectos por el Derecho a la Ciudad, permitiendo que funcione la Banca del Vecino, restableciendo el presupuesto participativo asambleario y para todos los rubros, alentando promoviendo y escuchando a los Consejos Consultivos comunales, garantizando la consulta a la ciudadanía en la gestión de Gobierno, especialmente a nivel comunal, y en la elaboración de políticas o proyectos que impliquen modificación o autorización de usos o destinos que afecten derechos colectivos e implementando mecanismos de control social de los servicios prestados por terceros y por la propia Adminis-

2687. En este sentido: Thea, Federico Gastón. “Las garantías del debido proceso en la toma de decisiones públicas”, *La Ley*, Suplemento Administrativo, junio 2009, p. 11. Id SAIJ: DACFo90047.

2688. *Ibidem*.

tración, a través de “auditorías sociales” en cada comuna que contribuyan a la fiscalización gubernamental y comunal.

En gran parte la mejora de nuestra calidad democrática en la Ciudad depende del uso y ejercicio que la ciudadanía hace de las herramientas e instituciones a su alcance. En materia ambiental específicamente los habitantes no solo impulsaron normas y políticas, sino que generaron prácticas alternativas aún sin marco y ejercen el control y monitoreo de las instituciones y organismos por la vía de los reclamos y denuncias y los pedidos de información por las Leyes N° 104 y N° 303 como permanentes agujeros a la Administración.

Las graves omisiones en las políticas públicas que durante años vienen dando la espalda a las cuestiones ambientales o subestimándolas y las malas decisiones de los Poderes Legislativos y Ejecutivos priorizando muchas veces un “pretendido desarrollo económico” –del cual pocas veces la ciudadanía ve los beneficios pero frecuentemente termina siendo víctima de los perjuicios– sin medir sus consecuencias ambientales han llevado a una extendida judicialización de conflictos a lo largo y ancho del país, donde la ciudadanía recurre a la última instancia en defensa propia. Se tensa la democracia representativa, casi a punto de perder su legitimidad o perdiéndola, cuando los Poderes públicos no escuchan a la sociedad y, peor aún, cuando el Poder Judicial no restablece el Estado Ambiental de Derecho.

En la Ciudad de Buenos Aires, en esta materia, también –en última instancia y cada vez más extendida y frecuentemente– se judicializan las violaciones. Así, quienes realmente han dotado de eficacia en la Ciudad al Derecho Ambiental han sido los/as ciudadanos/as, en combinación con el Poder Judicial en aquellos casos en los que se sortearon barreras, filtros y obstáculos.²⁶⁸⁹

Sin embargo, la obtención de fallos favorables en las demandas judicializadas no ha redundado en cambios en el enfoque del Estado local ante estas problemáticas. Las sentencias judiciales han creado caminos alternativos para la efectivización de las demandas en casos puntuales, pero no generan soluciones definitivas para los problemas estructurales sociales o ambientales.

La Justicia no puede ni debe reemplazar a los otros poderes. Su intervención debe ser excepcional. No está previsto que sea con esta frecuencia e intensidad la necesidad ciudadana de recurrir a ella ni tiene los instrumentos y recursos –ni aun en su versión más activista– para componer los resultados de las gestiones contra el ambiente. Solo con más democracia participativa, institucionalizando mecanismos que la satisfagan y protocolos para que funcionen los controles de ambientalidad se garantizará la aplicación anticipada de dichos principios para el equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental.

Una verdadera cultura de la participación puede colaborar en el avance hacia el paradigma del “Buen Vivir”.

2689. Como se ha visto en el análisis del Cap. X, sección 3 del Poder Judicial.

XII.7. Algunas propuestas para mejorar y fortalecer el Estado Ambiental de Derecho en Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires

Sintetizamos aquí las principales propuestas concretas que surgen a lo largo del desarrollo de esta investigación y de sus conclusiones.

Para el ámbito nacional, respecto de una futura reforma constitucional:

- Consagrar expresamente una visión ecocéntrica y sería deseable que se introduzca el “Buen Vivir” a nivel nacional.
- Es imprescindible una reforma constitucional que avance consagrando una “democracia participativa” y reformule la institucionalidad decimonónica que hoy nos rige.
- Sería deseable tanto a nivel nacional como local pasar a un sistema parlamentario de Gobierno.

Al Congreso de la Nación:

- Jerarquizar con rango constitucional el Protocolo del Pacto de DESC y el Protocolo de San Salvador que menciona específicamente el derecho al ambiente.
- Es urgente sancionar las leyes de presupuestos mínimos ambientales pendientes, en materia de:
 - Aire;
 - Evaluación de Impacto Ambiental, incluyendo el impacto ambiental estratégico y reglas para administrar la controversia científica en caso de riesgos controvertidos. Debe cumplir con los requisitos mínimos para las EIA fijados por la LGA y por la Opinión Consultiva N° 23/17 de la Corte IDH sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos:²⁶⁹⁰ deben ser previos, emitidos por entidades independientes bajo supervisión del Estado, abarcando el impacto acumulado, acceso a la información, participación de los/as interesados/as y respetando tradiciones y cultura de los pueblos indígenas;
 - Humedales;
 - Ordenamiento territorial;
 - Agrotóxicos;
 - Radiaciones No ionizantes, entre otras.

2690. Corte IDH, OC 23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos del 15/11/2017, por una solicitud de Colombia en marzo de 2016 en un caso referido a la región del Gran Caribe y los estados ribereños. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf [fecha de consulta: 29/03/2018].

- Sancionar una ley de presupuestos mínimos en materia de patrimonio y paisaje.
- Regular los presupuestos mínimos en materia de gestión y recomposición de sitios contaminados, con un abordaje integrado de la gestión social y económica, elaborando un inventario de los mismos, estableciendo estándares de análisis de riesgos, la distribución de responsabilidades entre causantes de la contaminación y poseedores de los sitios y alcances de las posibles plusvalías para los adquirentes si el Estado ha remediado.
- Sancionar la Ley de Derechos de la Naturaleza.
- Reformar la LGA incorporando expresamente algunos de los principios ambientales del Buen Vivir especialmente la garantía de regeneración de la Naturaleza, sus componentes y sistemas, la función ecológica de la propiedad, la armonía con la Naturaleza –como equilibrio entre la función social y la ecológica y como complementariedad y equilibrio entre los seres vivos–, la desmercantilización de la Naturaleza y el Agua para la Vida.
- Legislar en materia de bienes comunes partiendo de la premisa de que no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un “bien de uso común” que los/as propios ciudadanos/as implicados/as, dotándolos de los medios e incentivos para hacerlo, de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación y con un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios.
- Sancionar una ley de envases que establezca la responsabilidad de los generadores y productores.
- Reformar el Código Penal incorporando un buen capítulo de delitos ambientales –hoy no contemplados salvo en caso de daño a la salud– y los delitos contra el patrimonio, que dé cuenta del bien jurídico tutelado de estos bienes comunes. Ni siquiera se contempla expresamente el “daño” al interés colectivo cuando es el propio dueño de la cosa patrimonialmente protegida el que la daña. Es imprescindible mejorar los tipos penales. Debe haber además una figura específica de “prevaricato urbanístico”.
- Legislar sobre procesos colectivos, *amicus*, audiencias públicas y normas procesales ambientales para garantizar que el procedimiento sea acorde a los derechos que se debaten y que no quede librada su adecuación a la discrecionalidad de los/as magistrados/as, tomando como piso las acordadas y la jurisprudencia de la CSJN en la materia y los estándares del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambienta-

les en América Latina y el Caribe.²⁶⁹¹ Eliminar todo plazo de caducidad del amparo en estos casos y eliminar/reformular las restricciones al sistema de cautelares contra los Estados. Particularmente regular las implicancias de los principios ambientales en materia procesal dado que algunos de estos principios (por ejemplo, el precautorio) si no se aplican correctamente en sintonía con el mandato del “activismo judicial” y con el uso de la “inversión de la carga de la prueba” y la “carga dinámica de la prueba” –entre otras– pueden ser usadas en contra. Es imprescindible establecer la gratuidad de los procesos colectivos en la Justicia nacional y federal, y especialmente en lo que refiere a procesos ambientales y en defensa del patrimonio, y en particular en relación al pago de costas, en la medida en que se está cumpliendo con el “deber” constitucional de defensa del ambiente y en virtud de lo prescrito por la Ley N° 25275.

- Legislar sobre procesos participativos para la toma de decisiones de políticas públicas ambientales: mecanismos de consulta y participación ciudadana en relación a la planificación estratégica, formulación de políticas públicas ambientales y su transversalización con otras áreas, su gestión, seguimiento, monitoreo permanente, control y evaluación de las mismas y al seguimiento y evaluación de leyes, en el sentido de ejercer un control de ambientalidad ciudadano pre y post decisiones (cfme. el art. 7 del 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 Caribe²⁶⁹² sobre Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales).
- Legislar disponiendo la obligatoriedad del estudio de impacto ambiental a los efectos de evaluar el futuro destino en el caso de desafectación del dominio público y venta de tierras y la obligatoriedad de convocar a audiencia pública en lugar próximo al predio que se pretenda enajenar.
- Derogar el conjunto de normas inconstitucionales que habilitan este proceso de enajenación de tierras/bienes comunes y sus indeseables impactos ambientales.
- Declarar la caducidad de la Ley N° 22423/81 desde el 25 de agosto del 2010, que fue la última prórroga a las leyes que delegaban facultades del Congreso o derogarla si se considera que la inclusión en el Digesto la convalida.

2691. Adoptado en Escazú (Costa Rica), *op. cit.*

2692. Ídem.

- Declarar la nulidad de los Decretos Nros. PEN/952/2016, 1173/2016, 1064/2016, 152/2017, 255/2017 y de cada una de las ventas públicas efectuadas o que se efectúen en virtud de ellos, así como de cualquier otra venta de tierras públicas efectuada al amparo de la Ley inconstitucional N° 22423/81.
- Declarar la nulidad de aquellas disposiciones del Decreto N° 1382/2012 que habilitan la venta inconsulta de tierras.
- Crear una verdadera institucionalidad en la Región Metropolitana, sea una Agencia o un Consejo, avanzando no solo con experiencias puntuales como en CEAMSE o ACUMAR y no solo consultivas como Agencia del Transporte Metropolitano o la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (CoCAMBA) sino de manera integral y participativa en el diseño, planeamiento y ejecución de políticas de movilidad, energía, residuos, salud, ordenamiento territorial, coherentes, armónicas y compartidas.
- Es necesario revisar, remover o modificar toda regulación, sean normas administrativas o leyes contrarias en los hechos, prácticas o resultados a los principios ambientales y normas de presupuestos mínimos vigentes.
- Es urgente dotar a los cuerpos legislativos de equipos técnicos especializados y procedimientos para efectuar estudios de impacto ambiental y el control de ambientalidad de proyectos de leyes *ex ante* de la sanción de las normas, o de mecanismos de consulta a instituciones académicas públicas especializadas en ambiente y en Derecho Ambiental, con adecuada información a la población y participación de la ciudadanía.
- Completar la transferencia de la Justicia nacional originaria a la Ciudad. En el tema objeto de la presente investigación la “tupacamarización” del fuero penal opera como permanente excusa dilatoria para idas y venidas en materia de competencia conspirando contra la protección del ambiente que requiere inmediatez para evitar daños o su acrecentamiento. Asimismo, la transferencia del fuero civil cooperaría para resolver muchos temas con un andamiaje procesal más favorable al acceso a la Justicia.

Al Poder Ejecutivo Nacional:

- Capacitar a funcionarios/as, profesionales del Derecho en los servicios jurídicos del Estado y personas encargadas de aplicar la ley en materia de principios ambientales y los controles de ambientalidad de actos y normas.

- Es especialmente urgente dotar de protocolos que den cuenta de los principios ambientales y capacitar en su aplicación a las áreas encargadas de ejercer el poder de policía en materia de evaluación de impacto ambiental, habilitaciones, controles ambientales y gestión de riesgos, evaluación del potencial valor patrimonial de bienes, conjunto de bienes, áreas y paisajes y controles de protección patrimonial y gestión de riesgos en esta materia.
- Es fundamental cumplir y promover los procesos de ordenamiento territorial ambiental articulando su cumplimiento en todos los municipios y provincias, en base a los principios ambientales y con participación ciudadana permanente (arts. 9 y 10 LGA).²⁶⁹³ Ese ejercicio de planeamiento estratégico participativo ambiental sería un excelente mecanismo de fortalecimiento de la democracia en la materia y prevendría espasmódicas y fragmentadas decisiones legislativas y administrativas que van generando daños ambientales graves y acumulativos lenta e irreversiblemente.
- La nueva interpretación de la CSJN de los presupuestos mínimos como derecho federal exige de los otros poderes, especialmente del Ministerio de Ambiente de la Nación, salir de la lógica del *laissez faire* y de la “subsidiariedad” mal entendida en materia ambiental –en la misma línea que la exigencia de control de convencionalidad del Sistema Interamericano– y ejercer también un control de ambientalidad más activo en defensa del debido proceso ambiental para garantizar su efectivo goce a las presentes y futuras generaciones.
- Conformar el sistema nacional integrado de información en material ambiental –obligación legal incumplida del Poder Ejecutivo nacional desde 2002– y mejorar los informes nacionales anuales sobre la situación ambiental del país, incluyendo los temas ausentes, indicadores de resultados y metas, la información sobre las causas judiciales, información actualizada y comparada sobre la legislación de todas las jurisdicciones y las voces de la ciudadanía ante los conflictos existentes, de conformidad a los estándares del artículo 6 del 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 sobre Generación y Divulgación de Información Ambiental.
- Proveer más mecanismos de consulta y participación ciudadana en relación a la planificación estratégica, la formulación de políticas públicas ambientales y su transversalización con otras áreas, su

2693. Después de 16 años de la sanción de la LGA es una grave asignatura pendiente.

gestión, seguimiento, monitoreo permanente, control y evaluación de las mismas y el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las leyes, en el sentido de ejercer un control de ambientalidad ciudadano pre y post decisiones.

Al Poder Judicial de la Nación:

- El Poder Judicial de la Nación debería declarar la inconstitucionalidad de los decretos PEN que impliquen delegación legislativa o flagrante violación a los principios de legalidad, razonabilidad y principios ambientales vigentes que hacen al Estado Ambiental de Derecho.
- Es imprescindible que se afiance la jurisprudencia de la Corte de considerar el principio de legalidad como un bien común –no solo excepcionalmente–, porque son las reglas de juego a las que deben atenerse hasta los/as gobernantes. Ellas nos dan “seguridad jurídica” aún a los más débiles. Su violación por parte de las autoridades y órganos del Estado es un daño en sí.
- Sería esperable un nuevo salto cualitativo de la Corte que reconociera expresamente los Derechos de la Naturaleza y/o de alguno de sus elementos, como ha ocurrido con los ríos en otras latitudes.
- Las audiencias de la Corte –y obviamente más aún de instancias inferiores o locales–, especialmente en los casos de incidencia colectiva, deberían efectuarse *in loco*, tomando contacto con la Naturaleza y con los habitantes del lugar de los hechos y los problemas que allí se enfrentan y debaten, y especialmente pudiendo escuchar a las personas directamente afectadas.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, respecto de una futura Reforma Constitucional:

- Consagrar expresamente una visión ecocéntrica e introducir una perspectiva del “Buen Vivir” urbano.
- Pasar a un sistema parlamentario, aunque sea atenuado, y que articule la representación legislativa con la descentralización territorial.
- Revisar los mecanismos participativos, de descentralización y defensa judicial de derechos no implementados, restringidos o cerceados para darles una nueva redacción que los resucite.
- Hacer expreso el respeto al principio de legalidad como un derecho de incidencia colectiva.
- Establecer el procedimiento de doble lectura para la sanción de los Códigos.
- Prohibir que se sancionen leyes contrarias a lo manifestado por la mayoría de los participantes en una audiencia pública. Hacer vinculantes las audiencias públicas u obligatorio el llamado a consulta

popular en el caso de audiencias públicas que sean adversas a la voluntad de la Administración.

- Eliminar la presidencia obligatoria de la Junta Comunal en cabeza del primer integrante de la lista mayoritaria (art. 130 CCABA).
- Hacer aún más explícito que es obligación del PEN el EIA y la audiencia pública del actual artículo 63 *in fine*, previa al envío a la Legislatura de cualquier proyecto de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, modificaciones de uso o dominio públicos, y que no debe confundirse con la audiencia de la doble lectura del artículo 90 CCABA.
- Hacer expresa la legitimación activa de los/as Legisladores/as, integrantes de las Juntas comunales y de los Consejos Consultivos en defensa de derechos colectivos.
- Hacer expresa la obligación del TSJ de declarar inconstitucionalidades de oficio, la posible acumulación en la ADI de los controles abstracto y difuso en la misma causa.
- En la composición de la Auditoría establecer que aun teniendo mayoría legislativa el oficialismo, la proporcionalidad en la representación en el Cuerpo del Colegio de Auditores deba salvaguardar que, además de la presidencia, la mayoría pertenezca a las fuerzas de oposición –único reaseguro para un verdadero organismo de control–.
- Establecer un plazo de incompatibilidad entre cargos de representación y cargos en el Poder Judicial o en organismos de control o defensa de la ciudadanía.

A la Legislatura de la Ciudad:

- Es urgente actualizar el Plan Urbano Ambiental en base a un nuevo diagnóstico de base y legislando programas con mayor detalle.
- Sancionar el Código Ambiental o una Ley General del Ambiente de la Ciudad.
- Sancionar un nuevo Código Urbanístico y otro de Edificación elaborados/as en forma participativa considerando la calidad de vida y el ambiente, incorporando esta variable transversalmente. Asimismo, deberían recogerse las experiencias judiciales críticas en la aplicación de los viejos y actuales códigos para que no se repitan situaciones de oscuridad, zonas grises o confusión, por ejemplo, en materia de demoliciones o urbanizaciones parque (UP).
- Derogar los actuales Códigos Urbanístico y de Edificación y sus leyes modificatorias –especialmente los convenios urbanísticos que implican claras excepciones al mejor estilo de las de la época del Concejo Deliberante– en todo cuanto sean regresivas e inconstitucionales por

ser dictadas en delegación legislativa o violación de principios ambientales y abstenerse de sancionar nuevas leyes que impliquen flagrantes violaciones al Estado de Derecho y a la democracia ambiental.

- Sancionar una nueva Ley de Acceso a la Información, participación ciudadana en la elaboración de normas y decisiones y de acceso a la Justicia en materia ambiental, acorde a las responsabilidades asumidas por el Estado argentino en el Convenio de Escazú y teniendo a la vista el Convenio de Aarhus.²⁶⁹⁴
- Sancionar una nueva Ley de Evaluación de Impacto Ambiental que no solo repare los retrocesos de las últimas modificaciones sino que signifique un salto cualitativo en la maximización de los estándares ya fijados por la jurisprudencia federal en la interpretación de la LGA, que sea rigurosa acotando la facultad discrecional de la autoridad de aplicación de subestimar el relevante efecto y garantizando una mejor evaluación estratégica en caso de potenciales efectos acumulativos, el seguimiento y evaluación de leyes y políticas públicas, en el sentido de ejercer un control de ambientalidad ciudadano pre y post decisiones.

Los EIA deben ser efectuados por expertos/as independientes del interesado/a en la obra o proyecto. En el caso de modificaciones urbanísticas o construcciones que impliquen mayores alturas o densidad deberá haber información disponible y consulta a los/as vecinos/as de la manzana antes de autorizar los proyectos y en su caso se exigirá EIA. En el caso de grandes obras públicas o de desarrollos inmobiliarios, industriales, comerciales o deportivos de envergadura deben instituirse procesos participativos en todo el proceso de planeamiento y acudir para la EIA a expertos/as independientes consensuados/as por todas las partes, incluidos/as la ciudadanía participante del proceso. En la elaboración de una nueva norma de EIA deberán incorporarse los parámetros del Acuerdo de Escazú de manera vinculante, pero además podrían tomarse algunas pautas de los Convenios de Aarhus y Espoo.²⁶⁹⁵

- Derogar el actual decreto reglamentario de la Ley de EIA pues conspira contra los más elementales recaudos de eficacia en orden a la aplicación de los principios de prevención, precaución y progresividad, convirtiendo al instrumento en una “teatralidad burocrática

2694. UNECE, Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa, Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente firmado en Aarhus (Dinamarca) el 25/06/1998.

2695. UNECE, Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa, Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, 25/02/1991. Disponible en: <https://unece.org/DAM/env/eia/documents/legaltxts/conventiontextspanish.pdf> [fecha de consulta; 10/05/2022].

recaudatoria” más que en una herramienta de protección del ambiente. Aún con la ley vigente, varios artículos de la norma reglamentaria, resoluciones y decisiones del APRA y DGIUR son manifiestamente inconstitucionales o nulas.

- Sancionar la ley que consagre la Carta por el Derecho a la Ciudad promoviendo la armonía y el equilibrio entre los/as urbanos/as y con la Naturaleza.
- Sancionar una ley que regule los procesos colectivos para mejorar el acceso a la Justicia en los casos de defensa del ambiente y el patrimonio como intereses colectivos, tomando como piso las acordadas y la jurisprudencia de la CSJN y los marcos de la CCABA. En la Ciudad, sin dudas debe legislarse el amparo colectivo como acción popular tal como fuera concebida en la Constitución de la Ciudad. La regulación procesal de los procesos colectivos debe restringir la posibilidad de excepciones dilatorias infundadas. Debe eliminarse la posibilidad de rechazos *in limine* al estar en juego el ambiente o el patrimonio (*in dubio pro actione*). Las precautelares o cautelares deben ser inmediatas y obligatorias, incluso dictándose de oficio, en función de la preservación del ambiente. Debe invertirse la carga de la prueba, en la medida en que quien contamina o está en condiciones de contaminar o generar el daño al ambiente o al patrimonio está en mejores condiciones de probar. Debe crearse un cuerpo de pericias autónomo. Las tradicionales prerrogativas de la Administración deben ceder en la legislación procesal cuando están en tela de juicio intereses colectivos. Todos los defectos formales deben subsanarse incluso de oficio. Debe abolirse la caducidad de instancia en los procesos colectivos en defensa de bienes comunes.
- Reformar la regulación de la ADI en la Ciudad para que recupere la amplitud en la legitimación, extensión y profundidad de revisión de la constitucionalidad con la que fue creada constitucionalmente, incluso para la actuación de oficio del TSJ y para que no se opongan excepciones o no haya rechazos *in limine* (*in dubio pro actione*, si se trata de una “causa altruista” donde no se litiga en función de derechos subjetivos o en beneficio corporativo). Todos los defectos formales deben subsanarse incluso de oficio, igual que en los otros procesos colectivos.
- Crear un cuerpo pericial ambiental urbanístico, patrimonial –en la órbita del Poder Judicial–, seleccionado por concurso, bien remunerado y que no dependa del GCBA ni del ejercicio profesional privado para evitar pérdidas de prueba imprescindible.

- Sancionar la Ley de Presupuesto Participativo.²⁶⁹⁶
- Sancionar una ley sobre procesos participativos para la toma de decisiones de políticas públicas, especialmente regular un mecanismo de elaboración participativa de normas y mejorar la ley de audiencias públicas para garantizar su eficacia.
- Revisar las leyes que restringen o limitan los mecanismos de participación semidirectos y la Ley de Comunas para garantizar la efectividad de la descentralización.
- En materia de patrimonio revisar los bienes que están siendo descartados por el CAAP como poco significativos.
- Legislar planes de manejo participativos de parques y plazas de la Ciudad, creando los nuevos espacios verdes.
- Legislar en materia de paisaje.
- Mejorar las leyes fundamentales como las de Ruido (Ley N° 154) y de Aire (Ley N° 1356), dotando a la primera de un adecuado sistema de monitoreo, y a ambas de parámetros de medición e indicadores validados. Revisar los actuales parámetros y considerar el efecto acumulativo de las fuentes generadoras.
- Legislar el soterramiento obligatorio del tendido de cables de telefonía, internet y TV por cable.
- Establecer un programa intensivo que permita cumplir la Ley de Basura Cero, dotando de incentivos a la población, promoviendo el compostaje y dando más y mejores recursos a los recuperadores/as urbanos/as formalizándolos, además, como trabajadores/as en igualdad de condiciones con los/as otros/as del sector.
- Es necesario modificar la ley de grandes generadores de residuos y hacer que todo lo reciclable entre en el circuito de los Recuperadores/as urbanos/as.
- Sancionar la Ley de envases responsabilizando a los/as productores de envases y embalajes, y una Ley de Compostaje –sin las cuales nunca habrá Basura Cero–.
- Derogar la norma que permite la incineración y arrasa con la Ley de Basura Cero (Ley N° 5966 - Residuos Sólidos Urbanos - Modificación²⁶⁹⁷) y volver a debatir y fijar objetivos sustentables.²⁶⁹⁸

2696. Entre 1998 y el 16/05/2022 se presentaron 68 proyectos y no se sancionó ninguno. La mayoría ni siquiera recibió tratamiento en comisiones, entre otros, mis proyectos 372-D-2010 y 2058-D-2012 (según información de CEDOM).

2697. Ver texto consolidado en Digesto 2020, Ley N° 6347.

2698. Se presentaron 3 proyectos hasta el 16/05/2022 (3011-D-2012, 194-d-2014 y 2261-D2016) y no se sancionó ninguno, cfme. CEDOM.

- Legislar sobre el agua como derecho humano.
- Legislar la promoción de la agroecología urbana.
- Mejorar las normas de eficiencia energética en la construcción y en el transporte.
- Ampliar la legislación sobre el uso de agua de lluvia para usos secundarios.
- Mejorar y ampliar las normas sobre compras y contrataciones sustentables.
- Legislar la protección de los bosques implantados aun de flora exótica.
- Sancionar una ley convenio del sistema integrado de parques y áreas protegidas naturales de la región metropolitana, leyes de corredores biológicos y anillo verde perimetral de la Ciudad.
- Sancionar los proyectos de ley presentados por el Colectivo Tierras Ferroviarias Verdes para convertir en espacios 100% verdes y públicos los plafones ferroviarios en desuso de Caballito, Liniers y Palermo (724-P- 2021), Colegiales (725-P- 2021) y Villa Urquiza (726-P- 2021), como lo venimos pidiendo los/as vecinos/as hace más de treinta años, y para prohibir los usos comerciales en los bajo-viaductos destinados exclusivamente a usos comunitarios, educativos, ambientales o culturales (727-P- 2021).
- Derogar las leyes de privatización de las tierras costeras y sancionar un proyecto de ley para garantizar un Parque Costero 100% verde y público en las tierras costeras donde han vencido las concesiones de Costa Salguero y Punta Carrasco, en línea con lo manifestado por los/as participantes en las audiencias públicas, refrendado por las 53.700 firmas de la iniciativa popular y con el proyecto de ley enviado por el Consejo del Plan Estratégico (1087-N-2022)²⁶⁹⁹ y el de Iniciativa Popular (1174-G-2022).
- Derogar la Ley de Distrito Joven (Ley N° 5961) que modificó la zonificación violando el mandato constitucional, y cumplir con la prohibición de privatizar el espacio público costero.
- Revisar y derogar, o modificar, las Leyes N° 4473 (venta del edificio del Plata), 4474, 4475, 4476 y 4477 (cambios de zonificación de los playones ferroviarios de Barracas, Liniers, Caballito y Palermo para su venta y privatización de más de 35 ha del Parque Roca para un Centro de concentración Logística privado); 5558 (venta del Tiro Federal); 5796

2699. Este proyecto ingresó por Mesa de Entradas de la Legislatura el 13/04/2022. No fue tratado como hubiera correspondido con el Proyecto del PEN que finalmente se sancionó y que rezonificó para la venta de las tierras costeras. Incomprendiblemente (o no) fue girado a la Comisión de Turismo y Deportes, en lugar de a las de Planeamiento o Espacio Público.

(aprueba el Convenio con la AABE y el cambio de destino de Catalinas Norte II); 5797 (cambio de zonificación Manzana IQ de Puerto Madero); 5875 (que aprueba el Convenio con la AABE y el cambio de destino del Playón Estación Colegiales para su privatización y venta); 5911 (Convenio con la AABE para venta de tierras en Retiro); 5912 (Catalinas Sur 2); 5933 (Villa Olímpica); 5940 (tierras Urbanización Parque en canje para el Tiro Federal) y 6476 (cambio de zonificación exciudad Deportiva de Boca) y los convenios que ellas aprueban en todo aquello que aún no esté consumado de las ventas y privatizaciones y pueda ser revertido para mantener esos espacios públicos y en lo posible verdes.

- Revisar y modificar la ley de reurbanización del Barrio “Padre Carlos Mugica” para derogar lo relativo al innecesario corrimiento de la autopista, el supuesto “conector verde” y todos los negocios que impliquen privatización del espacio público con otros fines que no sean la construcción de vivienda social o infraestructura pública o comunitaria.
- Derogar en el Código Fiscal las sucesivas exenciones al pago de derechos para el desarrollo urbano y el hábitat sustentable (Ley N° 6062. Aprovechamiento Constructivo. Plusvalía) que le restan operatividad.
- Legislar en materia de protección y gestión áreas protegidas no solo naturales sino patrimoniales o históricas.
- Crear el plan maestro del arbolado público.
- Actualizar, mejorar, ampliar o modificar las Leyes N° 1820 (asbestos), 760 (PCBs), 1991 (antenas - radiaciones no ionizantes) y 3364 (natatorios), especialmente actualizando estándares y estableciendo mejor las competencias entre los organismos encargados de su control (APRA y AGC).
- Mejorar la Ley de Gestión Ambiental de “sitios contaminados” (Ley N° 6117), no dejando tantos puntos librados a reglamentación, elaborando un inventario de los mismos, estableciendo estándares de análisis de riesgos, la distribución de responsabilidades entre causantes de la contaminación y poseedores de los sitios y alcances de las posibles plusvalías para los adquirentes si el Estado ha remediado, creando un Fondo de compensación conformado por las multas.
- Regular políticas de descontaminación del Río de la Plata y de los otros arroyos, estableciendo la obligatoriedad del tratamiento de los residuos cloacales.
- Sancionar una ley de los derechos del Río de la Plata.
- Sancionar una ley sobre daño ambiental.
- Sancionar la ley Buenos Aires 2050: 100% energías renovables.
- Expropiar la exciudad de Deportiva de Boca para hacer un gran espacio ecológico productivo educativo urbano.

- Crear el Fondo Porteño de Carbono.
- Sancionar la ley marco para la declaración de emergencias ambientales en CABA.
- Sancionar una ley sobre estrategias e instrumentos para la adaptación y la mitigación del cambio climático.
- Sancionar una ley de horarios mínimos de apertura del cerco perimetral de las plazas enrejadas.
- Derogar la Ley N° 5904 y volver al texto original de la Ley 4806 para garantizar la efectiva protección patrimonial de las calles adoquinadas, evitando la discrecionalidad en su preservación o su destrucción para producir asfalto.
- Crear los tribunales de vecindad o justicia comunal (cláusula transitoria 12 e) CCABA).
- Crear veedurías ciudadanas para que a través de las mismas los/as vecinos/as de todos los barrios la ciudad, y especialmente quienes habitan en las villas, puedan controlar los proyectos, ejecución y operación de las obras públicas.
- Establecer incompatibilidades en las respectivas leyes para que quienes ocuparon cargos en el Poder Ejecutivo o en la Legislatura no puedan ser Defensores/as del Pueblo de la Ciudad o integrantes del Ente Regulador de los Servicios Públicos o de la Auditoría hasta que transcurran al menos 4 años.
- Fijar por ley reglas generales de frecuencia y extensión de controles de auditoría, restableciéndose el control sobre el total del presupuesto y el conjunto de los organismos de la Administración Pública centralizada y descentralizada, especialmente para las empresas del Estado cuyo presupuesto hoy no pasa por la Legislatura y para las empresas contratistas y concesionarias del Estado.
- Revisar el Código de Faltas y el Código Contravencional en la materia. Hay múltiples situaciones de ilegalidad en materia ambiental y patrimonial que no están contempladas en ninguna falta ni contravención. A veces hay faltas o contravenciones acotadas por la profesión de quien la comete (ejemplo, daño al espacio público, alteración del paisaje o deterioro de bienes catalogados acotado a quien desarrolla una actividad publicitaria) y que deberían ser genéricas y, en todo caso, esas figuras específicas ser agravadas si se cometen en el ejercicio de esas profesiones. También incorporando expresas sanciones a la ineficacia de los/a funcionarios/as en la aplicación de las Leyes de Basura Cero, Arbolado Público, falta de control en materia de contaminación atmosférica, acústica y de aguas, protección del patrimonio, construcción de subtes, urbanizaciones, estacionamiento, semáforos, peatonalización,

atención veterinaria de animales de compañía, entre otras –muchas de ellas con presupuesto asignado no ejecutado–.

- Derogar o modificar la Ley N° 6119 que crea un Sistema Único de Base de Datos de Animales Domésticos de Compañía Extraviados y/o Hallados en Vía Pública, cuestionada por las organizaciones animalistas y protectoras de animales.
- Modificar el reglamento de la Legislatura en el sentido de mejorar los procesos de participación ciudadana tanto en audiencias públicas como en la banca del vecino/a e incorporar mecanismos de elaboración participativa de normas.

El Poder Ejecutivo de CABA debe reglamentar total o parcialmente las siguientes leyes ya que su omisión dificulta su operatividad o las hace declamativas:²⁷⁰⁰

- Uso Racional de la Energía (Ley N° 2802 –adhiera al Dec.140/ PEN/07–²⁷⁰¹).
- Arbolado Público (Ley N° 3263), en relación a la aprobación del Plan Maestro de Arbolado Público y puesta en marcha del Registro de Árboles Históricos y Notables.²⁷⁰²
- Agua (Ley N° 3295).²⁷⁰³
- Fondo de compensación ambiental (Ley N° 3341).²⁷⁰⁴
- Paneles Fotovoltaicos en Alumbrado Público (Ley N° 3635).
- Paneles Fotovoltaicos en Señales Luminosas (Ley N° 3636).
- Corte Automático del Agua de Manguera (Ley N° 3684).²⁷⁰⁵
- Energía Solar (Ley N° 4024).
- Recolección de agua de lluvia para lavado de veredas (Ley N° 4237).²⁷⁰⁶

2700. Al 16/05/2022, según información de base provista por el CEDOM.

2701. Aunque se creó un programa, la ley sigue sin reglamentar (Res. N° 341/08 BO del 30/03/09. Crea el Programa Eficiencia Energética en Edificios Públicos).

2702. La ley sigue sin reglamentar. Solo se dictaron los Decs. N° 166/13, BO del 09/05/13 y N° 55/14 BO del 11/02/14 donde se transfieren responsabilidades a las comunas.

2703. Está complementada por Resolución N° 1-APRA-2021. Por el art. 52 de la Ley N° 3295, dispone que a partir de la reglamentación de la Ordenanza N° 39025, se deroga la Sección 4, “De los Efluentes Líquidos”, esta sección a la fecha continúa vigente, adjunto el texto Consolidado 2020 de la misma, lo que implica la confirmación de que no está reglamentada. Conforme Información CEDOM al 02/03/2022.

2704. Está complementada por Resolución N° 1-SECA-2021. Conforme Información CEDOM al 02/03/2022.

2705. Declarada no vigente por el Anexo IV de la Ley N° 5454, incorporada a la Ord. N° 33581 de Higiene Urbana, Conforme información del CEDOM al 02/03/2022.

2706. Abrogada implícitamente por el Anexo III de la Ley N° 6347-Digesto 2020. Conforme Información CEDOM al 02/03/2022.

- Terrazas Verdes (Ley N° 4428).²⁷⁰⁷
- Sensores Lumínicos de Ascensores (Ley N° 4513).²⁷⁰⁸
- Doble Descarga en Sanitarios (Ley N° 4879).²⁷⁰⁹
- Descarga Controlada en Sanitarios y Lavabos (Ley N° 4973).
- Régimen de Fomento de Fuentes Renovables (Ley N° 5822 –adhiera a Ley nacional N° 26190–).²⁷¹⁰
- Gestión Ambiental de Sitios Contaminados (Ley N° 6117).
- Especies Herbáceas, Arbustivas y Arbóreas de Flora Nativa - Incremento - Promoción (Ley N° 5928).
- Evaluación Ambiental Estratégica (Ley N° 6014²⁷¹¹ que modifica las Leyes N° 123 y 451).

Además, debe dictar la reglamentación complementaria y/o ampliatoria de:²⁷¹²

- La regulación de las actividades industriales clasificadas conforme su impacto ambiental (armonizando Ley N° 2216 –texto consolidado 2020–, Ley N° 123 y modificatorias, el Código Urbanístico; Ley N° 6099 en el punto referente a “Actividades Productivas e Industriales” y el Decreto N° 86/19 reglamentario de la misma).²⁷¹³

2707. Sin reglamentar. La Ley N° 4428 original por art. 3 modificaba el Código de la Edificación, esto se derogó con la sanción y su reemplazo por la Ley N° 6100. Los arts. 1, 2, 4, 5 y 6 de la Ley N° 4428 continúan vigentes y forma parte de las normas de carácter permanente contenidas en el Digesto (Texto Consolidado). La Ley N° 6100 por art. 3.7.1.9 incorporó “Techos verdes” al CE, pero el art. 98 de la Ley N° 6438 reemplazó el Cap. 3.7 “Diseño sustentable”, quedando actualmente vigente y reenumerado el art. 3.7.4.1.2 (cubiertas o techos verdes) y 3.7.4.1.2.2.1 (cubiertas verdes sustentables). Hay reglamentos técnicos del nuevo Código de Edificación que incluyen “Techos Verdes” RT-041600-020105-04 y RT-030704-020509-00 de diciembre de 2020, conforme Información CEDOM al 03/03/2022. Para ver reglamentos técnicos del Código Urbanístico, consultar: 1- Reglamentos técnicos compilados al 11/11/2021; y 2- Reglamentos vigentes al 11/11/2021.

2708. Declarada no vigente por el Anexo IV de la Ley N° 5454, Digesto 2014, al incorporarla al viejo Código de Edificación. Declarada Ley de Objeto Cumplido por la Ley N° 5666, Digesto 2016 (entendemos que el objeto cumplido es su incorporación al viejo Código de Edificación) y posteriormente reemplazado totalmente por Ley N° 6100. Conforme Información CEDOM al 03/03/2022.

2709. Declarada caduca por objeto cumplido por el Anexo IV de la Ley 5454, Digesto 2014, por incorporarse al Código de Edificación, posteriormente reemplazado totalmente por la Ley N° 6100. Conforme Información CEDOM al 02/03/2022.

2710. La ley está sin reglamentar, aunque se dictó la Res. N° 436/17, BO 02/11/17, crea programa de energías renovables. Esto solo tiene alcance acotado.

2711. Ver texto consolidado en Digesto 2020. Ley N° 6347.

2712. Evaluando las normas actualizadas y vigentes al 11 de mayo de 2022. Según información de base provista por el CEDOM.

2713. En línea con lo planteado en Nonna, Silvia, *Normativa ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Eficacia, cumplimiento y aplicación de la normativa vigente. Consideraciones y propuestas de adecuación y armonización*, op. cit., p. 114.

- En materia de control de tabaco (Leyes Nros. 1799, 2837, 3718 y 6513 y Decreto N° 153/12).²⁷¹⁴
- Las normas de eficiencia energética (Ley N° 3246 –reglamentada parcialmente por Decreto N° 300/2010 y Guía de eficiencia energética en compras públicas—²⁷¹⁵) deben profundizarse y mejorarse.²⁷¹⁶
- Actualizar la reglamentación en el caso de la regulación de limpieza a seco con solventes en tintorerías especificando los más altos estándares internacionales a los que alude (Ley N° 1727²⁷¹⁷ modificada por Ley N° 3388 y Decreto N° 1512/07 con las modificaciones del Decreto N° 344/18).
- Los Derechos para el desarrollo urbano y el hábitat sustentable. Parcelas. Aprovechamiento Constructivo (Ley N° 6062).

Además, debe dictar la reglamentación complementaria y/o ampliatoria de:

- La regulación de las actividades industriales clasificadas conforme su impacto ambiental (armonizando Ley N° 2216, Ley N° 123 y el nuevo CU).²⁷¹⁸
- En materia de control de tabaco (Leyes N° 1799 y N° 3718 y Decreto N° 1501/06).²⁷¹⁹
- La Ley de Residuos Peligrosos (Ley N° 2214, Decretos N° 2020/07 y 1706/98) estableciendo requisitos, obligaciones y prohibiciones para su almacenamiento transitorio).²⁷²⁰
- Las normas de eficiencia energética (Ley N° 3246 –reglamentada parcialmente por Decreto N° 300/2010 y Guía de eficiencia energética en compras públicas—²⁷²¹) deben mejorarse.
- Actualizar la reglamentación en el caso de la regulación de tintorerías (Ley N° 1727 modificada por Ley N° 3388 y Decreto N° 1512/07).

A la Justicia de la Ciudad:

- El Poder Judicial de la Ciudad debe declarar la inconstitucionalidad de las leyes que impliquen delegación legislativa o flagrante

2714. *Ibíd.*, p. 116.

2715. Disp. N° 451/DGCRYC/16, BO 21/11/16.

2716. Solo existen la Resolución 323/12 del APRA y el Ministerio de Hacienda CABA que crea un grupo de trabajo para compras sustentables y la Res 237/14 del director general de Compras y Contrataciones que dicta una Guía de recomendaciones para mejorar la sustentabilidad de embalajes.

2717. Ver texto consolidado 2020.

2718. En línea con lo planteado en Nonna, Silvia, *Normativa ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Eficacia, cumplimiento y aplicación de la normativa vigente. Consideraciones y propuestas de adecuación y armonización*, *op. cit.*, p. 114.

2719. *Ibíd.*, p. 116.

2720. *Ibíd.*, p. 120.

2721. Disp. N° 451/DGCRYC/16, BO 21/11/16.

violación a los principios de legalidad, razonabilidad y principios ambientales vigentes que hacen al Estado ambiental de Derecho.

- Creación de una Oficina Ambiental en el Superior Tribunal de la Ciudad de Buenos Aires.
- Sensibilización y capacitación de jueces/zas en materia ambiental.
- Incorporar la perspectiva ambiental en la selección de los/as jueces/zas.

A los organismos de defensa de derechos en el ámbito nacional y local:

- Los organismos del Estado (Defensorías del Pueblo, Ministerios Públicos de la Defensa, Asesoría Tutelar) en los ámbitos de su competencia deben favorecer el acceso a la Justicia y accionar de oficio para evitar la afectación, daño o pérdida de bienes comunes.
- Ofrecer patrocinio jurídico gratuito cuando sea la ciudadanía la que actúa en defensa del ambiente o de intereses colectivos y darle difusión a este servicio.

A los organismos de control en el ámbito nacional y local:

- Las Auditorías y los Entes Reguladores de Servicios públicos, en el ámbito de sus competencias, deben profundizar los controles, como parte del control de legalidad, en la aplicación de los presupuestos mínimos de la Ley General del Ambiente y el control de convencionalidad (control de ambientalidad) no solo cuando auditan organismos y programas ambientales, sino en el conjunto de los organismos, programas y políticas públicas para saber si sus decisiones entrañan control de ambientalidad previo en la toma de decisiones.

A los tres Poderes del Estado nacional y de la CABA:

- En la elaboración de normas, en la gestión de políticas públicas y en la solución de causas judiciales por conflictos ambientales, en todos los niveles del Estado, es imprescindible efectuar un adecuado control de ambientalidad *ex ante* y *ex post*, aplicando los principios ambientales constitucionales, convencionales y legales y garantizando la información pública y participación ciudadana en dichos procesos.
- Es importante aplicar los principios ambientales del Buen Vivir vigentes, especialmente reconociendo la Naturaleza, los seres que la componemos y sus sistemas de vida como sujetos y los principios de armonía con la Naturaleza y entre los seres humanos: interculturalidad; regeneración, restauración y desmercantilización de la Naturaleza.²⁷²²

2722. Con fundamento en la CN, Preámbulo ("promover el bienestar general [...] para nosotros, para nuestra posteridad") y arts. 41 (todos los habitantes como seres que habitan la Tierra; derecho a un ambiente "equilibrado" como en equilibrio entre los seres y con la Naturaleza; necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; deber de preservarlo; prioritariamente la obligación de recomponer; preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad bio-

XII.8. Colofón. La necesidad de un cambio de paradigma: hacia la democracia ambiental y el Buen Vivir en la Ciudad

El Derecho Ambiental protege derechos de incidencia colectiva, bienes colectivos, por sobre los individuales. El ambiente es un bien común, de pertenencia comunitaria. La Naturaleza es indivisible –sea que se la considere sujeto de derechos u objeto sobre el que recae el derecho al ambiente–. La tierra, el agua, el aire son bienes colectivos, lo que implica un desafío enorme para el derecho ambiental y un nuevo paradigma.

La norma constitucional encierra principios y valores que configuran la filosofía jurídico-política del sistema y ellos deben actuar como límite y, a su vez, fin último del accionar de los órganos del poder. No ocurre esto en la Ciudad de Buenos Aires.

Hay un quiebre entre el marco jurídico y el accionar fáctico. El Estado Constitucional de Derecho no se satisface con una democracia formal. Se necesita una democracia sustantiva y, en particular en esta materia, una democracia ambiental.

Al decir de Pablo Lucas Verdú,²⁷²³ el Estado constitucional de Derecho exige:

... dar respuestas justificadas en las normas, en los principios y en la axiología del sistema. Esto es, las respuestas más razonables en orden a los valores e intereses en juego, ya se trate de plasmarla en norma general (ley en sentido amplio) o particular (sentencia).

En este contexto no solo demostramos que no hay Estado Ambiental de Derecho en la Ciudad de Buenos Aires, sino que hay violaciones al Estado Constitucional de Derecho en su sentido más básico, en la medida en que este no se agota en la idea de mecanismo de legitimación para el acceso a los cargos electivos ni en la mera democracia representativa, máxime tratándose de un Estado de “democracia participativa”.

lógica), 75, inc. 17 (preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y respeto a su identidad; posesión y propiedad comunitarias de las tierras; asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales), 18 (proveer lo conducente a la prosperidad del país; proveer lo conducente al desarrollo humano), 22 (bloque de constitucionalidad y suprallegalidad de los Tratados) y 23 (acciones afirmativas para garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato y el ejercicio de los derechos humanos), los Tratados y Documentos Internacionales (ver Cap. 4), la costumbre de los Pueblos Originarios y los Principios del Derecho (arts. 1, 2, 3, 9, 10, 11, 12, 14, 15 y 16; *contrario sensu* para los “bienes comunes” más allá de su valor económico arts. 18, 234 a 239 en correlación con el 240 y 241 del Código Civil y Comercial) y la Ley General del Ambiente (Ley N° 25675, arts. 1, 2, 3, 4, 27, 28 y 32, especialmente), entre otras. Ver in extenso la correlación normativa principio por principio en el Cap. VI, pto. 3. Ver: “Los Principios Ambientales Ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”, en Cafferata, Néstor A. (dir.), *Revista de Derecho Ambiental*, N° 60 (Edición especial aniversario) octubre/diciembre 2019, pp. 414-456.

2723. Verdú, Pablo Lucas, *El Sentimiento Constitucional*, Madrid, Reus S.A., 1985, pp. 135 y ss.

Para avanzar hacia el Estado Ambiental de Derecho se debe compatibilizar el supuesto progreso y el desarrollo urbanístico con la conservación de los ecosistemas terrestres. Para ello deben considerarse el ambiente natural y también, del ambiente construido, entre otros: población, infraestructura y servicios, equipamiento comunitario, económico y estructural.

Solo habrá una “adecuada gestión ambiental” si se desarrollan un conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión, relativo a la conservación [...] y mejora del medio ambiente, basándose en una coordinada información multidisciplinaria y en la participación ciudadana.²⁷²⁴

Por otro lado, según parecen indicar todos los pronósticos, aun en las mejores hipótesis, los años venideros mostrarán un agravamiento de la crisis climática con grave impacto en la Naturaleza, y sobre todo en megaciudades como la nuestra. El escenario no es alentador. Para mejorar esta situación o atenuarla será necesario incorporar medidas de prevención, mitigación y adaptación como un elemento central en la planificación urbana. El objetivo debe ser reducir la presión ambiental.

Por ello, además de cumplir con los mandatos incumplidos de nuestra Constitución de la Ciudad, debemos considerar que el 70% del consumo de energía mundial tiene lugar en las ciudades. Y que en su mayor parte proviene de las fuentes convencionales, principales causantes del proceso de calentamiento global y cambio climático. Por ello, es imprescindible incorporar la energía a los debates, pensando que la alternativa no debe ser solo el reemplazo por fuentes renovables de energía, sino también evitar traslados con largas distancias y fundamentalmente el uso eficiente y sustentable de la energía.

Muchos de los principales problemas ambientales del mundo son sociales y se dan en las ciudades. Paradójicamente es en las ciudades donde más debemos cuidar lo poco de Naturaleza que nos queda: la tierra, el acceso a los ríos y nuestras costas de acceso público, nuestra flora y fauna urbanas, ver el sol, que corran los vientos.

Frente a esta tensión dialéctica entre poder económico y su apropiación del Estado, de nuestros bienes comunes y de los derechos de los/as habitantes, no avizoramos otra respuesta que el aumento de los controles: mayor control del PL sobre el PEN ejerciendo verdaderamente su rol; mayor control del Poder Judicial, que en su tarea no debe soslayar la realidad ni los cuestionamientos éticos que susciten los temas a resolver, y especialmente mayor control de la ciudadanía, en forma individual o colectiva, frente a los actos del poder político lesivos, a través de la solicitud del control jurisdiccional nacional y supranacional, como de otras formas de participación como manifes-

2724. Cafferatta, Néstor, “En defensa del paisaje”, en JA 2002-IV- 427.

taciones, difusión en los medios de comunicación, integración y trabajo en organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales y vecinales, sin olvidarnos del ejercicio del voto. Debe avanzarse hacia una verdadera democracia sustantiva, reavivándose la confianza pública, modificando la institucionalidad de participación ciudadana en todo aquello que la ha corroído y creando nuevos mecanismos verdaderamente eficaces.

Es necesario un fortalecimiento del Estado como garante de nuestro Derecho a la Ciudad. Este no se puede implementar si no es por la organización de base y la articulación de distintos movimientos sociales, redes y grupos de interés. En definitiva, se trata de recuperar el control social sobre la Ciudad, de democratizarla –en términos de Harvey²⁷²⁵ y de llevar a la práctica nuestro paradigma constitucional local de una real de democracia participativa.

Es tiempo de recuperar la política y el derecho para terminar con la lógica de la especulación que nos rodea en nuestro hábitat cotidiano.

Creemos, con la misma ilusión que en 1996, y con más argumentos y urgencia que entonces, que otra Ciudad es posible: una Ciudad humana, inclusiva y más equitativa, pensada para la armonía entre quienes habitamos en ella en diversidad y la Naturaleza; una Ciudad verde, de cara al río, donde se pueda ver el cielo, moderna, con edificios y transporte sustentables. Una Ciudad con más jardines y huertas orgánicas, con techos y paredes verdes, con más árboles y espacios públicos en las costas y en cada barrio, donde se cuide el patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y las identidades urbanas.

Analicemos las experiencias en construcción de instituciones desde nuevas cosmovisiones, así como las propuestas e iniciativas en curso llevadas a cabo por diferentes colectivos para reconstruir una diferente relación con la Naturaleza. Acabemos con los abordajes fraccionados que generalmente ejercen los Estados sobre las problemáticas económicas, ambientales y sociales, tratando estas temáticas separadamente. Seamos creativos en coordinar y hacer funcionar estructuras estatales, políticas y técnicas que ignoran la urgencia con la que deben tratarse estas situaciones de emergencia. Sistematizamos información sobre este tipo de casos, incorporando la perspectiva ambiental. Creemos mecanismos efectivos que garanticen los derechos humanos afectados por la degradación del ambiente. Garanticemos el derecho a la información, fortalezcamos la real participación ciudadana en la planificación de las políticas públicas y el acceso a la Justicia de la ciudadanía en defensa de la Naturaleza y de los bienes comunes. Construyamos mecanismos que garanticen la eficacia de los derechos consagrados.

2725. Harvey, David, *Le Capitalisme contra le Droit à la Ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, (traduit de l'anglais par Cyril Le Roy, Nicolas Vieillescazes, Clémence Garrot et Joséphine Gross), Paris, Éditions Amsterdam, 2011.

Si bien el Buen Vivir no puede ser un mandato global único ni puede cortarse y pegarse o trasladarse de cualquier forma de una realidad a otra, la aplicación de sus postulados incluye posibles soluciones de los problemas ambientales urbanos.²⁷²⁶ También la aplicación a la problemática que nos ocupa de las culturas del “cuidado de las personas” y de la “armonía con la Naturaleza” y de sus principios básicos puede aportar mejores soluciones.²⁷²⁷

Para lograr armonía y equilibrio entre los/as seres humanos/as (urbanos/as, en este caso) y con la Naturaleza, debemos superar la separación entre Naturaleza y ser humano. Ese “reencuentro” –como lo llama Acosta–²⁷²⁸ requiere la desmercantilización de la Naturaleza y de los bienes comunes,²⁷²⁹ en contra de toda forma de extractivismo y explotación humana.²⁷³⁰ Este es el principio del Buen Vivir que más resistencias ofrece por su confrontación con fuertes intereses económicos. Estos intereses económicos disputan el sentido común del “progreso”

2726. Dice Alberto Acosta en relación al debate de llevar el Buen Vivir a nivel global: “no se puede trasladar el Buen Vivir andino o amazónico, por ejemplo, a otras realidades. La tarea sería construir un Buen Vivir ajustado a cada realidad y a cada territorio, desde la vigencia de los principios básicos del Buen Vivir: armonía y equilibrio entre los seres humanos y con la Naturaleza. El Buen Vivir no surgirá por un esfuerzo de calco y de copia. Sin embargo, bien se puede discutir cómo construir el Buen Vivir en otros espacios y otros territorios. Y por supuesto, uno de los mayores retos será pensar cómo construir el Buen Vivir en las ciudades”, en Acosta, Alberto, “El desarrollo es un espejismo”, reportaje de Kathrin Hartman, 29/05/2017. Disponible en: https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Alberto_Acosta_El_desarrollo_es_un_espejismo [fecha de consulta: 13/04/2022].

2727. Ver sobre la “ética del cuidado” todos los desarrollos teóricos del “ecofeminismo” y el “feminismo popular”, entre otras: Shiva, Vandana, “Abrazar la vida. Mujer, ecología y desarrollo”, Madrid, Horas y Horas, 1995, pp. 19-75; León, Magdalena, “Cambiar la economía para cambiar la vida. Desafíos de una economía para la vida”, en Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (comps.). El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo, Quito, Abya-Yala, 2009 y nuestra experiencia práctica desde la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos en el proyecto “De mujeres cuidadoras a una Ciudad que nos cuida a todes”. Disponible en: <http://www.acdh.org.ar/ciudad-cuidadora/> [fecha de consulta: 10/05/2022].

2728. Dice Alberto Acosta: “implica, en primer lugar, aceptar que los seres humanos somos Naturaleza. No estamos para dominarla, menos aún para destrozarla. De allí se deriva la necesidad de empezar a desmercantilizar la Naturaleza...” en Acosta, Alberto, “El desarrollo es un espejismo”, *op. cit.*

2729. Ello exige el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derecho y promueve una relación armónica entre la humanidad y la Naturaleza. Estos principios jurídicos vigentes impiden la apropiación y la destrucción de los “sistemas de vida” de la Madre Tierra”, lo cual trasciende la mera sustentabilidad y las funciones social y ecológica de la propiedad. Ver Franco, Dabel y Balaudo, Cinthia, “La emergencia del principio de desmercantilización en América Latina”, *op. cit.*, p. 18, nota al pie 7; “Es preciso diferenciar la economía ‘de mercado’, propia del proceso de mercantilización, donde el mercado como ‘principio organizador de la sociedad’, de las economías ‘con mercado’ que han existido inclusive antes del surgimiento del capitalismo.

2730. Necesitamos “poner el freno de emergencia” ante la crisis planetaria ambiental con una visión mucho más radical y profunda. Se trata de transformar no solo las relaciones de producción y las de propiedad, sino la misma estructura del aparato productivo. Su funcionamiento actual es ecológicamente insostenible. El problema no es solo el consumo excesivo en los países capitalistas avanzados, sino el tipo del consumo actual, fundado en el desperdicio, la ostentación y la obsesión por acumular.

y del “desarrollo” e influyen (cuando no, corrupción mediante, definen o digitan) en las políticas públicas y hasta en las posturas de la Justicia.

El Derecho y la Justicia tienen un rol fundamental que jugar en esta etapa. Con las herramientas normativas existentes (constitucionales, legales, convencionales, legales, consuetudinarias, doctrinarias y de principios del Derecho) es posible y necesario avanzar. En este contexto los principios ambientales del Buen Vivir deben ser aplicados para reforzar las normas de derecho positivo en defensa de la Naturaleza y los bienes ambientales como bienes comunes y en el reconocimiento de los derechos, en el marco del nuevo paradigma.²⁷³¹

La Tierra está en nuestras manos para inaugurar un

... nuevo estilo de vida, una nueva forma de producción y de consumo basada en la sobriedad compartida y en la solidaridad para con los (/as) que menos tienen –como dice Leonardo Boff–, a fin de que podamos ser mucho más con menos.²⁷³²

En ese camino, tenemos mucho para mejorar para el bien de todos los seres que vivimos en ella y la Naturaleza en su conjunto.

Si cumplimos y hacemos cumplir la rica Constitución de nuestra Ciudad, nutrida por la frondosa protección de los principios del Derecho Ambiental consagrados en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes de presupuestos mínimos y vigorosamente interpretados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los organismos internacionales en materia de Derechos Humanos, estaríamos en la buena senda del fortalecimiento del Estado ambiental de Derecho y en camino a una democracia ambiental.

La Ciudad está en nuestras manos para intentar este cambio de paradigma, hacia una forma de convivencia más humana y solidaria y más armónica con la Naturaleza.

Lista de principales abreviaturas

- ACDH Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos
- ACIJ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
- ACUMAR Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
- ADA Autoridad del Agua
- AGC Agencia Gubernamental de Control del Gobierno de la Ciudad

2731. Lubertino Beltrán, María José, “Los Principios Ambientales Ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”, *op. cit.*

2732. Boff, Leonardo, *La Tierra está en nuestras manos*, Bilbao, Sal Terrae, 2016.

- AIP Auditorías Integrales Programadas (de la DGFYC de la AGC)
- AMBA Área Metropolitana Buenos Aires
- ANP Área Natural Protegida
- APH Área de Protección Histórica
- APRA Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la Ciudad
- AQI *Air Quality Index* - Índice de calidad del aire
- AUSA Autopistas Urbanas Sociedad Anónima
- AySA S.A. Aguas y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima
- CA Calidad Ambiental
- CAA Certificado de Aptitud Ambiental
- CAAP Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales de la Ciudad de Buenos Aires
- CABA Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- CADFUEur Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- CADH/PSJCR Convención Americana de Derechos Humanos
- CADHyP Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
- CAFriDHP Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos.
- CAOEA Carta de la Organización de los Estados Americanos
- CCABA Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- CCyC Código Civil y Comercial de la Nación
- CDB Convenio sobre la Diversidad Biológica
- CDESC/CESCR siglas en inglés del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- CDF Centros de Disposición Final
- CDH (el) Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas
- CDH (la) Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
- CDN (el) Comité de Derechos del Niño/a
- CDN (la) Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño/a
- CDPcd (el) Comité de derechos de las personas con discapacidad
- CEAMSE Cinturón Ecológico o Coordinación Ecológica Área Metropolitana-Sociedad del Estado
- CEDAW (el) siglas en inglés del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
- CEDAW (la) siglas en inglés de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de la Discriminación contra la Mujer

- CEDH Convención Europea de Derechos Humanos (Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales)
- CEDR/CERD (el) siglas en inglés del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
- CEDR/CERD (la) siglas en inglés de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de la Discriminación Racial
- CESBA Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires
- CG Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
- CGLU/ UCLG Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
- CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Comisión DH Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas
- CITES Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
- ClaNAE Clasificador nacional de actividades económicas
- CMR Cuenca Matanza-Riachuelo
- CN Constitución Nacional
- CNRT Comisión Nacional de Regulación del Transporte
- CNUMAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
- COCAMBA Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires
- COPE Consejo del Plan Estratégico
- COPIDIS Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad
- COPUA Consejo del Plan Urbano Ambiental
- Corte IDH Corte Interamericana de Derechos Humanos
- CPCCN Código Procesal Civil y Comercial de la Nación
- CPU Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- CRPD siglas en inglés de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad
- CSJN Corte Suprema de Justicia de la Nación
- CT Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
- DADDH Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- DD. HH. Derechos Humanos

- DESC Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- DGEyC Dirección General de Estadística y Censos
- DGFyCO Dirección General de Fiscalización y Control de Obras (de AGC)
- DGHyP Dirección General de Habilitaciones y Permisos (de AGC)
- DGHYSA Dirección General de Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria (DGHySA)
- DGIUR Dirección General de Interpretación Urbanística
- DGROC Dirección General de Registro de Obras y Catastro
- DIA Declaración de Impacto Ambiental
- DIDH Derecho Internacional de los Derechos Humanos
- DIPSHO Dirección Provincial de Saneamiento y Obra Hidráulica (pcia. Bs. As.)
- DPE Direcciones Provinciales de Estadística
- DUDH Declaración Universal de Derechos Del Hombre.
- EA Educación Ambiental
- EAE Evaluación Ambiental Estratégica
- EAH Encuesta Anual de Hogares
- ECA Estándar de Calidad Ambiental
- EIA Estudio de Impacto Ambiental
- ENDB Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica
- EPH Encuesta Permanente de Hogares
- FADU Facultad de Arquitectura Diseño u Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires
- FARN Fundación Ambiente y Recursos Naturales
- FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- FFCC Ferrocarril
- FIUBA Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires
- GCBA Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- GNC Gas Natural Comprimido
- GPBA Gobierno de la provincia de Buenos Aires
- IA Impacto Ambiental
- INA Instituto Nacional del Agua
- IVC Instituto de la Vivienda de la Ciudad
- PcD Personas con Discapacidad

- LBA Línea de Base Ambiental
- LBB Línea de Base Biológica
- LBF Línea de Base Física
- LBS Línea Base Socioeconómica
- LCABA Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires
- LGA Ley General del Ambiente
- LRH Ley de Recursos Hídricos
- m. c. Mandato cumplido
- MERCOSUR Mercado Común del Sur
- mg/cm² Miligramo sobre centímetro cuadrado
- mg/m³ Miligramo sobre metro cúbico
- MITyV Ministerio del Interior, Transporte y Vivienda
- MOA Manufacturas de Origen Agropecuario
- MOI Manufacturas de Origen Industrial
- MPF Ministerio Público Fiscal
- MPD Ministerio Público de la Defensa
- MSU Movimientos Sociales Urbanos
- MTEySS Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- MU Movimientos Urbanos
- MWh Megavatio/hora
- n.c.p. No clasificado previamente
- NAFTA Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- NHT Núcleos Habitacionales Transitorios
- OACDH Oficina del Alto Comisionado de la ONU sobre los Derechos Humanos
- OCCOVI Órgano de Control de Concesiones Viales
- OEA Organización de los Estados Americanos
- OGEPU Oficina de Gestión Pública
- OIT Organización Internacional del Trabajo
- OMS Organización Mundial de la Salud
- ONABE Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado
- ONG Organización no Gubernamental
- ONU Organización de las Naciones Unidas
- OUA Organización de la Unión Africana

- OVM Organismo Vivo Modificado
- Ox Óxido de Nitrógeno
- PEN Poder Ejecutivo Nacional
- PL Poder Legislativo.
- PA Política Ambiental
- PADU Programa de Atención Domiciliaria de Urgencias
- PAMI Programa de Atención Médico Integral
- PBI Producto Bruto Interno
- PEA Población Económicamente Activa
- PFA Policía Federal Argentina
- PGB Producto Geográfico Bruto
- PGIRS Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos
- PIDCP Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- PIDESC Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
- PISA Plan Integral de Saneamiento Ambiental
- PMA Plan de Manejo Ambiental
- PNA Política Nacional del Ambiente
- PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- PM Presupuestos Mínimos
- PMPAF Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental Federal
- POT Plan de Ordenamiento Territorial
- PPB Partes por Billón. Unidad de medida para expresar concentraciones extremadamente pequeñas
- PPM Partes por Millón. Cantidad de unidades de una determinada sustancia que hay por cada millón de unidades del conjunto
- Protocolo de San Salvador Protocolo a la Convención Americana Sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- PRU Programa de Recuperadores Urbanos y Reciclado
- PSA Pago por Servicio Ambiental
- PUA Plan Urbano Ambiental
- RAPP Red Argentina de Presupuesto Participativo
- RECS Reserva Ecológica Costanera Sur
- REPyME Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas
- RER Recurso Energético Renovable

- RER Red de Expresos Regionales
- RNU Reservas Naturales Urbanas
- RG Recursos Genéticos
- ROAC Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria
- RUR Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables
- SA Salud Ambiental
- SAME Sistema de Atención Médica de Emergencias
- SBASE Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado
- SH Salud Humana
- SPHU Servicio Público de Higiene Urbana
- SPHU-RDO Sistema Público de Higiene, Recolección y Transporte de Residuos domiciliarios
- SPHU-SRD Sistema Público de Recolección de Residuos Diferenciada
- SRE Sin Relevante Efecto
- TBA Trenes de Buenos Aires
- TEDH Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TSJ Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires
- UEE Unidad Ecológica Económica
- UFIA Unidad de Formación e Información Ambiental
- UICN Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
- UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNIREN Unidad de renegociación de Contratos de Ministerio de Economía
- USIP Unidad de Sistemas Informáticos y Procesos (de AGC)
- VMA Valor Máximo Admisible
- ZdA Zona de Amortiguamiento

Bibliografía

Libros y revistas

ABAL MEDINA, Juan Manuel, “La crisis política y la reforma institucional pendiente”, trabajo preparado para el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Rosario, Argentina, nov. 2003.

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta, 2002 y 2004.

ACKERMAN, Bruce y ROSENKRANTZ, Carlos, “Tres concepciones de democracia constitucional”, en *Cuadernos y debates* N° 29, *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*, Madrid, Centro de estudios institucionales, 1991 (mimeo).

ACOSTA, Alberto, *Bitácora Constituyente ¡Todo para la Patria, nada para nosotros!*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2008.

ADAMOVSKY, Ezequiel, “El Movimiento asambleario en la Argentina: Balance de una experiencia”, en *Revista El Rodaballo*, N° 15, Buenos Aires, 2004. Disponible en: <http://argentina.indymedia.org/news/2004/09/224369.php>.

AGOSTO, Patricia, “Saberes ancestrales y biodiversidad. Destrucción, negación y disputa”, 25/08/2013.

ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1915.

ALLEGRETTI, Giovanni y HERZBERG, Carsten, “El ‘retorno de las carabelas’. Los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo”, Madrid, FIM, 2004.

ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª ed., 2007.

ALONSO, María Victoria y CRESPO, Catalina, “Relevamiento de causas judiciales relacionadas con la protección del patrimonio cultural de la CABA”, en *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la CABA*, volumen temático sobre Patrimonio Cultural coordinado por Mariana Pucciarello, 2015.

AMBROSIO GONZÁLEZ, Marina, “Ciudades y Medio Ambiente”, Universidad Autónoma de Madrid, 2007.

ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier, *Razón y voluntad en el estado de derecho: Un enfoque filosófico jurídico*, Madrid, Editorial Dykinson, 2014.

ARANDA ORTEGA, Jorge, “El Estado de Derecho Ambiental: Concepto y Perspectivas de Desarrollo en Chile”, en *Justicia Ambiental*, Universidad de Chile, 2013.

ARAZI, Roland y ROJAS, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los Códigos provinciales*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 3ª ed. ampliada y actualizada, 2014.

Asociación Amigos del Lago de Palermo, “Nuevo acceso al Jardín Botánico, rediseño interior y ampliación del Museo Sívori y otras irregularidades en el Parque Tres de Febrero”, *Revista del Lago*, 25 años, N° 25, marzo/abril 2015.

ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, *Justicia Porteña, Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, septiembre 2017.

ASOCIACIÓN VECINOS DE LA BOCA, “La Corte ordenó recomponer el Riachuelo”, Buenos Aires, AVL B, 2012.

AVES ARGENTINAS. ASOCIACION ORNITOLÓGICA DEL PLATA, “Diagnóstico de las Reservas Naturales Urbanas del Área Metropolitana de Buenos Aires. Informe de avance 2001”.

AZARA, Fundación de Historia natural, “Sobre los nuevos símbolos naturales de la Ciudad”, Buenos Aires, 20/11/2017.

BADENI, Gregorio, “La delegación legislativa”, Buenos Aires, 2001.

BALBÍN, Carlos Francisco, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2011.

BARRERA, Sergio, “Las Asambleas Populares del 2001-2002: La primavera de la autoactividad de las masas”, 22/03/2011.

BASTERRA, Marcela, “El amparo ambiental, ¿acción popular o acción colectiva?”, en *LL* 2006-D, junio 2006.

_____, “Problemática Ambiental en la Jurisprudencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Revista de Derecho Público, Derecho Ambiental – III*, 2010-I, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2010.

BAZÁN, Víctor, “¿La Corte Suprema de Justicia Argentina se reinventa, presentándose como un Tribunal Constitucional?”, en *Cuestiones Constitucionales*, N° 20, enero-junio 2009.

BELLIGNI, Silvano, “Hegemonía”, en BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de Política*, ed. en español por José Aricó, y Jorge Tula, México, Siglo XXI editores, 4ª ed., 1985.

BENJAMIN, Herman, *Ten Years After Rio 92: Sustainable Development and Law*, São Paulo, IMESP, 2002.

_____, “O Estado teatral e a implementação do Direito Ambiental”, in *Law, Water and the Web of Life*, IMESP, 2003.

_____, “¿Derechos de la naturaleza?”, en AMEAL, Oscar y TANZI, Silvia, *Obligaciones y contratos en los albores del siglo XXI*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2001.

_____, “Direito de propriedade e meio ambiente”, en *Direito, Advocacia e Mudança*, Anais da XVI Conferência Nacional dos Advogados, OAB, 1996.

_____, “A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do ambiente e do consumidor”, en *Textos: Ambiente e Consumo*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciarios, 1996.

BERCHOLC, Jorge, *La independencia de la Corte Suprema a través del control de constitucionalidad respecto a los otros poderes del Estado (1935-1998)*, prólogo Dr. Germán J. Bidart Campos, Buenos Aires, Ediar, 2004.

_____, *Opinión pública y medios de comunicación. Nuevas cuestiones*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

BERCHOLC, Jorge y BERCHOLC, Diego, *Los discursos presidenciales en la argentina democrática (1983/2011)*, Buenos Aires, Ediciones Lajoune, 2012.

BERCHOLC, Jorge y SANCARI, Sebastián, *La Corte Suprema en el Sistema Político*, Buenos Aires, Ediar, 2006.

BERROS, María Valeria, “Apuntes para democratizar decisiones colectivas que afectan la naturaleza”, en NÁPOLI, Andrés y ESAÍN, José Alberto (dirs.), *Separata Derecho Ambiental*, La Ley, en homenaje a Guillermo J. Cano, Año XXIV, N° 2, Buenos Aires, La Ley, 21/11/2017.

_____, “Construyendo el principio de no regresión en el Derecho argentino”, *JA*, 2011-IV, fasc. N° 13.

_____, *Entramado Precautorio. Un aporte desde el derecho para la gestión de riesgos ambientales y relativos a la salud humana en Argentina*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, 1ª ed., Santa Fe, 2013.

_____, “Ética animal en diálogo con recientes reformas en la legislación de los países latinoamericanos”, en *Revista de Ética y Derecho*, N° 33, enero 2015.

_____, “El estatuto jurídico de la naturaleza en debate” (*meulen en el mundo del derecho*), en *Revista de Derecho Ambiental*, N° 36, Buenos Aires, Abeledo Perrot, diciembre 2013.

_____, “The Constitution of the Republic of Ecuador. Pachamama has rights”, en *Arcadia en Environment & Society Portal*, *Arcadia*, N° 11, 2015.

BERTONATTI, Claudio, “La estructura ecológica de las Ciudades y su importancia cultural y ambiental”, en *Informe Ambiental FARN*, 2015.

_____, “Ciudades al verde vivo. Áreas silvestres urbanas y suburbanas”, en *Revista Aves Argentinas. Naturaleza y Conservación*, N° 42, mayo 2015.

BERTONATTI, Claudio y CORCUERA, Javier, *Situación Ambiental Argentina 2000*, Fundación Vida Silvestre Argentina, 2000.

BERTONATTI, GIACCHINO y ESKENAZI, Propuesta ZOO para CABA, 12/01/2012 (inédito).

BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1994.

_____, *Manual Elemental de la Constitución Reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1998.

_____, “Patrimonio histórico-cultural, acción de amparo, intereses difusos, legitimación procesal”, en *ED* 161-577.

_____, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995 y 2000.

_____, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995 y 1997.

BIDART CAMPOS, Germán y GIL DOMÍNGUEZ, Andrés (coords.), *Los valores en la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Ediar, 1999.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

BOFF, Leonardo, *Do iceberg ao Arca de Noé. O nascimento de uma ética planetária*, Petrópolis, Garamond, 2002.

_____, *La Tierra está en nuestra manos*, Santander, Sal Terrae, 2016.

BONASSO, Miguel y otros, *Qué son las asambleas populares*, Buenos Aires, Ediciones Continente, 2002.

BONFATTI, Antonio, “Respuestas a la consulta a los candidatos a gobernador por la provincia de Santa Fe sobre temas ambientales”, Santa Fe, Taller ecologista, julio 2011.

BONOMINI, Natalia; BRITH, Marcela; ARRICABERRY, Agustina y DAVANT, Melanie, “Discursos de aperturas de las sesiones de la Legislatura porteña 1998 a 2016”, trabajo práctico sobre Derecho al Ambiente, Comisión de Derechos Humanos en Facultad de Derecho, UBA, Buenos Aires, 1^{er} semestre 2016.

BORJA, Jordi, “Espacio Público y derecho a la Ciudad”, Barcelona, 2012.

BORTHAGARAY, Andrés (dir.), *¡Ganar la calle! Compartir sin dividir*, Buenos Aires, Instituto para la Ciudad en Movimiento, Ediciones Infinito, 2009.

BOSOER, Fabián, “Las circunstancias del traspaso del mando presidencial en 1989. Apuntes sobre la reconstrucción del ‘Nuevo Príncipe’ en la Argentina, de Alfonsín a Menem”, en *Revista Argentina Reciente*, Buenos Aires, N° 1, 1999.

BOTASSI, Carlos Alfredo, “La experiencia argentina en el control del medio ambiente como sustentabilidad del crecimiento”, en *Revista ADA Ciudad*, N° 4, 2011.

BRAILOVSKY, Antonio Elio, *Buenos Aires, Ciudad Inundable: por qué está condenada a un desastre permanente*, Buenos Aires, Le Monde Diplomatie, 2011.

_____, “El impacto ambiental de la privatización del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, Presentación en el VII Simposio de la Sociedad Latinoamericana y Caribeña de Historia Ambiental, del 15 al 18 de octubre de 2014.

_____, Buenos Aires Ciudad, Informe Anual Ambiental 2015. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/iaa_2015.pdf

_____, Buenos Aires Ciudad, Informe Anual Ambiental 2016. Disponible en: http://cdn2.buenosaires.gob.ar/espaciopublico/apra/informe_anual_ambiental_2016.pdf

BUJOSA VADELL, Lorenzo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, JM Bosch Editor, 1995.

CAFFERATA, Néstor, “Doctrina del día: reformulación del principio de progresividad a 10 años de la ley 25675 General del Ambiente. Avances y novedades” en *Revista de Derecho Ambiental*, Thomson Reuters - Abeledo Perrot, 08/11/2012.

_____, “La responsabilidad por daño ambiental”, PNUMA VI - Programa Regional. Disponible en: <http://web.pnuma.org/gobernanza/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/10%20Cafferata%20Resp%20por%20dano%20amb.pdf>

_____, “En defensa del paisaje” en *JA* 2002-IV- 427.

_____, *Introducción al Derecho Ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2004.

_____, “La defensa del Patrimonio Histórico-Cultural. El monumento nacional a la bandera y la protección del ambiente”, *JA* 2004 -III-306.

_____, “Los principios y reglas del Derecho ambiental”, PNUMA. VI Programa Regional. Disponible en <http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/7%20Cafferata%20Principios%20y%20reglas%20del%20der%20amb.pdf>

_____, “Principios de Derechos Ambiental”. Disponible en: http://desa1.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3119/LOS_PRINCIPIOS_DEL_DERECHO_AMBIENTAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

_____, “Régimen Legal del Daño Ambiental”, presentación para la carrera de especialización de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, UBA, 2017.

CAFFERATA, Néstor (dir.), *Summa Ambiental. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1ª ed., 2011.

_____, *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario. Derecho Ambiental*, Buenos Aires, La Ley, 2012.

CAFFERATA, Néstor (dir.) y TERZI, Silvana, (coord.), *Derecho Ambiental. Dimensión Social*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2015.

CAMPS, Carlos Enrique, “Protección cautelar en el proceso ambiental”, presentación en la carrera de especialización de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, UBA, 2016.

CAPLÁN, Ariel “Una visión crítica de la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad (ADI) y la construcción de un nuevo esquema conceptual referencial y operativo (ECRO) para profundizarla”. Disponible en: http://www.adaciudad.com.ar/sitio/pdfs/documentos/material_interes/ADI-Caplan.pdf.

CÁRCOVA, Carlos María, “Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho”, en Courtis, Christian (comp.), *Desde otra mirada: textos de teoría crítica del derecho*, Buenos Aires, Eudeba - Facultad de Derecho, UBA.

CASTELLS, Manuel, *La ciudad y las masas*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

CASSAGNE, Ezequiel, “Las medidas cautelares contra la Administración”. Disponible en: http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Las_medidas_cautelares_contra_la_Administracion_en_Tratado_de_Derecho_Procesal_Administrativo,_Director_Juan_Carlos_Cassagne.pdf

CASSAGNE, Juan Carlos, “Las medidas cautelares en el contencioso administrativo”, en LL 2001-B-1090.

CARTA DEL DERECHO A LA CIUDAD PARA LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, 13/05/2018. Disponible en: <https://observatoriociudad.org/categoria/carta-del-derecho-a-la-ciudad/>

CAYUSO, Susana, “La aplicación del principio de razonabilidad y las limitaciones a los derechos fundamentales”, en *Pensamiento Constitucional*, Año VI, N° 6.

CEPAL, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 22/02/2018. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/S1701021_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

CICIONI, Antonio (comp.), *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas Metropolitano*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

CINQUANTINI, Miguel Ángel [et al.], “Modelo de Inventario de Gases de Efecto Invernadero para Ciudades y Gobiernos Locales. La experiencia de la ciudad de Rosario”, Santa Fe, Fundación Friedrich Ebert Stiftung Argentina y Red Argentina de Municipios frente al cambio climático, *Análisis* N° 10- 2016, julio 2016.

COMISIÓN NACIONAL DE MONUMENTOS, DE LUGARES Y DE BIENES HISTÓRICOS, “Listado de Monumentos Históricos Nacionales en CABA”. Disponible en: <https://monumentos.cultura.gob.ar/wp-content/uploads/2018/01/MHN-CABA.pdf>

COMISIÓN PARA LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA, ACTUALIZACIÓN E INTEGRACIÓN DEL CÓDIGO PENAL DE LA NACIÓN (Dec. PEN 678/12), anteproyecto de Código Penal de la Nación 1ª ed., Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2014.

COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA CUENCA DE SALINAS GRANDES Y LAGUNA DE GUAYATAYOC, *Kachi Yupi, Huellas de Sal*, Comunidad de Quera y Aguas Calientes (Jujuy) 2015. Disponible en: <http://naturaljustice.org/wp-content/uploads/2015/12/Kachi-Yupi-Huellas.pdf>

CONSEJO DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO, CABA, “Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035”, en *Fase Propositiva 2*, Buenos Aires, 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (Brasil), *O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais*, Brasília, CGU, 2011.

CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1994, *Diario de Sesiones*. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>

CORTI, Horacio, *Derecho a la Vivienda. Síntesis de Jurisprudencia*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017.

CORTINA, Adela, *Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza, 1997.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Oficina de Justicia Ambiental, Ambiente y Justicia, *Fallos relevantes de los Superiores Tribunales y Supremas Cortes de Justicia de las Provincias Argentinas*, vol. 1, Buenos Aires, Junta Federal de Cortes-OJA-PNUD/ Lajouane, 2015.

_____, Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Derecho Ambiental*, Buenos Aires, 1ª ed., 2012.

CORREA, José Luis, “Responsabilidad por omisión en la jurisprudencia de la Suprema Corte mendocina”, *LL-2004-C*.

COURTIS, Christian (coord.), *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 2010.

_____, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en COURTIS, Christian (comp.), *Ni un paso atrás. La Prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2008.

CUERPO COLEGIADO DE LA CAUSA MENDOZA (cuenca Matanza-Riachuelo), “Opinión sobre la Resolución ACUMAR 46/2017 y su impacto negativo sobre la calidad de las aguas”, Buenos Aires, 2017.

CHARRIERE, Margarita, “Aportes al nuevo código urbanístico”. Disponible en: http://metropolitana.org.ar/idm/aportes-al-nuevo-codigo-urbanistico/?mkt_hm=7&utm_source=email_marketing&utm_admin=61274&utm_medium=email&utm_campaign=Informe_Digital_Metropolitano_Mayo

_____, (comp.), *Las Nuevas Normas Autónomas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007/11)*, Buenos Aires, Ed. CPAU, 2013.

DAHL, Robert, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Buenos Aires, FCE, 2003.

DANIELE, Néida Mabel, *Procedimiento de evaluación de impacto ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 1ª ed., 2015.

DELAMATA, Gabriela, “Sectores populares y movilización de derechos. Efectos y dinámicas del activismo judicial en las villas de Buenos Aires”. Disponible en: http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/seminario/pdf/martes/Gabriela_Delamata.pdf

DANAS, Andrea, “Acciones colectivas: dejar el mundo un poco mejor”, *Revista Pensar Jusbaire*, 02/11/2015. Disponible en: <http://pensar.jusbaire.gov.ar/ver/nota/113>

D'ESCOTO, Miguel y BOFF, Leonardo, "La reinvencción de Naciones Unidas, una Organización indispensable". Disponible en: <http://servicioskoinonia.org/logos/articulo.php?num=118>. Contiene la Declaración Universal del Bien Común de la Tierra y de la Humanidad, 2009/febrero 2010.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA, "El ambiente en la Constitución de la CABA", Buenos Aires, 2017.

_____, "Situación Ambiental de la ciudad de Buenos Aires y propuestas para su mejora. La visión de las ONGs", *Colección Políticas Públicas y Derechos*, N° 12, Buenos Aires, 2012.

DEMICHELI, Alberto, *Formación nacional argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1971.

DE LOS RIOS, Isabel, "El principio de irreversibilidad. Nuevo reto del Derecho Ambiental: La construcción del principio de irreversibilidad de las normas de protección del ambiente". Disponible en: <http://fundama.org/index.php/25-fundama-en-accion/fundama-en-accion/309-el-principio-de-irreversibilidad>

DE MONTE, Agostina; GALICER, Yamila y MEKLER, Iara, "La Judicialización de demandas en villas de la ciudad. Análisis de los procesos socio-políticos de los conflictos. Informe de investigación de la judicialización de demandas en la Villa 31", *paper* aportado por ACIJ, estudio del 2006 al 2013.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura, *De las dualidades a las ecologías*, La Paz, REMTE-Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía. Disponible en: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/cuaderno%2018.pdf>.

_____, *Democracia al borde del caos. Ensayo contra la autoflagelación*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores / Siglo XXI Editores, 2014.

_____, *Derecho y emancipación*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición, 1ª reimp., 2012. Disponible en: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Derecho%20y%20Emancipaci%C3%B3n.pdf>

_____, *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014.

_____, *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Montevideo, Ediciones Trilce / Extensión Universitaria, Universidad de la República, 2010. Disponible en: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf

_____, *Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*, Madrid, Editorial Trotta, 2014.

_____, “Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho”, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 2009.

_____, *Revueltas de indignación y otras conversas*, La Paz, OXFAM; CIDES-UMSA; Ministerio de Autonomías, 2015.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura y DE VERGOTTINI, Giuseppe, “Constitución”, en BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores, 4ª ed., 1985.

DI PAOLA, María Eugenia; BIALOSTOZKY, Débora y NÁPOLI, Andrés (eds.), *Clínica jurídica en derecho ambiental*, Buenos Aires, FARN, 1ª ed., 2007.

DI PAOLA, María y NAPOLI, Andrés, “La regulación del Agua en la Ciudad de Buenos Aires”, documento base elaborado por FARN para la Fundación Ciudad para el Foro “El Agua en Buenos Aires”, 24/03/1999. Disponible en: https://issuu.com/fundacion.farn/docs/1999_la_regulaci__n_del_agua_en_la_

DOUGLAS PRICE, Jorge, “Alcances de la sentencia, criterios de prueba y ejecución de las decisiones en el proceso ambiental”, en *La Ley Revista de Derecho Ambiental*, 02/06/2014. Disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Sup-Derecho-Ambiental_2014-06_La-prueba-en-los-procesos-ambientales.pdf

DUVERGES, Dolores María, “La Justicia y los presupuestos mínimos de protección ambiental”, en DI PAOLA, María Eugenia (coord.), *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II*, Buenos Aires, FARN, 2006.

DWORKIN, Ronald, *El Imperio de la Justicia*, (trad. de Claudia Ferrari), Barcelona, Gedisa, 2ª reimp., 2005.

_____, *Law’s Empire*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1986.

_____, *Los Derechos en serio*, Barcelona, ed. Ariel, 2010.

EBERHARDT, María Laura, “Demandas de democracia directa al interior de las democracias representativas modernas: El conflicto Participación vs. Representación”, VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Agendas regionales en escenarios de conflicto, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 15 al 18 de noviembre, 2005.

_____, “Mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires. Análisis del funcionamiento de la Revocatoria de Mandato en el caso por la destitución del jefe de Gobierno”, en ABAL MEDINA, Juan Manuel (comp.), *Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Prometeo, 2009.

_____, “Desempeño de los mecanismos participativos semi-directos a la luz de sus objetivos de creación constitucional. El caso de la Ciudad de Buenos Aires (1996-2008), V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

EBERHARDT, María Laura, MAURICH, Mario, TRIGUBOFF, Matías y URDINEZ, María Victoria, “Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina”, I Seminario Interno del Proyecto UBACyT 049, “Evaluando el desempeño democrático de las Instituciones Políticas Argentinas”, Buenos Aires, 2004. Disponible en: https://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=27223&congresos=yes&detalles=yes&congr_id=2365262

ECO, Umberto, *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Barcelona, Gedisa, 1997.

_____, *La estrategia de la ilusión*, 3ª ed., Barcelona, Ed. Lumen, 1999.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

ELY, John, *Democracia y Desconfianza: una teoría del control constitucional*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 1997.

EQUIPO TÉCNICO AMBIENTAL de Gustavo Beliz, “Informe Verde de la Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, Nueva Dirigencia, 1996.

ESAIN, José Alberto, “Breve reseña de la jurisprudencia histórica en el derecho ambiental argentino”. Disponible en: <https://www.jose-esain.com.ar/sitio-esain/wp-content/uploads/2021/04/FARN-BREVE-RESENA-DE-LA-JURISPRUDENCIA-AMBIENTAL-HISTORICA-EN-EL-DERECHO-AMBIENTAL-ARGENTINO.pdf>

_____, *Competencias Ambientales. El sistema federal ambiental*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008.

_____, “Derecho ambiental: Un caso de ruidos molestos generados por el tránsito automovilístico en una autopista. La ejecución de la sentencia ambiental y la justicia cumpliendo roles de la administración omisiva”, *LL* 2004-C-1019.

_____, “El amparo ambiental en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La idoneidad de la vía. La medida autosatisfactiva como acción de cese para actividades iniciadas en su ejecución sin procedimiento preventivo ambiental”, en *Revista La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional*, 02/04/2004.

_____, “El amparo ambiental: Su fórmula legitimatoria frente a las diferentes acciones derivadas del daño ambiental de incidencia colectiva ¿El desembarco de la acción popular ambiental?”, en *Ámbito Jurídico*. Disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/el-amparo-ambiental-su-formula-legitimatoria-frente-a-las-diferentes-acciones-derivadas-del-dano-ambiental-de-incidencia-colectiva-el-desembarco-de-la-accion-popular-ambiental/>

_____, “El concepto de medio ambiente”, en *Ámbito Jurídico*. Disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/el-concepto-de-medio-ambiente/>

_____, “El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675”, en *Ámbito Jurídico*. Disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/el-federalismo-ambiental-reparto-de-competencias-legislativas-en-materia-ambiental-en-la-constitucion-nacional-y-la-ley-general-del-ambiente-25-675/>

_____, “El principio de progresividad en materia ambiental”, en *JA* 2007-IV, fasc. N° 2.

_____, “La competencia judicial ambiental en el artículo 7 de la Ley General del Ambiente”, *Revista de Derecho Ambiental*, N° 31, Abeledo Perrot, julio-noviembre de 2012, número especial a los diez años de la Ley N° 2567.

_____, “La Corte ambiental. La agenda de la sostenibilidad por nuestro Alto Tribunal”, *Informe Ambiental FARN*, Buenos Aires, 2009. Disponible en: issuu.com/fundacion.farn/docs/_2009_informe_ambiental_farn_2009

_____, “La Justicia para el desarrollo sostenible: jurisprudencia ambiental en doscientos años de Argentina”, en *Informe Ambiental FARN*, Buenos Aires, 2010. Disponible en https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2010_IAF.pdf

_____, “Una Corte para el desarrollo sostenible”, en *Informe Ambiental FARN*, Buenos Aires, 2009. Disponible en issuu.com/fundacion.farn/docs/_2009_informe_ambiental_farn_2009/455

ESMEIN, Adhémar, “Dos formas de gobierno”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Universidad de Granada, N° 23, año 12, 2015. Disponible en: http://www.ugr.es/~redce/REDCE23/articulos/09_ESMEIN.htm

ESSER, Josef, *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial de Derecho privado*, Barcelona, Bosch, 1961.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, “Desarrollo de Mecanismos de Justicia Climática articulados al Fondo Verde con enfoque de no mercantilización”. Disponible en: https://unfccc.int/files/bodies/awg-lca/application/pdf/mecanismo_conjunto_final.pdf

FAINSTEIN, Susan, “Spotlight: Urban social movements, citizen participation, and trust networks”, en HANAGAN, Michel y TILLY, Charles (eds.). *Contention and Trust in Cities and States*, Springer Science+Business Media B.V., 2011.

FALBO, Aníbal, *Derecho ambiental*, La Plata, Editorial Platense, 2009.

FEDEROVISKY, Sergio, *El Medio Ambiente no le importa a nadie*, Buenos Aires, Planeta, 2007.

FERNANDEZ BALBOA, Carlos, “Plan de apoyo de material educativo para el Parque Natural y Zona de Reserva ecológica Costanera Sur”, Fundación Vida Silvestre y RECS, 2011.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del pragmatismo penal*, Madrid, Trotta, 1995.

FERREIRA RUBIO, Delia, “¿Qué se vayan todos!: La crisis argentina de 2001-2003”, Seminario Internacional. Gobernabilidad y reformas políticas. Nuevos desafíos para la democracia, Guatemala, OEA, 22 y 23 de noviembre, 2006. Disponible en: <http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-gobierno/Crisis%202001-OEA-Guatemala-2006.pdf>

FERRO, Mariano Damián, “Paradigma ambiental e institucionalización jurídica. Participación ciudadana y judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, UBA, 28/8/2015. Disponible en: http://repositorioubi.uba.ar/gsd/collect/adrposgra/index/assoc/HWA_2024.dir/2024.PDF

FIDYKA, Leopoldo, “Instrumentos jurídicos para una gestión local participativa” en *Participación Ciudadana y Municipios*, Dinac/Universidad Nacional del Comahue EDUCO/ Reun, 1997.

_____, “La Participación Comunitaria, Marco Constitucional de la República Argentina”, Buenos Aires, Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios, Ministerio del Interior, 1995.

_____, “Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino”, Universidad de Morón, Córdoba, 9 y 10 de septiembre de 2004, VI Seminario Nacional de la Red de Centros académicos para el estudio de gobiernos locales. Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/fidyka.pdf>

FRANCISCO (Papa), “Carta Encíclica *Laudato Si'* del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común”, Navarra, Ed. Verbo Divino, 2015.

FISS, Owen, *El derecho como razón pública*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, 2007.

FONT, Joan, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/fontdecisiones.pdf>

FORNI, Pablo; PIGHIN, Romina y LOPRISTE, Leticia, “De asambleas, cooperativas y ONGs: Encuentros y desencuentros de la economía social en el Mercado de Bonpland (barrio de Palermo, Buenos Aires)”. Disponible en: <https://www.aacademica.org/ooo-027/314.pdf>

FORO RESERVAS NATURALES URBANAS, *Acciones prioritarias y mecanismos de gestión para su desarrollo*, Primer Congreso Nacional de Áreas Protegidas del 28 al 30 de marzo de 2003, Huerta Grande, Córdoba.

FRANCO, Dabel y BALAUDE, Cinthia, “La Emergencia del Principio de Desmercantilización en América Latina”, Ponencia para el V Congreso Argentino de Derecho Ambiental, 1 y 2 de diciembre del 2016, en Cafferatta; Néstor (dir.), *Revista de Derecho Ambiental*, N° 49, enero/marzo 2017.

FRANZA, Jorge, “Faltas Ambientales en jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista Pensar Jusbaire*, 16/08/2016. Disponible en: <http://pensar.jusbaire.gob.ar/ver/nota/135>

FRENTE POR UNA PLANIFICACIÓN CIUDADANA INTEGRAL, “Manifiesto en Rechazo del tratamiento legislativo del Nuevo Código Urbanístico y del Nuevo Código de Edificación”, 12/05/2018. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=186>

FRIAS, Pedro y AA. VV., *Las nuevas Constituciones provinciales*, Buenos Aires, Depalma, 1990.

FUNDACIÓN CIUDAD Y BASTA DE DEMOLER, “Salvemos Buenos Aires”, 1^{er} Encuentro de Gestión de Patrimonio Arquitectónico y Urbano, Ponencias, Buenos Aires, 2010.

FUKS, Gabriel, “Tragedias de un Estado ausente: de Iron Mountain a Time Warp”, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Disponible en: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/issue/view/130/30>

GALDÓS, Jorge Mario, “La causa ‘Halabi’ de la Corte Suprema”. Disponible en: <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/RJC/article/viewFile/1346/1531>

GALDÓS, Jorge Mario y VALIENTE, Ezequiel. “Los derechos de incidencia colectiva en el Código Civil y Comercial (La irrelevancia de la supresión del Anteproyecto)”, en *Revista de Derecho de Daños. Acciones colectivas de daños*, 2015.

GARCIA CRISPIERI, Gonzalo; RICHARD, Enrique y FONTÚRBEL, Francisco, *Innovación en gestión y conservación: El concepto de Municipio-Área protegida*, La Paz, Fundación Ecodreams, 2009.

GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981.

GARGARELLA, Roberto, “Capítulo VI. En nombre de la Constitución. El legado federalista dos siglos después”, en Borón, Atilio, *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000.

_____, “Democracias en crisis, reformas fallidas”, en *La Nación*, 31/05/2016.

_____, “El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema” en CANTE, Freddy y ORTIZ, Luisa (comp.), *Umbral de Reconciliación, Perspectiva de Acción Política No violenta*, Bogotá, Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) y Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, 2006.

_____, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Promesas e interrogantes”, CONICET/CMI, Disponible en: http://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Constitucionalismo_atinoamericano.pdf

_____, “El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos”. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/2014-roberto-gargarella.pdf>

_____, *La Justicia frente al Gobierno*, Quito, Corte Constitucional para el Período de transición, Colección Pensamiento Jurídico Contemporáneo, N° 3, 2011.

_____, “La ‘sala de máquinas’ de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 257, julio-agosto 2015. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/la-sala-de-maquinas-de-las-constituciones-latinoamericanas/>

_____, *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*, Oxford University Press, 2014.

_____, “Los Derechos Relegados de la Constitución”, en *La Nación*, Buenos Aires, 05/08/2014.

_____, “Reivindicación de los plebiscitos”, en *Diario El País*, 09/02/2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/02/09/opinion/1486644995_314713.html

_____, (comp.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

GARGARELLA, Roberto y GUIDI, Sebastián (coords.), *Comentarios a la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: Una mirada Igualitaria*, Buenos Aires, La Ley - Thomson Reuters, 2016.

GARRETON, Manuel Antonio, “Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico”, en *Archivo Chile*, web del Centro de Estudios “Miguel Enríquez”, CEME. EXCERPTA N° 2, abril de 1996. Disponible en: http://www.archivochile.com/Mov_sociales/Doc_gen/MSdocgen0010.pdf

GARRETT HARDIN, James, "The Tragedy of the Commons", en *Revista Science*, Vol. 162, N° 3859 (Diciembre 13, 1968). Disponible en castellano en: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/hardin-tragedia.htm>

GCBA, "Masterplan de la Reserva ecológica Costanera Sur", 2011 y sus documentos preliminares desde 2001 (aportados por Claudio Bertonatti).

GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2006.

GIACOSA, Natalia y LLORET, Juan, "El principio de progresividad ambiental y los horizontes de su aplicación", *JA*, 2011, IV, fasc. 13.

GONZÁLEZ, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Estrada, 1897.

GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, Fernando, *Ecología y Paisaje*, Madrid, H. Blume, 1981.

_____, "Convención Europea del Paisaje", su disertación en el Primer Congreso Internacional de Derecho Ambiental, El Calafate, 22 y 23 de abril de 2004.

GONZÁLEZ GASS, Gabriela y otros, "Carta Constitucional del Estado de la Ciudad de Buenos Aires. Proyecto de la Fundación de Buenos Aires", Buenos Aires, Fundación de Buenos Aires, 1995.

GÓMEZ OREA, Domingo, AA. VV., *Evaluación Ambiental Estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la formulación de políticas, planes y programas*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2014.

GONZÁLEZ BERTOMEU, Juan, "Tushnet y el control de constitucionalidad: una teoría ligeramente desenfocada", en *Biblioteca Virtual de la UNAM*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4257/6.pdf>

GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 10ª ed., 2014. Disponible en: <https://www.gordillo.com/tomo2.php>

GRAMSCI, Antonio, *Los Intelectuales y la Organización de la Cultura*, México DF, Juan Pablos Editor SA, 1975.

GRIMSLEY, Ronald, *La filosofía de Rousseau*, Madrid, Editorial Alianza, 1977.

GUDYNAS, Eduardo, “Los derechos de la Naturaleza en serio”, en ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza (eds.), *La Naturaleza con derechos. De la filosofía a la práctica*, Quito, Abya-Yala, 2011.

_____, “Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo”, en WANDERLEY, Fernanda (ed.), *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina*, La Paz, Oxfam y CIDES-UMSA, 2011.

_____, “Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Vivir Bien”, en FARAH, Ivonne y VASAPOLLO, Luciano (coords.), *Vivir Bien: ¿Paradigma no Capitalista?*, La Paz, Editorial Plural, Oxfam y CIDES-UMSA, Sapienza Università di Roma, 2011.

_____, “Desarrollo, extractivismo y Buen Vivir. Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa”, en AA. VV., *Más allá del desarrollo*, Quito, Fundación Rosa Luxemburgo, 2012.

GUERRERO ARIAS, Patricio, “Corazonar desde las sabidurías insurgentes el sentido de las epistemologías dominantes, para construir sentidos otros de la existencia”, *Sophia, Colección de Filosofía de la Educación*, N° 8, 2010, Cuenca (Ecuador), Universidad Politécnica Salesiana, 2010. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441846105006>

_____, *Corazonar. Una antropología comprometida con la vida*, Asunción (Paraguay), Ed. Abya Yala -FONDEC, 2007.

GUERRICA ECHEVARRIA, Osvaldo, “Liquidación de tierras públicas nacionales por decreto: una ‘política de Estado’. Ciudad de Buenos Aires 1978-2017”, Buenos Aires, mayo 2017 (mimeo).

GULLCO, Hernán, “El uso de las categorías sospechosas en el derecho argentino”, en ALEGRE, Marcelo y GARGARELLA, Roberto, *El Derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalista igualitario*, 2ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012.

HAIDAR, Victoria y BERROS, Valeria, “Entre el *sumak kawsay* y la vida en armonía con la naturaleza: disputas en la circulación y traducción de perspectivas respecto de la regulación de la cuestión ecológica en el espacio global”, en *Revista Theomai*, N° 32, segundo semestre 2015.

_____, “Hacia un abordaje multidimensional y multiescalar de la cuestión ecológica: La perspectiva del Buen Vivir”, en *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N° 108, diciembre de 2015.

HAMILTON, Alexander; JAY, John y MADISON, James, *The Federalist Papers. 1787-1788*, en *Portal American History From Revolution to Reconstruction and beyond*. Disponible en: <http://www.let.rug.nl/usa/documents/1786-1800/the-federalist-papers/>

HARO, Ricardo, “Nuevos perfiles del control de razonabilidad constitucional”. Disponible en <https://es.scribd.com/document/137748773/Nuevosperfilesdecontrolrazabcpnstituc>

HARVEY, David, *Le Capitalisme contre le Droit à la Ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, (traducido del inglés por Cyril Le Roy, Nicolas Vieillescazes, Clémence Garrot et Joséphine Gross), París, Ediciones Amsterdam, 2011.

_____, “The Right to the City”, en *New Left Review* 53, september-october 2008. Disponible en: <https://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>

_____, *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Edición Siglo XXI, 3ª ed., 1985.

HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho Municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1997.

_____, *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997.

HERNIES VIÑAS, Miriam Lorena, “Jerarquía de los Tratados de Derechos Humanos: análisis jurisprudencial desde el método de casos” en *Estudios Constitucionales*, N° 2, Año 6, Santiago (Chile) 2008.

HERRERA, Marisa, CAMELO, Gustavo y PICASSO, Sebastián (dirs.), *Código Civil y Comercial de la Nación comentado*. Disponible en: [http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo-comentado/CCyC_Comentado_Tomo_I%20\(arts.%201%20a%20400\).pdf](http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo-comentado/CCyC_Comentado_Tomo_I%20(arts.%201%20a%20400).pdf)

HIMSCHOOT, Patricia y ARECO, María del Mar, “Cambio Climático en Buenos Aires, riesgo de desastre y pobreza urbana”, para Banco Mundial y APRA, GCBA. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/riesgo_de_desastre_y_pobreza_urbana_2014.pdf

HITTERS, Juan Carlos, “Reforma de la Constitución Argentina de 1994 y los Tratados sobre Derechos Humanos a 20 años de su vigencia (vista por un Convencional Constituyente)”, UNLP, 2014. Disponible en: http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20141108_03.pdf

HOURTART, François, “Proyecto Declaración Universal del Bien Común de la Humanidad”, 10/07/2012. Disponible en: http://www.ecoportal.net/Temas-Especiales/Desarrollo-Sustentable/Proyecto_Declaracion_Universal_del_Bien_Comun_de_la_Humanidad

HUTCHINSON, Tomás, “El daño ambiental colectivo” en *La Ley*, 23/11/2009.

_____, *Institute of Development Studies* (Instituto de Estudios sobre Desarrollo), UK, IDS, mayo de 2010. Disponible en: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/SpanishResearchonparticipatorydefenceandinvestigationinmaterialrightshuman.pdf>

INSTITUTO ARGENTINO DE FERROCARRILES, “Tráfico Pasante Norte-Sur por Puerto Madero y Acceso Sur al Puerto de Buenos Aires. El rol del Ferrocarril”, Buenos Aires, actualización de estudios - PLAN CIMOP 2013.

INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO PROCESAL, Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica, aprobado en Caracas el 28/10/2004. Disponible en: https://classactionsargentina.files.wordpress.com/2017/12/codigo_modelo_de_procesos_colectivos_para_iberamerica_texto-definitivo.pdf

INTENDENCIA DE COLONIA (Uruguay), “Plan de gestión del Barrio histórico Colonia de Sacramento”, 2012. Disponible en: <https://www.colonia.gub.uy/uploads/planDeGestionDelBarrioHistoricoDeColoniaDelSacramento.pdf>

JIMÉNEZ, Eduardo, “El derecho a vivir en un medio ambiente sano en el marco del desarrollo sustentable, estudio introductorio”, en ESAIN, José, *Competencias ambientales*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008.

_____, “Sistema Jurídico y Derechos Humanos”, Mar del Plata, noviembre de 1997. Disponible en: <https://profesorjimenez.com.ar/web/wp-content/uploads/2019/06/SistemaJuridicoDerechosHumanos.pdf>

JIMÉNEZ JIMÉNEZ, Marina, “*Greenways and ecological corridors in spatial planning. Stories and Encounters*”, en *Dossier Ciudades*, Universidad de Valladolid, 2013.

JOLY, Eduardo, “Peligra la ley 962 de Accesibilidad al Medio físico”, Carta Abierta a los candidatos a jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 05/08/2003.

KEMELMAJER de CARLUCCI, Aída, “Ambiente y Derechos Humanos en la Jurisprudencia de los Tribunales Regionales de Derechos Humanos”, presentación para la Carrera de Especialización en Derecho Ambiental, UBA Facultad de Derecho, agosto 2015.

_____, “Estado de la jurisprudencia nacional en el ámbito relativo al daño ambiental colectivo después de la sanción de la ley 25675, LGA”, en Academia Nacional de Derecho 2006, 02/10/2006.

KOHEN, Beatriz (ed.), *El Ambiente en la Justicia*, Buenos Aires, FARN, 2002.

_____, (coord.), *El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana. Aspectos ambientales y jurídico-institucionales*, Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente, Buenos Aires, FARN, 2001.

KUNZ, Ana y CARDINAUX, Nancy, *Investigar en Derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 2015.

LAPENTA, Eduardo y RONCHETTI, Fernando (coords.), *Derecho y Complejidad*, en homenaje al prof. Miguel Ángel Ciuro Caldani, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2011.

LEFEBVRE, Herni, *El Derecho a la Ciudad*, Madrid, Ediciones Península, 4ª ed., 1978. Disponible en: https://monoskop.org/images/3/3c/Lefebvre_Henri_El_derecho_a_la_ciudad.pdf

_____, *La Revolución Urbana*, Madrid, Editorial Alianza, 1983.

LEÓN TRUJILLO, Magdalena, “El ‘Buen Vivir’: objetivo y camino para otro modelo”. Disponible en: https://base.socioeco.org/docs/el_buen_vivir_objetivo_y_camino_para_otro_modelo.pdf

_____, “Cambiar la economía para cambiar la vida. Desafíos de una economía para la vida”, en ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza (comp.), *El buen vivir. Una vía para el desarrollo*, Quito, Abya-Yala, 2009.

LEVI, Lucio, “Federalismo”, en BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI editores, 4ª ed., 1985.

LEVRAND, Norma, “Normas de presupuestos mínimos de protección del patrimonio en argentina ¿Posibles y vigentes?”, en *Revista Electrónica de Patrimonio (e-rph)*, N° 16, España, junio 2015. Disponible en: https://www.academia.edu/18948767/Normas_de_presupuestos_m%C3%ADnimos_de_protecci%C3%B3n_del_patrimonio_cultural_en_argentina_Posibles_y_vigentes

LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Center on Direct Democracy, IDEA Internacional y Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina, Prometeo Libros, 2008.

_____, (comps.), *Democracias en movimiento*, México, Universidad Autónoma de México, 2014.

LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo, “El derecho a un ambiente sano”, en *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho*, N° 213, junio 2017.

_____, *Derecho Ambiental*, Buenos Aires, Astrea, 1ª ed., 2012.

_____, “Las Acciones Ambientales”, en MANILI, Pablo (coord.). *Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2005.

_____, “Las acciones ambientales: El mal llamado ‘amparo ambiental’”, Ponencia al VII Congreso Nacional de Derecho Procesal Garantista, Azul, 10 y 11 de noviembre de 2005.

_____, *Los Parques Nacionales Argentinos. Consecuencias de la Constitucionalización del Ambiente en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, Buenos Aires, Eudeba, 1ª ed., 2015.

LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo y TAMBUSI, Carlos Eduardo, “El medio ambiente como derecho humano”, en *Revista Científica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales*, N° 1, vol. IV, 2000. Disponible en: <https://bib.ubp.edu.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=44338>

LÓPEZ RAMOS, Neófito, “Resúmenes de sentencia ambiental pronunciadas por órganos judiciales de países de América Latina”, PNUMA, serie de documentos sobre derecho ambiental 11, 2003.

LÓPEZ, Ricardo, “Acerca de la Salud en la Ciudad de Buenos Aires: Lo que falta es gestión y funcionarios con experiencia en el sector público sanitario”, en *Revista del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini*, N° 12. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/revista/12/acerca-de-la-salud-en-la-ciudad-de-buenos-aires-lo-que-falta-es-gestion-y-funcionarios>

LORENZETTI, Ricardo Luis, *Fundamentos de Derecho Privado. Código Civil y Comercial de la Nación Argentina*, Buenos Aires, La Ley, 2016.

_____, “La Protección Jurídica del Ambiente”, LL 1997-E-1463.

_____, *Las Normas Fundamentales de Derecho Privado*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 1995.

_____, *Teoría de la Decisión Judicial. Fundamentos de Derecho*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 2006.

_____, “Responsabilidad colectiva, grupos y bienes colectivos”, LL 1996-D-1058.

LÖWY, Michael, “La Revolución es el freno de emergencia. Actualidad político-ecológica de Walter Benjamín”. Disponible en: <https://docplayer.es/14590987-La-revolucion-es-el-freno-de-emergencia-actualidad-politico-ecologica-de-walter-benjamin.html>

LUBERTINO BELTRÁN, María José, *Asignaturas pendientes del GCBA en Cuenca Matanza Riachuelo al cumplirse 4 años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012.

_____, “El Derecho al Ambiente: un desafío para la Justicia de la Ciudad”, Ponencia para las Jornadas “Desafíos actuales de la Justicia porteña: Autonomía e igualdad”, 29 al 31 de mayo de 2017 en Facultad de Derecho (UBA). Disponible en: <https://lubertino.org.ar/download/el-derecho-al-ambiente-un-desafio-para-la-justicia-de-la-ciudad/>

_____, “Inconstitucionalidad de la Ley que crea la Agencia de Bienes de la Ciudad y la venta del Tiro Federal”, Buenos Aires, 2016 (para Doc-torado UBA, inédito).

_____, “La ‘Armonía con la Naturaleza’ entre los Principios ambientales del Derecho Latinoamericano”, para el Concurso de la Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, 26/02/2017.

_____, “La venta de tierras públicas y sus consecuencias ambientales en colisión con el Estado de Derecho”, Ponencia para el Concurso del VI Congreso Argentino de Derecho Ambiental, 30 de noviembre y 1 de diciembre del 2017, en Cafferatta; Néstor (dir.), *Revista de Derecho Ambiental*, N° 54, abril/junio 2018.

_____, “Los Principios Ambientales en el Derecho Internacional de América Latina”, en Cafferatta, Néstor (dir.), *Revista de Derecho Ambiental*, N° 49, enero/marzo 2017.

_____, “Los Principios Ambientales Ancestrales del Buen Vivir en el Derecho Latinoamericano y su vigencia en el Derecho Argentino”. Tesina para la Especialización en Derecho Ambiental - Facultad de Derecho UBA. Director: Dr Ricardo Lorenzetti. 9 de Octubre de 2017 (80 págs). En Cafferata, Néstor A. (Director). *Revista de Derecho Ambiental* N° 60 (Edición especial aniversario) Octubre/Diciembre 2019, pp. 414 a 456.

_____, “Los Principios del Estado Ambiental de Derecho en la Argentina. Propuestas para garantizar su eficacia”, en: Cafferatta, Néstor (dir.), *Revista de Derecho Ambiental*, N° 53, enero/marzo 2018.

_____, “Supremacía constitucional y Federalismo Ambiental. Orden de prelación de las normas ambientales”, Buenos Aires, 2016 (para Doctorado UBA, inédito).

_____, Apuntes de la exposición de Alberto Acosta en el Primer Seminario sobre Extractivismo Urbano, organizado por la Fundación Rosa Luxemburgo y el Centro de Estudios y Acción por la Igualdad (CEAPI), Buenos Aires, 29 y 30 de junio del 2016.

_____, (coord.), *Mi Buenos Aires Demolido. Informe sobre la destrucción del patrimonio urbano en la gestión del PRO*, Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Impresiones y Ediciones, junio de 2013.

_____, Seminario de Políticas Públicas para la Región Metropolitana, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23/04/2010.

_____, Sesión Especial Buenos Aires en el Día Internacional del Ambiente, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 04/06/2012.

LUCCA, Elena, *La Gestión de los Territorios. La cosecha escondida o la percepción ambiental de los espacios*, Buenos Aires, Diseño Editorial, 2016.

LUDUEÑA, Manuel, “Autopista Ribereña de Buenos Aires. El fantasma de la Ribera”, Documento para el Ciclo de Conferencias Técnicas Ferroviarias, UTN, Instituto Argentino de Ferrocarriles y Redes de Integración, mayo 2016.

_____, “Observaciones estructurales al Proyecto de Código Urbanístico PE- GCBA, abril 2018”, presentación en Buenos Aires Sostenible, 04/05/2018.

_____, “Zonceras del Código Urbanístico”, febrero de 2018 (manual en preparación). Disponible en https://www.acdh.org.ar/wp-content/uploads/2022/04/NOTA_Zonceras-del-Codigo-Urbanistico_Manuel-Luduenaa_feb2018.pdf

MACKINNON, Catherine, *Sexual harassment of working women*, New Haven, Yale University Press, 1979.

MACPHERSON, Crawford Brough, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial (original en inglés 1977).

MANGABEIRA UNGER, Roberto, *O Direito e o Futuro da Democracia*, San Pablo, Boitempo Editorial, 2004.

MANILI, Pablo Luis, *El Bloque de Constitucionalidad. La recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

_____, (coord.), *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Errepar, 2014.

MAREINHOFF, Miguel, *Tratado del Dominio Público*, Buenos Aires, TEA, 1960.

MARMOR, Andrei, *Interpretación y Teoría del Derecho*, Barcelona, Gedisa, 2012.

MARTÍ I COSTA, Marc y BONET I MARTÍ, Jordi, “Los Movimientos Urbanos: de la Identidad a la Glocalidad”, en *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IGOP (Institut de Govern i Polítiques Públiques) de la Universitat Autònoma de Barcelona, Vol. XII, núm. 270 (121), 01/08/2008. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-121.htm>

MARTINCUS, Flavia Volpe, “Calidad de las prácticas democráticas en los municipios argentinos. Creación e implementación del Programa Auditoría Ciudadana”, Tesis FLACSO, 2015. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8436/2/TFLACSO-2016FMVM.pdf>

MARTÍNEZ LÓPEZ, Miguel, “Los movimientos sociales urbanos. Un análisis de la obra de Manuel Castells”, en *Revista Internacional de Sociología* (RIS), Tercera Época, xf 34, enero-abril, 2003. Disponible en: <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/download/285/297>

MASSUH, Gabriela y BALDIVIEZO, Jonatan, “El Código Urbanístico de Ángel y Nicky”, en *El cohete a la luna*. Disponible en: <https://www.elcoheteealaluna.com/codigo-urbanistico-calcaterra-nicky/>

MASSURGER, Nina y WELP, Yanina, “*Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador*”, en MÉNDEZ, Fernando y WHEATLEY, Jonathan (eds.), *Constitution-Making and Popular Participation*, UK, Ashgate, 2013.

MAURINO, Gustavo, NINO, Ezequiel y SIGAL, Martín, *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005.

MAY CANTILLANO, Hubert, “Aporte de Kant al concepto moderno de ‘Estado de Derecho’”, en *Revista Jurídica Ius Doctrina*, Vol. 2, N° 3, 2009. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/download/13569/12857>

MENDEZ CARRIEGO, Hugo y PASCALE MEDINA, Carla (coord.), *Ordenamiento territorial en el Municipio: una guía metodológica*, Santiago (Chile), FAO, 2014.

MENÉNDEZ, Augusto Juan, *La Constitución Nacional y el Medio Ambiente (El art. 41 de la CN)*, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo, 2000.

MERLINSKY, Gabriela (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, Fundación CICCUS, 2013.

_____, *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS-CLACSO, 2016.

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994”, Buenos Aires, 1995.

MOGLIA, Patricia y AA. VV., *Pensar la historia. Argentina desde una historia de América Latina*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1997.

MORALES LABERTI, Alicia, “Audencias públicas en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, en NÁPOLI, Andrés y ESAÍN, José Alberto, *Derecho Ambiental*, en homenaje a Guillermo J. Cano, La Ley, N° 2, Año XXIV, Buenos Aires, 21/11/2017.

MORAND DEVILLER, Jacqueline, *Droit de l'Environnement*, París, Édition Es-tem, 1996.

_____, “Los grandes principios del derecho del ambiente y del derecho del urbanismo”, trad. de Aída Kemelmajer de Carlucci, bajo la dirección de Juan C. Cassagne, en *Revista de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot.

MORELLO, Augusto, “La tutela anticipatoria ante la larga agonía del proceso ordinario”, en *ED* 169-1631.

_____, *La tutela de los intereses difusos en el derecho argentino*, La Plata, Editorial Platense, 1999.

MOSKOWITZ, Peter, *How to kill a city. Gentrification, inequality and the fight for the neighborhood*, Nueva York, Nation Books, 2017.

MOSSET ITURRASPE, Jorge, “La prueba de los presupuestos de la responsabilidad civil en el proyecto de 1998”, *JA*, 2000-II-917.

MUÑOZ, Juan Pablo, “Movimientos sociales y procesos constituyentes: El caso de Ecuador”, Instituto de Investigación y Debate de la Gobernanza, París, 15/09/2008. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-451.html>

NACIONES UNIDAS, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, “Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, 19º periodo de sesiones, 16/12/2011.

SECRETARIADO DE HABITAT III, “Nueva Agenda Urbana”, Aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, Quito, Ecuador, 20/10/2016, y refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la 68ª sesión plenaria del 71º período de sesiones el 23/12/2016. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

NÁPOLI, Andrés y ESAIN, José Alberto, “La participación ciudadana, el derecho ambiental y la democracia de consenso”, en Ídem (dirs.), *Derecho Ambiental*, en homenaje a Guillermo J. Cano, La Ley, Nº 2, Año XXIV, Buenos Aires, La Ley, 21/11/2017.

NAVARRO BELLO, Galit, “Una aproximación al paisaje como patrimonio cultural, identidad y constructo mental de una sociedad. Apuntes para la búsqueda de invariables que determinen la patrimonialidad de un paisaje”, *Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje*, Nº 1, Vol. I, Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje. Universidad Central de Chile. Santiago, Chile. 2004. Disponible en: <http://dup.uccentral.cl/pdf/6.pdf>

NEW ZEALAND LEGISLATION, *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement)*, Act 2017 de Nueva Zelanda, sancionada el 20/03/2017. Disponible en: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html>

NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2012.

_____, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2003.

NONNA, Silvia, *Normativa ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Eficacia, cumplimiento y aplicación de la normativa vigente*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA- EUDEBA, 2012.

NOVELLI, Mariano, “La Justicia en el derecho ambiental”, en *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, N° 32.

OMS, “Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud, el camino hacia la cobertura universal”, Ginebra, 2010.

ONU, “The World’s Cities in 2016”. Disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf

ORDÓÑEZ, Gonzalo, “Salud ambiental: conceptos y actividades”, en *Revista Panamericana de Salud Pública*, N° 3, vol. 7, Washington, 2000. Disponible en: <https://www.scielo.org/article/rpsp/2000.v7n3/137-147/>

ORELLANA, Marcos, “Derechos Humanos y Ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos”, American University, noviembre 2007. Disponible en: http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Novo7.pdf

OROZCO MUÑOZ, José Miguel, “Participación de la sociedad civil en las decisiones de la política forestal”, en *Colombia Forestal*, vol. 6, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2000. Disponible en: <https://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/colfor/issue/view/306/showToc>

OSZLAK, Oscar y O’DONELL, Guillermo, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Documento Cedes / G. E. Clacso N° 4, Buenos Aires, 1976.

PAEZ, María Eugenia, “Poder de Policía. Los efectos de la causa ‘Mendoza’ sobre los principios que rigen la competencia regulatoria y judicial en materia ambiental, con particular referencia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Lecciones y Ensayos*, N° 91, Buenos Aires, Facultad de Derecho, 2013.

PALACIO, Lino, “La pretensión de amparo en la reforma constitucional de 1994”, LL 1995-D-1237.

PALACIO de CAEIRO, Silvia, “Acción de amparo colectivo”, presentación de la Carrera de especialización en Derecho Ambiental, Facultad de Derecho (UBA), 2016.

_____, “El amparo ambiental: proceso en defensa del ambiente”, Año 40, octubre/diciembre 2014.

PAZ, Marta y FRANZA, Jorge (coord.), *Faltas, contravenciones y delito ecológico en la CABA*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 1ª ed., 2017.

PERÓN, Juan Domingo, “Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo”, Madrid, 21/02/1972. Disponible en: <http://forodeinnovacion.blogspot.com/2007/01/juan-domingo-peron.html>

_____, “Discurso ante la Asamblea Legislativa del 1 de Mayo de 1974”. Disponible en: https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI_4033a29c563a100fc44ae5943a1f7835

PERETTI, Enrique, *Ambiente y Propiedad*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2014.

PERUZZOTI, Enrique, “La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación”, en *Debates en Sociología*, N° 33, 2008.

PEYRANO, Jorge, *Medidas Autosatisfactivas*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 1999.

PIZZOLO, Calógero, *Constitución Nacional. Comentada, concordada y anotada con los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional y la jurisprudencia de los órganos de control internacional*, Mendoza, Ediciones de Cuyo, junio 2004.

Plan Fénix, “Voces en el Fénix”, en *Revista del Plan Fénix*, N° 47, Año 6, UBA, Facultad de Ciencias Económicas, septiembre de 2015.

PNUD, “Escenarios Energéticos Argentina 2040”, 05/12/2018. Disponible en: http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/environment_energy/escenarios-energeticos-argentina-2040.html

PNUMA/Parlatino, IPENZA PERALTA, César (ed.), “Aportes Legislativos de América Latina y el Caribe en materia de Cambio Climático”, Panamá, noviembre de 2015. Disponible en: http://www.pnuma.org/publicaciones/Aportes_legislativos_de_ALC_final.pdf

PERÍCOLA, Alejandra (comp.), *Diario de Sesiones. Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 1ª ed., 2016.

PETRELLA, Alejandra (coord.), *Quince años, quince fallos*, en conmemoración de la creación del Fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2015.

POGGIESE, Héctor Atilio, Proyecto “Del Conflicto Potencial a la Cooperación Potencial”, Buenos Aires, FLACSO, 1994. Disponible en: <http://www.coodi.com.uy/redoeste/docs/planificacion%20participativa%20y%20gestion%20asociada%20Poggiese%201994.pdf>

PORTANTIERO, Juan Carlos, *Los usos de Gramsci*, México, Plaza & Janés, 1987.

PRATS, Llorenç, “Concepto y gestión del patrimonio local”, en *Cuadernos de antropología social*, N° 21, Buenos Aires, enero/julio 2005. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2005000100002

PRIERI BELMONTE, Daniel, “El amparo ambiental”, en *Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal*, N° 22, febrero de 2003.

_____, “Los efectos *erga omnes* de la sentencia en la acción de amparo ambiental”, *JA* 2003-III-1284.

PRIEUR, Michel, “Convención Europea del Paisaje”, disertación en el Primer Congreso Internacional de Derecho Ambiental, El Calafate, 22 y 23 de abril de 2004.

_____, “El nuevo principio de no regresión en el Derecho ambiental”, acto de investidura del grado de doctor *honoris causa*, en Prensas de la Universidad de Zaragoza, 21/06/2011.

_____, “La noción de patrimonio común”, *JA*, N° 6121, 23/12/1998.

PROTT, Lybdek, “Normas Internacionales sobre patrimonio cultural”, UNESCO. Disponible en: <https://xdocs.pl/download/normas-internacionales-sobre-patrimonio-cultural-jozmv34ed4nz?hash=76de4cfo1c91e25bb749e8ea9d3451ed>

QUÍÑONES SERRANO, Omar, “La participación es democracia”, en *Experiencias significativas de participación ciudadana y conocimiento tradicional en la gestión ambiental*, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bogotá (Colombia), 2012.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Visita guiada a la Constitución Nacional*, Buenos Aires, Zavalía, 1995.

QUISPE MEROVICH, Carina, “La participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas, La experiencia del Código Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Informe Ambiental Anual FARN*, 2009.

RANCIÉRE, Jacques, *El desacuerdo*, Buenos Aires, en *Nueva Visión*, 2007. Disponible en: https://arditiesp.files.wordpress.com/2012/10/ranciere_desacuerdo_completo.pdf

REDI y FUNDACIÓN RUMBOS, charla-debate “Retrosos en Accesibilidad en el nuevo Código de Edificación CABA”.

RETAMOZO, Martín, “Las demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales”, en MOEBIO, Cintia, *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, N° 35 (septiembre), Santiago de Chile, 2009. Disponible en: <https://www.aacademica.org/martin.retamozo/40>.

RICHARD, Enrique y CONTRERAS ZAPATA, Denise, “Reservas naturales urbanas: una necesidad vital para la educación ambiental en Bolivia y Latinoamérica”, en *Revista Parques*, 2015. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/286460178_Reservas_naturales_urbanas_Una_necesidad_vital_para_la_educacion_ambiental_en_Bolivia_y_Latinoamerica

RINALDI, Gustavo, “Breves consideraciones sobre la reciente reglamentación de la Ley 26639 de presupuestos mínimos para la preservación de glaciares y del ambiente periglaciario”, en *Revista de Derecho Ambiental*, N° 26, 2011.

RIVADENEIRA, Guadalupe, “Sumak Kawsay en Sumpa - Santa Elena”. Disponible en: lalineadefuego.info/el-sumak-kawsay-en-sumpa-santa-elena-por-guadalupe-rivadeneira-nunez/

ROMERO, Ricardo, “Presupuesto Participativo Porteño 2002-2005. Perspectiva comparada de sus participantes”, *Red Argentina de Ciencia Política*, Asociación Civil Mariano Moreno, Buenos Aires, junio 2006.

_____, (coord.), *Buenos Aires: Ciudad Participativa. Democracia participativa en la Constitución de la Ciudad. Un análisis a diez años de su sanción*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2006.

ROSATTI, Horacio, “Régimen Constitucional de la Provincia de Santa Fe”, en MIDÓN, Mario, (dir.), *Constituciones Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.

_____, “Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, *LL* 2000-E-165.

ROSATTI, Horacio, AA. VV., *La Reforma de la Constitución*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 1994.

RYDER LOPEZ, Roberto, “Choque de modelos: Buen Vivir o extractivismo”, en *El Orden Mundial*, 28/11/2017. Disponible en: <https://elordenmundial.com/2017/11/28/choque-de-modelos-buen-vivir-o-extractivismo/>

SABA, Roberto, “(Des)igualdad estructural” en ALEGRE, Marcelo y GARGARELLA, Roberto, *El Derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalista igualitario*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2ª ed., 2012.

SABSAY, Daniel, “A 20 años de la reforma constitucional, ¿se han cumplido sus objetivos?”, en *Pensar en Derecho*, Buenos Aires, UBA, 2004. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/5/20-anos-de-la-reforma-constitucional-se-han-cumplido-sus-objetivos.pdf>

_____, “Constitución y Ambiente en el marco del desarrollo sustentable”, en Walsh, Juan Rodrigo (ed.); *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Buenos Aires, La Ley, 2000.

_____, “Constitución y Ambiente”, en BLEJMAR, Bernardo (comp.) *Liderazgo y desarrollo sustentable*, Buenos Aires, Editorial Manantial, 2002.

_____, “Interpretación Constitucional”, en *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario*, Buenos Aires, La ley, 2011.

_____, “La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la sustentabilidad de la cuenca Matanza-Riachuelo”, *La Ley*, 11/07/2006.

_____, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, La Ley, 1ª ed., 2011.

_____, “Participación y medio ambiente”, en NÁPOLI, Andrés y ESAIN, José Alberto (dir.), *Derecho Ambiental*, homenaje a Guillermo J. Cano, Buenos Aires, La Ley, 21/11/2017.

_____, “Situación de Federalismo luego de la Reforma Constitucional”, en *Anuario de Derecho* 4, Buenos Aires, Universidad Austral, 1998. Disponible en: https://issuu.com/fundacion.farn/docs/1998_situacion_del_federalismo_lue/1-

SABSAY, Daniel y MANILI, Pablo, *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencia*, Buenos Aires, Hammurabi, 2009.

SABSAY, Daniel y DI PAOLA, María Eugenia, “Federalismo y la nueva Ley General del ambiente” en *Anales de Legislación Argentina. Boletín Informativo*, N° 32, Año 2002, Buenos Aires, La Ley.

SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro, “El acceso a la información pública, el ambiente y el desarrollo sustentable”, Manual N° 3, Buenos Aires, FARN, 1987. Disponible en: https://issuu.com/fundacion.farn/docs/1997_el_acceso_a_la_inforamci__n_p_

SAGOT RODRÍGUEZ, Álvaro, “El Derecho constitucional ambiental costarricense en momentos de un neoconstitucionalismo con enfoque biocéntrico”, *Revista Judicial*, N° 117, Costa Rica, 2015. Disponible en: https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/DocsRevista/revistajudicial_117.pdf

SAGÜÉS, Néstor, “El amparo ambiental (ley 25.675)”, *LL* 2004-D-1194.

_____, “El ‘control de convencionalidad’ en el Sistema Interamericano y sus anticipos en el ámbito de los derechos económico-sociales, concordancias y diferencias con el Sistema Europeo”. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3063/16.pdf>

SANTOS, Boaventura de Sousa, *Sociología jurídica crítica*. Para un nuevo sentido común en el Derecho, Madrid, Trotta, 2009.

SASSEN, Saskia, “La ciudad global: emplazamiento estratégico, nueva frontera”. Disponible en: http://65622245-456716604146935348.preview.editmysite.com/uploads/6/5/6/2/65622245/doc_o_sassen_-_la_ciudad_global.pdf

SAUX, Edgardo, “Los principios generales del derecho civil”, *LL* 1992-D-839.

SBDAR, Claudia, “Tutela efectiva del ambiente”, *LL* 2009-A-1043.

SCHEIBLER, Guillermo (coord.), *Cuestiones de Derecho Urbano*, Buenos Aires, Librería Editora Platense / áDA, 2017.

SEGOVIA, Luis Alfredo, “El ambiente como derecho humano y los derechos de la Naturaleza: intento de armonización desde la concepción trialista del mundo jurídico”, Comisión de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados y Procuradores de Salta. Disponible en: <http://medioambiente.justiciasalta.gov.ar/trabajos/11-Segovia.pdf>

SERRANO, José Luis, *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*, Madrid, Editorial Trotta, 2006.

SHIVA, Vandana, “Abrazar la vida. Mujer, ecología y desarrollo”, Madrid, Horas y Horas, 1995 (Staying Alive. Women ecology and survival, 1988). Disponible en: <https://gruposhumanidades14.files.wordpress.com/2014/01/vandana-shiva-abrazar-la-vida-mujer-ecologc3ada-y-desarrollo.pdf>

SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line y ANGEL, Alan, *La judicialización de la política en América Latina*, Bogotá, Univ. del Externado de Colombia, 2008.

SIMPOSIO DE JUECES Y FISCALES DE AMERICA LATINA. APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA NORMA AMBIENTAL, “Procesos constitucionales y protección ambiental en Latinoamérica”, Buenos Aires, 23 y 24 de septiembre de 2003.

SOCOLOFF, Ivana, “Financiamiento global y centros comerciales en Buenos Aires: un estudio del caso IRSA”, en *Revista INVI*, N° 84, vol. 30, Chile, agosto 2015. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582015000200006

SOLDANI, Raúl, “Las estadísticas del medio ambiente”. Disponible en: <https://docplayer.es/11480265-Las-estadisticas-del-medio-ambiente.html>

SOZZO, Gonzalo, “El principio de no regresión del derecho ambiental en el camino de la Conferencia de Río+20”, *JA*, 2011, IV, fascículo N° 13.

_____, (dir.) *La protección del patrimonio cultural. Estudios sociojurídicos para su construcción*, Santa Fe, UNL, 2009.

_____, “Pasado, presente y futuro del principio de orden público referido a los bienes colectivos (del orden público al principio cosmopolita en el Derecho Privado)”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, N° 3, Santa Fe, 2007. Disponible en: https://www.academia.edu/6493624/pasado_presente_y_futuro_del_principio_de_orden_publico_referido_a_los_bienes_colectivos

STONE, Christopher, “¿Los árboles deberían tener legitimidad procesal? Hacia un reconocimiento de los derechos legales de los objetos naturales”, en *Derecho ambiental y justicia social*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2009. Versión original en inglés disponible en: <https://iseethics.files.wordpress.com/2013/02/stone-christopher-d-should-trees-have-standing.pdf>

SUAREZ, Odilia, “Los espacios públicos”, en *Reflexiones... los espacios públicos*, Buenos Aires, Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil, FADU-UBA, 1995.

SVAMPA, Maristella y VIALE, Enrique, *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Ed. Katz, 2014, Disponible en: <http://enriqueviale.blogspot.com.ar/2017/05/pdf-libro-maldesarrollo-la-argentina.html?m=1>

SWYNDGEDOUW, Erik, “Globalisation as a ‘glocalization’? Networks, territories and rescaling”, en *Cambridge Review of International Affairs*, 2004, N° 1, vol. 17. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0955757042000203632?needAccess=true>

TARSO, Genro y DE SOUZA, Ubiratan, *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

THEA, Federico Gastón, “Las garantías del debido proceso en la toma de decisiones públicas”, *La Ley, Suplemento Administrativo*, junio 2009.

THWAITES REY, Mabel, *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Alianza, 2002.

TOLEDO, Alejandro, *Economía de la Biodiversidad*, Serie de Textos Básicos para la Formación Ambiental N° 2, PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México, 1998.

TRIONFETTI, Víctor, “El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” en *Revista de Derecho Procesal*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1999, N° 3. Disponible en: https://www.academia.edu/35804032/El_Tribunal_Superior_de_Justicia_de_la_Ciudad_Aut%C3%B3noma_de_Buenos_Aires.

TRZYNA, Ted y otros, *Urban Protected Areas. Profiles and best practices guidelines*, Gland (Switzerland), UICN, 2014.

TUSHNET, Mark, *Taking the Constitution away from the Courts*, New Jersey, Princeton University Press, 1999.

_____, *Weak Courts, Strong Rights*, New Jersey, Princeton University Press, 2008.

UCA, “Observatorio de la Deuda Social Argentina. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. (In)equidades en el ejercicio de los derechos de niñas y niños”, *Derechos Humanos y sociales en el periodo 2010-2017*, Buenos Aires, EDSA, 2018.

UTN, Instituto Argentino de Ferrocarriles y Redes de Integración, “Autopista Ribereña de Buenos Aires. El fantasma de la Riberá”, Documento para el Ciclo de Conferencias Técnicas Ferroviarias, mayo 2016.

VALVERDE SOTO, Max, “Principios generales del derecho internacional del medio ambiente”, Universidad de Costa Rica, 1996. Disponible en: <http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%2oArticle.pdf>

VALLS, Mario, *Presupuestos mínimos ambientales. Ley general 25.675 comentada, anotada y concordada. Leyes especiales comentadas*, Buenos Aires, Astrea, 2012.

VANHULST, Julien y BELING, Adrián, “El discurso del Buen Vivir: sustentabilidad *made in* Latinoamérica”, *Nadir. Revista Electrónica Geografía Austral*, N° 1, Año 4, enero-julio 2012. Disponible en <http://revistanadir.yolasite.com/resources/NDiscursoBuenViviri.pdf>

VARGAS LIMA, Alan, “El Derecho al Medio Ambiente en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia” (Bolivia), en *Anuario de derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XVIII, Bogotá, 2012. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29677.pdf>

VÁSQUEZ DUPLAT, Ana María (comp.), *Extractivismo Urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*, CEAPI - Fundación Rosa Luxemburgo, Editorial El Colectivo, 2017.

VERDAGUER, Alejandro, “La acción de inconstitucionalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, Astrea. Disponible en: <https://www.astrea.com.ar/resources/doctrina/doctrinao022.pdf>

VICENTE I RUFÍ, Joan, “¿Nuevas palabras, nuevas ciudades?”, en *Revista de Geografía*, N° 2, 2003, Universidad de Girona. Disponible en: https://raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/46133_O/LECTURA_3.pdf

VITURRO, Paula, *Acerca del origen y el fundamento de los sistemas de control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Colección Estudios de Derecho Procesal Constitucional, Konrad Adenauer Stiftung / Ad-Hoc, 2002.

_____, “El carácter político del control de constitucionalidad”, en COURTIS, Christian (coord.), *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 2010.

VON MOHL, Robert, *Die deutsche Polizei-wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, Tübingen, H. Laupp, 1832. Disponible en: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.b3132508>

WALDRON, Jeremy, “Control de constitucionalidad y legitimidad política”, Conferencia impartida en la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia, Bogotá DC, 04/08/2017. Disponible en: <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/9023/4777>

_____, *Derechos y desacuerdos*, Madrid, Marcial Pons, 2003.

WALSH, Juan Rodrigo; DI PAOLA, María Eugenia y otros/as, *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Buenos Aires, La Ley, 2000.

WELP, Yanina, “Brechas digitales y políticas: ¿democracia electrónica en América Latina?”, *Center for Research on Direct Democracy*, Universidad de Zurich, Suiza, 2010. Disponible en: https://yaninawelp.files.wordpress.com/2009/10/welp_flacso_may2010.pdf

WHITE, Sarah, “Depoliticising development: the uses and abuses of participation”, en *Development, NGOs, and Civil Society*, 1996. Disponible en: <http://www.rrojasdata.bank.info/eade142-155.pdf>

WILSON, Edward, *The Diversity of Life*, The Belknap Press of the Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1992.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *La Pachamama y el humano* (prólogo de Osvaldo Bayer, con colaboración de Matías Bailone), Buenos Aires, Ediciones Colihue, 1ª ed., 7ª reimp., febrero 2015.

ZARINI, Helio, *Constitución Argentina: Comentada y Concordada*, Buenos Aires, Astrea, 1ª reimp., 1998.

ZATLOUKAL, Jorge, “Las Vías de Puerto Madero y el transporte en la Región Metropolitana”, Buenos Aires, 2016.

ZELAYA, Diego y PEREZ, Juan, “Observando aves en los bosques y lagos de Palermo en la Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, Athene, 1998.

ZOVATTO, Daniel y TOMMASOLI, Massimo, “El debate sobre la calidad de la democracia en América Latina 35 años después del inicio de la tercera ola en la región”, en *La calidad de las democracias en América Latina*, LUISS-IDEA Internacional, 2013.

Conferencias, cursos y congresos

Audiencia por la venta ilegal de tierras públicas nacionales en la Cámara de Diputados, 05/10/2017.

Carrera de Especialización en Derecho Ambiental (455 horas), Dr. Lorenzetti Ricardo (dir.), Cafferatta, Néstor (subdir.), 2016-2017.

Charla sobre mercantilización de la Ciudad. Concesiones y venta de tierras públicas, en el ciclo “Derecho a la Ciudad en la ciudad más rica del país”, con Jorge Cardelli –diputado nacional m. c.–, Jonatan Baldiviezo –abogado en DD.HH., ambientales y urbanos– e Ivana Socolorff –socióloga UBA, Conicet– organizado por Convocatoria por Buenos Aires en el bar La Dignidad, 25/07/2017.

Conferencia de Alaín Musset sobre “La ciudad justa, un mito neoliberal al servicio del extractivismo urbano”, organizada por la Fundación Rosa Luxemburgo y el Centro de Estudios y Acción por la Igualdad –CEAPI– en el Senado de la Nación, 04/10/2017.

Conferencia de Antonio A. Martino sobre “La crisis de la democracia representativa”, organizada por la Maestría de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho (UBA), 02/11/2017.

Conferencia de Antonio Herman Benjamín sobre los “Principios del Derecho Ambiental en Latinoamérica”, V Congreso de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, UBA, 1 y 2 de diciembre 2016.

Conferencia de Leonardo Boff, presentación de su libro *Sustentabilidad. La urgencia ante el grito de la tierra*, Buenos Aires, Feria del Libro, 10/05/2017.

Conferencia de Leonardo Boff y Adolfo Pérez Esquivel, “Crisis social y crisis ambiental. Los desafíos de América Latina”, Buenos Aires, Facultad de Medicina de la UBA, 11/05/2017.

Mesa de diálogo y debate sobre “Conflictos ambientales, bienes comunes y participación” con las Dres. Patrice Melé y Gabriela Merlinsky, Buenos Aires, Comisión de Ambiente del Senado de la Nación, 18/10/2017.

Primera Jornada de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir, organizado por La Red en el Senado de la Nación, 02/03/2018.

Segundas Jornadas Preparatorias del Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental, Declaración, Buenos Aires, 23 y 24 de abril de 2012, bajo los auspicios de la UNEP.

Seminario sobre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH 162 Periodo de Sesiones en Buenos Aires, 23 y 24 de mayo de 2017, Facultad de Derecho, UBA.

Seminario Debates multisectoriales sobre Extractivismo Urbano, II Seminario sobre Extractivismo Urbano, organizado por Ceapi y Fundación Rosa de Luxemburgo, 04/10/2017, Senado de la Nación.

Taller de Alberto Acosta, “Post Extractivismo y Buen Vivir: Alternativas Posibles”, Buenos Aires, 07/06/2017.

XXIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Tucumán, septiembre de 2011.

Sitios de Internet

Alemania:

Berlin, *The Official Website of Berlin*. Disponible en: <https://www.berlin.de/en/>

Argentina:

AABE, Agencia de Administración de Bienes del Estado. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/bienesdeleestado>

AALP. Asociación Amigos del Lago de Palermo. Disponible en: <http://amigos-del-lago.blogspot.com.ar/>

ACIJ. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Disponible en: <http://acij.org.ar/>

ACUMAR, Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/>

Agencia de Bienes SE (ABSE). Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/innovacion/institucional-agencia-de-bienes-se>

AIC, Autoridad Interjurisdiccional de las cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro. Secretaría de Gestión Ambiental Índices de Calidad del Agua y Síntesis de la Situación Ambiental de la Cuenca. Disponible en: <http://www.aic.gov.ar/sitio/archivos/201702/ica%20-%20indices%20de%20calidad%20del%20agua.pdf>

APEVU, Asamblea Permanente por los Espacios Verdes Urbanos. Disponible en: <http://apevu.blogspot.com.ar>

Archivo Di Film: Asumen los secretarios del jefe de Gobierno Fernando de la Rúa 1996. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=xGe2_uB4JoY

Asamblea de Juan B. Justo y Corrientes. Disponible en: <http://jbjustoycorrientes.blogspot.com.ar>

Asamblea de Parque Lezama. Disponible en: <https://www.facebook.com/asamblealezama/> y su blog <http://asamblealezama.blogspot.com.ar>

Asamblea Popular de Liniers. Disponible en: <http://asamblealiniers.blogspot.com.ar/2007>

AUSA Autopistas Urbanas. Disponible en: <https://www.ausa.com.ar>

Basta de Demoler. Disponible en: <http://bastadedemoler.org>

Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar>

CEAMSE. Disponible en: <http://www.ceamse.gov.ar>

Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/index>

Consejo Económico y Social de la Ciudad. Disponible en: <http://www.cesba.gob.ar>

Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de la Comuna 15 (la “Cuma”). Disponible en: <http://lacuma.blogspot.com.ar>

Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos. Disponible en: <https://www.cultura.gob.ar/institucional/organismos/museos/comision-nacional-de-museos-y-de-monumentos-y-lugares-historicos>

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar>

Defensoría del Pueblo de la Nación. Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar>

Departamento de Salud Ambiental. Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/salud/programasdesalud/salud-ambiental>

Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc>

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Disponible en: <http://www.farn.org.ar>

Fundación Ciudad. Disponible en: <http://www.fundacionciudad.org.ar>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Cultura, Gerencia Operativa de Patrimonio de la Dirección General de Patrimonio, Museos y Casco Histórico. Disponible en: www.buenosaires.gob.ar/cultura/patrimonio

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Agencia de Protección Ambiental. Disponible en: www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental

Greenpeace Argentina. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es>

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.legislatura.gov.ar>

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, CEDOM. Disponible en: www.cedom.gov.ar

Mapa de ruido de Buenos Aires, 15/04/2014. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/mapa-de-ruido-de-buenos-aires>

Mapa de Subastas AABE 2017, actualmente eliminado de la *web* de la AABE.

Mapa de Subastas Públicas de los Bienes del Estado 2017-2021, Observatorio Metropolitano, CPAU. Disponible en: <https://observatorioamba.org/mapeos/2017-2021-subastas-pblicas-de-los-bienes-del-estado-1/ficha>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Disponible en: <http://ambiente.gob.ar>

Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/ambienteyespaciopublico>

Moderna Buenos Aires. Disponible en: <https://www.modernabuenosaires.org/arquitectos>

Observatorio del Derecho a la Ciudad. Disponible en: <http://observatoriociudad.org>

Participación Ciudadana. Gobierno Responsable GCBA. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/agendadetransparencia/gobierno-responsable/participacion-ciudadana>

Piketes. Consultado para ver el cronograma de asambleas barriales, vecinales y populares. Disponible en: <http://www.piketes.com.ar/www/latinoamerica/argentina/asambleas.htm>

Por una manzana 66 verde y pública. Disponible en: <http://manzana66verdeypublica.blogspot.com.ar/p/inicio.html>

PropAmba. Disponible en: <https://propamba.wordpress.com>

Propamba, Urbanismo desde el pie. Disponible en: <https://www.facebook.com/PropAmba>

Proteger Barracas. Disponible en: <http://protegerbarracas.blogspot.com.ar>

Protocomuna Caballito. Disponible en: <http://protocomunacaballito.blogspot.com.ar>

Queremos Buenos Aires. Disponible en: <http://queremosbsas.blogspot.com.ar>

Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-asuntos-municipales/red-argentina-de-presupuesto-participativo>

Resolución N° 7/14, Evaluación Ambiental del Proyecto Arcos del Gourmet, BO 22/01/2014. Disponible en: <http://argentinambiental.com/legislacion/ciudades-ba-aires/resolucion-714-evaluacion-ambiental-del-proyecto-arcos-del-gourmet>

Sociedad Central de Arquitectos, SCA. Disponible en: <http://socearq.org/2.0>

Sociedad de Fomento de Belgrano R. Disponible en: <http://www.sfbelgranor.org.ar>

SOS Caballito. Disponible en: <http://sos-caballito.blogspot.com.ar>

Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.tsjbaires.gov.ar>

Vecinos por la Ecología. Disponible en: <http://vecinosporlaecologia.blogspot.com.ar>

Brasil:

Observatorio das Metrópoles. Disponible en: <http://observatoriodasmetrolopol.net.br/wp>

Prefeitura de Porto Alegre. Disponible en: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo

Estados Unidos:

New York. New York City Council. Participatory Budget. Disponible en: <https://council.nyc.gov/pb>

BASIN. *Boulder Area Sustainability Information Network. National Sanitation Foundation Water Quality Index (WQI)*. Disponible en: http://bcn.boulder.co.us/basin/watershed/wqi_nsf.html

Canadá:

BAPE. Disponible en: <http://www.bape.gouv.qc.ca>

España:

Ayuntamiento de Barcelona. Disponible en: <http://www.barcelona.cat/es>

Ayuntamiento de Madrid. Disponible en: <http://www.madrid.es/portal/site/munimadrid>

Ayuntamiento de Sevilla. Disponible en: <https://www.sevilla.org>

Italia:

Comune di Roma. Disponible en: <http://www.comune.roma.it/web/it/home.page>

Comune di Nápoli. Disponible en: <http://www.comune.napoli.it/home>

Comune di Venezia. Disponible en: <http://www.comune.venezia.it>

Francia:

ADEME, *Agence de la transition écologique*. Disponible en: <https://www.ademe.fr>

CNDP, *Comission Nationale du Débat public*. Disponible en: <https://www.debat-public.fr>

DICOPART, *Dictionnaire Critique Interdisciplinaire de la Participation* (Comité editorial: Ilaria Casillo y otros). Disponible en: <http://www.participation-et-democratie.fr/node/1035>

Gran Bretaña:

City of London Corporation. Disponible en: <https://www.cityoflondon.gov.uk>

Nueva Zelanda:

Christchurch City Council. Disponible en: <https://www.ccc.govt.nz>

Portugal:

Câmara Municipal de Lisboa. Disponible en: <http://www.cm-lisboa.pt>

Regionales o globales:

Banco Mundial. Disponible en: <http://www.bancomundial.org>

CGLU. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Disponible en: <https://www.uclg.org>

Corte IDH. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr>

Habitat International Coalition (Global network for the right to habitat and social justice). Disponible en: <http://www.hic-gs.org/articles.php?pid=1686>

ICOMOS, Consejo Internacional de Monumentos y Sitios. Disponible en: <https://www.icomos.org/fr>

Mapping participatory sensing and community-led environmental monitoring initiatives. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21a45749-316b-11e8-b5fe-01aa75ed71a1>. Ahora en: *European Commission, Joint Research Centre, Balestrini, M., Nascimento, S., Diez, T., et al., Mapping participatory sensing and community-led environmental monitoring initiatives: Making Sense H2O2O CAPS Project, Publications Office, 2018*. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/38330>

Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Cepal. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es>

Observatorio Internacional de democracia participativa. Disponible en: www.oidp.net/es

OPS/OMS Argentina, Organización Panamericana de la Salud. Disponible en: <https://www.paho.org/arg/>

UICN, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Disponible en: <https://www.iucn.org/es>

UNESCO, Patrimonio Mundial. Disponible en: <https://es.unesco.org/themes/patrimonio-mundial>

Notas periodísticas

“Abrió el shopping Arcos y se postergó el debate por otro en Caballito”, en *La Nación*, 19/12/2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1753658-abrio-el-shopping-arcos-y-se-postergo-el-debate-por-otro-en-caballito>

“A cuatro años de la represión al Borda: Los planes eran ilegales”, en *FM La Tribu*, 25/04/2017. Disponible en: <http://fmlatribu.com/noticias/2017/04/25/a-4-anos-de-la-represion-al-borda-los-planes-del-gobierno-eran-ilegales/>

“Acumar autorizó a verter al Riachuelo siete sustancias contaminantes prohibidas desde hace años”, en *Infobae*, 26/04/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2017/04/26/acumar-autorizo-a-verter-al-riachuelo-siete-sustancias-contaminantes-prohibidas-desde-hace-anos/>

“A la ciudad le faltan 47.300 árboles”, en *La Nación*, 22/12/2011. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1434601-a-la-ciudad-le-faltan-47300-arboles-rezas-y-preferencias-de-vecinos>

“Arcos: Ilegalidad de IRSA, complicidad de APrA”, en *ComAmbiental*, 05/05/2014. Disponible en: <http://www.comambiental.com.ar/2014/05/arcos-ilegalidad-de-irsa-complicidad-de.html>

“Argentina: Denunciaron penalmente a Macri por la venta de tierras de la Nación” en *Resumen Latinoamericano*, 17/02/2017. Disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/02/17/argentina-denunciaron-penalmente-a-macri-por-la-venta-ilegal-de-tierras-de-la-nacion/>

“Asamblea del Parque Lezama: proteger el espacio verde de miles de habitantes”, en *Marcha*, 20/04/2016. Disponible en: <http://www.marcha.org.ar/asamblea-del-parque-lezama-protoger-espacio-verde-miles-habitantes/>

“Asambleas barriales, con lista propia” en *La Nación*, 29/08/2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/733987-asambleas-barriales-con-lista-propia>

“A la calle no nos vamos”, Asamblea de Corrientes y Juan B. Justo, en *Indymedia*, 16/03/2005. Disponible en: <http://argentina.indymedia.org/features/asambleas/>

“Asamblea 20 de diciembre: desalojo, recuperación y expropiación”, *Indymedia*, 27/06/2005. Disponible en: <http://argentina.indymedia.org/features/asambleas/>

“Así fue la feroz pelea con dos heridos en el debate por los terrenos de la nueva Bombonera”, en *Clarín*, 06/05/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/serios-incidentes-vecinal-terrenos-boca_o_4kavT5Qb-.html

“Aunque fracasó Parque Chacabuco, la Ciudad va a poner bares en plazas”, en *Clarín*, 22/02/2006. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/fracaso-parque-chacabuco-ciudad-plazas_o_EkRoOvmie.html

“Avanza la renovación del permiso de uso del predio en Núñez para el Club Obras Sanitarias”, en *Pura Ciudad*, 17/01/2019. Disponible en: <https://www.puraciudad.com.ar/avanza-la-renovacion-del-permiso-de-uso-del-predio-en-nunez-para-el-club-obras-sanitarias>

“Barcelona abre la primera ‘supermanzana’ para devolverle las calles a los peatones y ciclistas”, en *Plataforma Urbana*, Chile, 06/09/2016. Disponible en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2016/09/06/barcelona-abre-la-primera-supermanzana-para-devolverle-las-calles-a-los-peatones-y-ciclistas/modelo-supermanzanas-calidad-urbana-plan-de-movilidad-urbana-de-barcelona-pmu-2013-2018>

“Basura: la CEAMSE analiza modelos de incineración para la Ciudad”, en *La Nación*, 03/03/2018. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2113828-basura-la-ceamse-analiza-modelos-de-incineracion-para-la-ciudad?utm_source=FB-LN&utm_medium=Parti&utm_campaign=2113828

“Berardo Dujovne, el padre del ministro: De leyes y trampas”, en *Noticias*, 09/01/2017. Disponible en: <http://noticias.perfil.com/2017/01/09/berardo-dujovne-de-leyes-y-trampas>

Brailovsky, Antonio Elio “El Defensor del Pueblo no tiene que jugar el rol que el sistema quiere que juegue”, en *Diario Judicial*, 16/07/2000. Disponible en: <http://www.diariojudicial.com/nota/38193>

“Buenos Aires, cuarta en el ranking de ruidos”, por Laura Rocha, en *La Nación*, 20/09/2009. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1176758-buenos-aires-cuarta-en-el-ranking-de-ruidos>

“Buenos Aires, la ciudad más ruidosa de América latina”, por Daniel Schweimler, en *BBC*, *Buenos Aires*, 29/12/2010. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101229_buenos_aires_ruido_aw

“Buenos Aires, una ciudad que no duerme por el ruido”, por Laura Rocha en *Infobae*, 12/08/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2017/08/12/buenos-aires-una-ciudad-que-no-duerme-por-el-ruido>

“Buscan cambiar las reglas para construir en la ciudad” en *Clarín*, 15/07/2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2042957-buscan-cambiarlas-reglas-para-construir-en-la-ciudad>

“CABA: tasa de mortalidad infantil en ascenso”, en *Nuestras Voces*, 19/09/2017. Disponible en: <http://www.nuestrasvoces.com.ar/el-salon/caba-tasa-mortalidad-infantil-ascenso>

“Calor y más lluvias por el cambio climático en la ciudad”, por Laura Rocha, en *La Nación*, 05/10/2013. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1626181-calor-y-mas-lluvias-por-el-cambio-climatico-en-la-ciudad>

“Cambia el código, pero no las mañas”, en *Sur capitalino*, 17/03/2017. Disponible en: https://www.surcapitalino.com.ar/detalle_noticias.php?Id=3993

“Casi el 10% de los porteños no tiene acceso al agua potable”, por Mara Ayuso en *La Nación*, 24/03/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1882805-casi-el-10-de-los-portenos-no-tiene-acceso-al-agua-potable>

“Casi todos los shoppings de la Ciudad deberían cerrar”, en *Adelanto24.com*, del 29/09/2016. Disponible en: <http://adelanto24.com/2016/09/29/casi-todos-los-shoppings-de-la-ciudad-deberian-estar-cerrados>

“Casi una de cada cuatro muertes son por causas ambientales”, en *Clarín*, 15/03/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/muertes-causas-ambientales_o_VyfHDyZag.html

“Catalinas Norte: pagaron US\$ 80,7 millones por dos terrenos para construir torres”, en *Clarín*, 26/10/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/arq/rematan-exclusivos-lotes-construir-torres-frente-rio_o_S1kbdnJOW.html

“Cayó el amparo que impedía la incineración de residuos en CABA”, en *Visión sustentable*, 23/11/2018. Disponible en: <http://www.visionsustentable.com/2018/11/23/cayo-el-amparo-que-impedia-la-incineracion-de-residuos-en-caba>

“Cinco hospitales por uno”, en *Agencia de Noticias de Ciencias de la Comunicación de la UBA*, 20/09/2018. Disponible en: <http://anccom.sociales.uba.ar/2018/09/20/cinco-hospitales-por-uno>

“Ciudad en venta. La Buenos Aires que quiere Larreta”, en *Letra P*, 12/11/2017. Disponible en: <http://www.lettrap.com.ar/nota/2017-11-11-14-3-0-la-buenos-aires-que-quiere-larreta>

“Ciudad Universitaria sitiada contra la ecoaldea”, en *Página12*, 17/12/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/162613-ciudad-universitaria-sitiada-contra-la-ecoaldea>

“¿Cómo será el nuevo código urbanístico de Buenos Aires?”, en *Reporte Inmobiliario*, 12/12/2016. Disponible en: <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article3218-como-sera-el-nuevo-codigo-urbanistico-de-buenos-aires.html> (contiene un mapa de obras autorizadas y obras nuevas 2011-2015 de toda la Ciudad).

“Comunas: la Ciudad eligió representantes barriales por primera vez”, en *Infobae*, 10/07/2011. Disponible en: <https://www.infobae.com/2011/07/10/592552-comunas-la-ciudad-eligio-representantes-barriales-primer-vez>

“Con el ruido a ninguna parte”, en *ComAmbiental*, 26/07/2007. Disponible en: <http://www.comambiental.com.ar/2007/07/con-el-ruido-ninguna-parte.html>

“Confirman impunidad de Macri por represión en el Hospital Borda”, en *La Izquierda Diario*, 26/08/2016. Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Confirman-impunidad-de-Macri-por-represion-en-el-Hospital-Borda>

“Con la excusa de la seguridad del G20 desalojaron la Aldea Velatropa”, en *EcoPortal.net*. Disponible en: <https://www.ecoportal.net/paises/con-la-excusa-de-la-seguridad-del-g20-desalojaron-la-aldea-velatropa/>

“Corporación del Sur: Nada por aquí, nada por allá”, en *Noticias urbanas*, 25/09/2003. Disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/?noticia=e5255685f8e9b98c31ecdcd257269>

“Costa Salguero, el negocio que sigue”, en *Nueva Ciudad*, 17/12/2017. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201712/35649-costa-salguero-el-negocio-que-sigue.html>

“Críticas al sistema de ‘Consortio Participativo’ que busca implementar la Ciudad”, en *Infobae*, 20/03/2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/03/20/criticas-al-sistema-de-consorcio-participativo-que-busca-implementar-la-ciudad/>

“¿Cuántos árboles tiene Buenos Aires?”, en *Clarín*, 04/03/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/arq/urbano/arboles-buenos-aires_o_BkNkoGXcg.html

“¿Cuántos kilómetros de Subte construyeron los últimos gobiernos?”, en *elsubte.com*, 24/03/2013. Disponible en: <http://ensubte.com/noticias/cuantos-kilometros-de-subte-construyeron-los-ultimos-gobiernos>

“Cuchillazos y disturbios en una reunión vecinal por Casa Amarilla”, en *La Nación* del 06/05/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1895975-cuchillazos-y-disturbios-en-una-reunion-vecinal-por-casa-amarilla>

“Demandan a vecinos que defienden el Cine Teatro Urquiza”, en *Nueva Ciudad*, 12/06/2017. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201706/32988-demandan-a-vecinos-que-defienden-el-cine-teatro-urquiza.html>

“Demolieron el edificio Marconetti, pero aún no hay fecha para la prolongación del Metrobus del Bajo”, en *Clarín*, 01/01/2019. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/demolieron-edificio-marconetti-fecha-prolongacion-metrobus_o_jDccfbgk.html

“Desalojaron Velatropa, la ‘Ecoaldea’ de Ciudad Universitaria”, en *La Nación*, 13/12/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2202132-desalojaron-velatropa-ecoaldea-ciudad-universitaria>

“Descentralización, la cuenta pendiente de la Ley de Comunas”, en *ambito.com*, 13/01/2017. Disponible en: <http://www.ambito.com/869374-descentralizacion-la-cuenta-pendiente-de-la-ley-de-comunas>

“Detectan alto nivel de contaminación en algunos ríos y lagos de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Infobae*, 21/03/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/rse/2017/03/21/detectan-alto-nivel-de-contaminacion-en-algunos-rios-y-lagos-de-la-ciudad-de-buenos-aires>

“17 mil toneladas de desechos por día: cómo es el camino de la basura en Buenos Aires”, en *Infobae*, 30/07/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2017/07/30/17-mil-toneladas-de-desechos-por-dia-como-es-el-camino-de-la-basura-en-buenos-aires>

“Discusión sobre los terrenos de Casa Amarilla termina con heridos: el hermano de Abal Medina, hospitalizado”, en *Cronista*, 04/05/2016. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Discusion-sobre-los-terrenos-de-Casa-Amarilla-termina-con-heridos-el-hermano-de-Abal-Medina-hospitalizado-20160504-0121.html>

“Distrito Arcos abrió contraviniendo la Ley N° 4477 y el Código de Planeamiento Urbano”, en *Palermo on line*, 19/12/2014. Disponible en: <http://palermonline.com.ar/wordpress/?p=39057>

“El ambiente sano es un derecho. Un fallo inédito de la Corte Internacional de Derechos Humanos”, en *Página12*, 05/03/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/99453-el-ambiente-sano-es-un-derecho>

“El borrador del futuro Código Urbanístico porteño”, en *Clarín*, 19/10/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/borrador-futuro-Codigo-Urbanistico-porteno_o_r1jEWwfil.html

“El Código Urbanístico de Ángel y Nicky” por Gabriela Massuh y Jonatan Baldiviezo en *elcohetelaluna.com*, 04/03/2018. Disponible en: <http://www.elcohetelaluna.com/codigo-urbanistico-calcaterra-nicky>

“El Ejecutivo porteño respondió la mitad de los pedidos de informes”, en *El Auditor Info*, 22/02/2018. Disponible en: https://elauditor.info/investigacion/el-ejecutivo-porteno-respndio-la-mitad-de-los-pedidos-de-informes_a5a8db3842d82877c8250d83a

“El Estado pone a la venta tres terrenos top en la Capital”, en *La Nación*, 17/09/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1938747-el-estado-pone-a-la-venta-tres-terrenos-top-en-la-capital>

“El gigante de Caballito: recuperan un viejo depósito de agua”, en *La Nación*, 17/06/2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1802364-el-gigante-de-caballito-recuperan-un-viejo-deposito-de-agua>

“El Gobierno le entregó zonas costeras a Aeroparque”, en *La Nación*, 24/01/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2103332-el-gobierno-le-entrego-zonas-costeras-al-aeropuerto-porteno>

“El mapa de las subastas del Estado: en 2017 ya vendió terrenos por U\$ 129 millones”, en *La Nación*, 19/09/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2064363-el-mapa-de-las-subastas-del-estado-en-2017-ya-vendio-terrenos-por-us-129-millones>

“El negocio antes que los vecinos. El Gobierno puso en venta un predio que estaba destinado a la urbanización de la Villa 31”, en *Página/12*, 12/12/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/82067-el-negocio-antes-que-los-vecinos>

“El Nuevo Código Urbano genera debate”, en *La Nación*, 02/12/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2087621-el-nuevo-codigo-urbano-genera-debate>

“El número de árboles en la Ciudad es menor que lo que sugiere la OMS”, en *Telam*, 18/08/2013. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201308/29216-el-numero-de-arboles-en-la-ciudad-es-menor-de-lo-que-sugiere-la-oms.html>

“Elogio a una patrimonialista”, en *Página/12*, 13/12/2009. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-1756-2009-12-13.html>

“El otro verde de Caballito”, en *El Cronista*, 03/04/2008. Disponible en: <https://www.cronista.com/impresageneral/El-otro-verde-de-Caballito-20080403-0003.html>

“El Pro solo con sus aliados aprobó la tribuna Popular”, en *Parlamentario.com*, 15/06/2017. Disponible en: <http://www.parlamentario.com/noticia-101923.html>

“El 15 % de la población argentina no tiene acceso al agua potable y el 40% vive sin cloacas”, en *Infobae*, 09/11/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2017/11/09/el-15-de-la-poblacion-argentina-no-tiene-acceso-al-agua-potable-y-el-40-vive-sin-cloacas>

“El relleno del Ceamse está por colapsar y la Ciudad apuesta al reciclaje. El Ceamse estudia la incineración como una opción”, en *Clarín*, 03/03/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/recuadro-plantas-incineracion_o-H1G5Fj4dG.html

“En Argentina el 92% de la gente ya vive en ciudades”, en *Clarín*, 28/10/2011. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/Argentina-gente-vive-ciudades_o_B1pzsUo3wQL.html

“En julio demolerán el edificio Marconetti para extender el Metrobus del Bajo”, en *La Nación*, 22/06/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2146456-en-julio-demoleran-el-edificio-marconetti-para-extender-el-metrobus-del-bajo>

“En Lugano, la mortalidad infantil duplica a la de Villa Devoto”, en *Clarín*, 10/02/2008. Disponible en: <http://acij.org.ar/en-lugano-la-mortalidad-infantil-duplica-a-la-de-villa-devoto-clarin>

“En medio de protestas, se aprobó la incineración de basura en Ciudad”, en *Ambito.com*, 03/05/2018. Disponible en: <http://www.ambito.com/920138-en-medio-de-protestas-se-aprobo-la-incineracion-de-basura-en-ciudad>

“Enrique García Espil: Que haya 15 centros en la ciudad sería la descentralización real”, entrevista de Marcelo Larraquy, en *Clarín*, 03/09/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/suplementos/zona/enrique-garcia-espil-centros-descentralizacion_o_BJwgiAdj.html

“En soledad, el PRO convalidó el polémico proyecto de un nuevo shopping”, en *Orsaí*, 01/12/2014. Disponible en: <http://www.enorsai.com.ar/politica/14178-en-soledad-el-pro-convalido-el-polemico-proyecto-de-un-nuevo-shopping.html>

Entrevista en Radio Universidad de Chile al Canciller de Bolivia David Choquehuanca, 31/10/2015. Disponible en: <http://radio.uchile.cl/2015/10/31/el-buen-vivir-segun-el-canciller-de-bolivia-david-choquehuanca>

“Espacios verdes: Buenos Aires casi la peor de América Latina”, en *La Nación*, 19/05/2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1692542-areas-verdes-buenos-aires-casi-la-peor-de-america-latina>

“Estas son las ciudades más ruidosas del mundo y así están afectando a sus habitantes”, en *Magnet*, 02/03/2016. Disponible en: <https://magnet.xataka.com/preguntas-no-tan-frecuentes/estas-son-las-ciudades-mas-ruidosas-del-mundo-y-asi-estan-afectando-a-sus-habitantes>

“El 80% de los argentinos padece contaminación sonora”, en *Infobae*, 04/08/2014. Disponible en: <https://www.infobae.com/2014/08/04/1585316-el-80-los-argentinos-padece-la-contaminacion-sonora>

“El pasto sobre el cemento”, por Serio Kiernan en *Página/12*, 03/03/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/98985-el-pasto-sobre-el-cemento>

“En medio de abucheos, se aprobó la instalación de una planta de residuos en Saavedra”, en *Nueva Ciudad*, 09/08/2018. Disponible en: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201808/38182-en-medio-de-abucheos-se-aprobo-la-instalacion-de-una-planta-de-residuos-en-saavedra.html>

“Es necesario reglamentar el amparo colectivo”, en *Consejo de la Magistratura, Ijudicial*, 25/11/2014. Disponible en: <http://ijudicial.gob.ar/2014/es-necesario-reglamentar-el-amparo-colectivo>

“Estamos contentos con lo mucho que se ha hecho”, entrevista de Santiago Rodríguez a Enrique Olivera, en *Página/12*, 03/08/2000. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-08/00-08-03/pago8.htm>

“Expropiaron la Confitería del Molino y será reabierta en julio de 2016”, en *La Nación*, 13/11/2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1743399-expropiaron-la-confiteria-del-molino-y-reabrira-para-el-bicentenario>

“Final a gran orquesta”, en *La Nación*, 07/10/1998. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/207568-final-a-gran-orquesta>

“Franco Moccia: El nuevo Código Urbanístico Porteño será más transparente”, en *La Nación*, 06/09/2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2060280-franco-moccia-el-nuevo-codigo-urbanistico-porteno-sera-mas-transparente>

“Franco Moccia: las ciudades se densifican y necesitan disponer de infraestructuras obsoletas”, entrevista de Marcelo Larraquy en *Clarín*, 03/09/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/suplementos/zona/ciudades-densifican-necesitan-infraestructuras-obsoletas_o_HkSXFCui.html

“Freno a las rejas: dos de cada tres plazas porteñas no tienen cerco perimetral”, en *La Nación*, 28/03/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2119402-freno-a-las-rejas-dos-de-cada-tres-plazas-portenas-no-tienen-cerco-perimetral>

“Fusionarán cinco hospitales: U\$S 123 millones por la venta de los predios y ajuste en salud”, en *Tiempo Argentino*, 19/05/2018. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/fusionaran-cinco-hospitales-us-123-millones-por-la-venta-de-los-predios-y-ajuste-en-salud>

“Gabriela Cerruti: Creo que Mauricio Macri está haciendo una buena gestión en la Ciudad”, en *La Nación*, 01/07/2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1706208-gabriela-cerruti-creo-que-mauricio-macri-esta-haciendo-una-buena-gestion-en-la-ciudad>

“Gabriela Cerruti, la ‘piba’ del pacto PRO-K”, en *La Izquierda Diario*, 17/10/2017. Disponible en: https://www.laizquierdadiario.com/Gabriela-Cerruti-la-piba-del-pacto-PRO-K?id_rubrique=2653

“Gran respaldo al Proyecto Lago Pacífico”, en *Noticias urbanas*, 13/10/2004. Disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/6f25b0850b421242c956081cd5a42301>

“Hace 18 años Fernando de la Rúa era electo Presidente”, en *Aire de Santa Fe Digital*, 24/08/2017. Disponible en: <https://www.airedesantafe.com.ar/sociedad/hace-18-anos-fernando-la-rua-era-electo-presidente-n52394>

“Impulsan la campaña ‘Buenos Aires no se vende’”, en *Nueva Ciudad*, 10/03/2013. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201603/24769-impulsan-la-campana-buenos-aires-no-se-vende.html>

“Incineración de basura: el modelo europeo que podría adoptar Buenos Aires”, en *Clarín*, 03/03/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/incineracion-basura-modelo-europeo-podria-adoptar-buenos-aires_o_SyhPHy7df.html

“Inédito: La Auditoría de la Ciudad solo controlará el 13% del presupuesto porteño”, en *Nueva Ciudad*, 23/01/2018. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201801/36090-la-auditoria-de-la-ciudad-solo-controlara-el-13-del-presupuesto-porteno.html>

“La Argentina tiene el consumo de gas por habitante más alto de América Latina”, en *Télam*, 16/08/2016. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201608/159188-energia-consumos.html>

“La Asociación de vecinos SOS Caballito realizó un exhaustivo análisis del Nuevo Código Urbanístico”, en *El Adán de Buenos Ayres*, 01/04/2018. Disponible en: <http://www.eladanbuenosayres.com.ar/la-asociacion-de-vecinos-sos-caballito-realizo-un-exhaustivo-analisis-del-nuevo-codigo-urbanistico>

“La Ciudad avanza con un plan de monitoreo para el ruido”, en *Clarín*, 20/12/2011. Disponible en: https://www.clarin.com/capital_federal/Ciudad-avanza-plan-monitoreo-ruido_o_Bkhmw8FhDmx.html

“La Ciudad del futuro: desaparecerán las esquinas ‘enanas’ y las torres ‘sorpresa’”, en *Clarín*, 01/01/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/ciudad-futuro-desapareceran-esquinas-enanas-torres-sorpresa_o_H1aiTPSEZ.html

“La ciudad que viene: proyectos y polémicas”, en *Clarín*, 04/09/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/zona/Ciudad-viene-proyectos-polemicas_o_H1K-HCuj.html

“La ciudad tiene un árbol cada ocho personas, el mínimo de lo sugerido”, en *La Nación*, 28/10/2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1840338-la-ciudad-tiene-un-arbol-cada-ocho-personas-el-minimo-de-lo-sugerido>

“La contaminación acústica es tan alta que afecta nuestra salud”, en *Con Bienestar, Portal de TN*, 25/08/2017. Disponible en: https://tn.com.ar/salud/lo-ultimo/la-contaminacion-acustica-en-la-ciudad-es-tan-alta-que-afecta-nuestra-salud_815821.

“La estación Sáenz de la Línea H no tiene fecha de inicio”, en *elsubte.com*, 24/11/2017. Disponible en: <http://enelsubte.com/noticias/la-estacion-saenz-de-la-linea-h-no-tiene-fecha-de-inicio/>

“La ‘inmobiliaria’ del gobierno porteño pone en venta los últimos terrenos premium de la Ciudad”, en *IProfesional*, 01/09/2017. Disponible en: <http://www.iprofesional.com/notas/255221-oficinas-construccion-gobierno-elecciones-inmuebles-inmobiliarias-adquisicion-empleado-ciudad-de-buenos-aires-cambiamos-La-inmobiliaria-del-gobierno-porteno-pone-en-venta-los-ultimos-terrenos-premium-de-la-Ciudad>

“La Justicia ordenó demoler una obra frenada desde 2012”, en *Clarín*, 30/08/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/justicia-ordeno-demoler-obra-frenada_o_r1fYjyp9.html

“La Justicia suspende la apertura de un nuevo shopping en Palermo”, en *La Nación*, 11/12/2013. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1646627-la-justicia-suspende-la-apertura-de-un-nuevo-shopping-en-palermo>

“La Justicia obligó a Costa Salguero a construir un acceso al río”, en *Nueva Ciudad*, 02/05/2017. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201705/32360-la-justicia-obliga-a-costa-salguero-a-construir-un-acceso-al-rio.html>

“La Justicia ordenó proteger a los Brugeoise”, en *elsubte.com*, 16/01/2013. Disponible en: <http://enelsubte.com/noticias/la-justicia-ordeno-proteger-los-brugeoise-2409>

“La Justicia quiere evitar un desalojo violento de los ecologistas que ocupan parte de Ciudad Universitaria”, en *Infobae*, 19/04/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2017/04/19/la-justicia-quiere-evitar-un-desalojo-violento-de-los-ecologistas-que-ocupan-parte-de-ciudad-universitaria>

“LA NACION presentó su Arena, un moderno centro de espectáculos artísticos y deportivos”, en *La Nación*, 23/03/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2119600-la-nacion-presento-su-arena-un-moderno-centro-de-espectaculos-artisticos-y-deportivos>”.

“La nueva ribereña: tránsito pesado bajo tierra, más carriles para autos a nivel”, en *La Nación*, 06/04/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1886594-la-nueva->

“La mortalidad infantil en CABA es del 7,2 puntos”, en *Página12*, 08/05/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/36468-la-mortalidad-infantil-en-caba-es-del-7-2-puntos>

“La obra faraónica para Calcaterra”, en *La Alameda*, 15/03/2017. Disponible en: <https://laalameda.wordpress.com/2017/03/15/la-obra-faraonica-para-calca-terra>

“La orangutana Sandra, más cerca de poder viajar a un santuario en los Estados Unidos”, en *Clarín*, 05/07/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/orangutana-sandra-cerca-poder-viajar-santuario-unidos_o_rkIEe5jG7.html

“La orangutana Sandra, prisionera del ex Zoo y de una decisión judicial que se demora”, en *Clarín*, 21/12/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/orangutana-sandra-prisionera-ex-zoo-decision-judicial-demora_o_BJN7a7dfz.html

“La orangutana “Sandra”, una vez más sujeto de derecho no humano”, en *IJudicial*, 28/12/2016. Disponible en: <http://ijudicial.gob.ar/2016/la-orangutana-sandra-una-vez-mas-sujeto-de-derecho-no-humano>

“La policía desaloja la Asamblea de Villa Urquiza y a ocho familias”, en *ANRed*, 26/12/2018. Disponible en: <https://www.anred.org/?p=108520>

“Larreta avanza con un proyecto frustrado de Macri. Cinco hospitales en uno”, *Página/12*, 26/04/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/110870-cinco-hospitales-en-uno>

“Larreta y el circo de La Villa Olímpica en el sur de la Ciudad”, en *Izquierda Diario*, 04/10/2018. Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Larreta-y-el-circo-de-La-Villa-Olimpica-en-el-sur-de-la-Ciudad>

“Las 11 Ciudades más verdes del mundo”, en *Conciencia Eco*, 27/09/2012. Disponible en: <https://www.concienciaeco.com/2012/09/27/las-11-ciudades-mas-verdes-del-mundo>

“Ledesma, el creativo”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-2488-2013-04-20.html>

“Legislatura porteña: aprobaron ‘tribuna popular’ para que los vecinos participen de las sesiones”, en *Ambito.com*, 15/06/2017. Disponible en: <http://www.ambito.com/886648-legislatura-portena-aprobaron-tribuna-popular-para-que-los-vecinos-participen-de-las-sesiones>

“Libro de las asambleas, impreso en taller ocupado”, por Miguel Bonasso en *Página/12*, 10/06/2002. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-6111-2002-06-10.html>

“Los compradores de Caputo y Calcaterra apuestan a la obra pública” en *La Nación*, 04/02/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2106501-los-compradores-de-caputo-y-calcaterra-apuestan-a-la-obra-publica>

“Los chimpancés se quedan en la Ciudad”, en *Diario Judicial*, 03/01/2019. Disponible en: <https://www.diariojudicial.com/nota/82468>

“Los desarrolladores anticiparon hacia dónde va el GPS inversor”, en *La Nación*, 09/09/2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2061122-los-desarrolladores-anticiparon-hacia-donde-va-el-gps-inversor>

“Los gremios preparan medidas de fuerza por los incidentes del Borda” en *La Nación*, 29/04/2013. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1577276-los-gremios-preparan-medidas-de-fuerza-por-los-incidentes-del-borda>

“Los porteños tendrán una plaza a no más de tres cuadras de su casa”, en *La Nación*, 10/06/2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1699907-los-portenos-tendran-una-plaza-a-no-mas-de-tres-cuadras-de-su-casa>

“Los ruidos de Buenos Aires superan lo permitido por ley”, en *Clarín*, 20/12/2011. Disponible en: https://www.clarin.com/capital_federal/ruidos-Buenos-Aires-superan-permitido_o_SJ14vUtnv7x.html

“Los supermercados darán bolsas diferenciadas para la basura”, en *Clarín*, 03/09/2002. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/supermercados-daran-bolsas-diferenciadas-basura_o_Sk6gFWNxAYl.html

“Los vecinos ponen cintas verdes contra la ley que autorizó a hacer torres en un playón del tren” en *Clarín*, 29/09/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/colegiales-vecinos-ponen-cintas-verdes-ley-autorizo-hacer-torres-playon-ferroviario_o_HkbTiCsi-.html

“Macri dejará la Ciudad con 12 estaciones nuevas de subte”, en *La Política online*, 12/02/2014. Disponible en: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/78448>

“Macri está haciendo desaparecer La Boca”, por Gabriela Massuh y Jonathan Baldiviezo, en *elcoheteealaluna.com*, abril 2018. Disponible en: <https://www.elcoheteealaluna.com/macri-esta-haciendo-desaparecer-la-boca>

“Macri prometió cerrar en dos años los hospitales Borda y Moyano”, en *La Nación*, 02/04/2008. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1000650-macri-prometio-cerrar-en-dos-anos-los-hospitales-borda-y-moyano>

“Masivo acto contra el traslado del hospital oncológico Marie Curie: Queremos conservar nuestra casa”, en *Nueva Ciudad*, 10/05/2018. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201805/37280-masivo-acto-contrael-traslado-del-hospital-oncologico-marie-curie-queremos-conservar-nuestra-casa.html>

“Movilizados contra el shopping”, en *Página12*, 09/10/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/68050-movilizados-contrala-construccion-de-un-shopping>

“Negocios Millonarios. El auditor Facundo del Gaiso contra el negocio de la poda”, en *Nueva Ciudad*, 08/04/2016. Disponible en: http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201604/25289-el-auditor-facundo-del-gaiso-contrael-negocio-de-la-poda.html?fb_comment_id=349048791885635_458325537624626#fa143f72964d

“Nueva Cuadra, semana movida”, en *Página 12*, 01/03/2014. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-2681-2014-03-05.html>

“Nueva ley permite privatizar los parques públicos”, *Blog Derecho en zapatillas*, 28/01/2016. Disponible en: <https://www.derechoenzapatillas.org/2014/nueva-ley-permite-instalar-bares-en-los-parques-publicos>

“Página 12: ‘La publicidad en la Ciudad aumenta siempre por encima del incremento general de los gastos’”, en *Chequeado*, 28/11/2014. Disponible en: <http://chequeado.com/ultimas-noticias/pagina-12-la-publicidad-en-la-ciudad-aumenta-siempre-por-encima-del-incremento-general-de-los-gastos>

“Parte del FPV y los diputados de Lousteau le aprobaron la Agencia de Bienes a Larreta”, en *Letra P*, 09/06/2016. Disponible en: <http://www.lettrap.com.ar/nota/2016-6-9-parte-del-fpv-y-los-diputados-de-lousteau-le-aprobaron-la-agencia-de-bienes-a-larreta>

“Pensar la ciudad en la que queremos vivir” (Opinión de Franco Moccia, Ministro de Desarrollo Urbano y Transporte de la CABA), en *Clarín*, 04/04/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/arq/urbano/pensar-ciudad-queremos-vivir_o_rkEhaSlpe.html

“Plan Maestro Comuna 8: Cirugía mayor de espacios verdes”, en *Diario Z*, 30/11/2012. Disponible en: <https://historico.diarioz.com.ar/#!/nota/plan-maestro-comuna-8-cirugia-mayor-de-espacios-verdes-26374>

“Plan maestro para la Comuna 8: la mercantilización de las villas”, en *Noticiero Sur*, 24/04/2014. Disponible en: <http://www.noticiariosur.com.ar/titulos/destacados/plan-maestro-para-la-comuna-8-la-mercantilizacion-de-las-villas>

“Poco a poco estamos saneando el arroyo Cildañez”, por Eduardo Macchiavelli, 12/10/2018. Disponible en: <https://medium.com/@EduMacchiavelli/poco-a-poco-estamos-saneando-el-arroyo-cilda%C3%B1ez-por-eduardo-macchiavelli-52255d982co>

“Polémica en Saavedra por la construcción de una planta de reciclaje”, en *Periódico de la Comuna 12*, 10/02/2018. Disponible en: <http://www.lacomuna12.com.ar/polemica-en-saavedra-por-la-construccion-de-una-planta-de-reciclaje-5086>

“Polémico megaproyecto en Costanera Sur”, en *Minuto 1*, 23/03/2007. Disponible en: <https://www.minutouno.com/notas/19097-polemico-megaproyecto-la-costanera-sur>

“Preocupante: se cayó el amparo que impedía al GCBA avanzar con la incineración de basura”, en *Nueva Ciudad*, 27/11/2018. Disponible en: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201811/39228-preocupante-se-cayo-el-amparo-que-impedia-al-gcba-avanzar-con-la-incineracion-de-basura.html>

“¿Qué significa que el Atrato sea sujeto de derechos?”, en *Semana* (Colombia), 20/12/2017. Disponible en: <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/atrato-el-rio-tiene-la-palabra/articulo/acerca-de-los-derechos-bioculturales-del-rio-atrato/551290>

“Reactivan la expropiación de la Confitería del Molino”, en *Clarín*, 19/02/2016. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/reactivan-expropiacion-confiteria-molino_o_EJSfuSgsg.html

“Recoleta: Vence la polémica concesión del Buenos Aires Design y estudian venderlo en U\$S60.000.000. El principal comprador sería el grupo IRSA, que paga a la Ciudad \$15 el metro cuadrado”, en *Pura Ciudad*, 19/04/2018. Disponible en: <https://www.puraciudad.com.ar/recoleta-vence-la-polemica-concesion-del-buenos-aires-design-y-estudian-venderlo-en-us60-000-000/>

“Reformarán la Escuela Taller del Casco Histórico para que el Metrobús del Bajo circule por avenida Paseo Colón”. Disponible en: <https://www.puraciudad.com.ar/reformaran-la-escuela-taller-del-casco-historico-para-que-el-metrobus-del-bajo-circule-por-avenida-paseo-colon/>

“Represión en el Borda: el Jefe de la Policía Metropolitana va a juicio oral”, en *Infobae*, 13/12/2021. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2016/12/13/represion-en-el-borda-el-jefe-de-la-policia-metropolitana-va-a-juicio-oral/>

“Represión en el Hospital Borda: confirman el sobreseimiento de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal”, en *La Nación*, 25/08/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1931513-represion-en-el-hospital-borda-confirman-el-sobreseimiento-de-mauricio-macri-y-maria-eugenia-vidal>

“Represión, gas pimienta y balas de goma en el Borda”, en *Página12*, 27/04/2013. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-218896-2013-04-27.html>

“Revelan documentos del Gobierno porteño sobre manipulación de información y presiones a periodistas y ambientalistas”, en *Nueva Ciudad*, 03/05/2018. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201805/37205-revelan-documentos-del-gobierno-porteno-sobre-manipulacion-de-informacion-y-presiones-a-periodistas-y-ambientalistas.html>

“Riachuelo: contaminación ambiental y riesgo para la salud”, en *La Nación*, 19/02/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2110278-riachuelo-contaminacion-ambiental-y-riesgo-para-la-salud>

“Riachuelo: La contaminación y los riesgos para la salud”, en *La Nación*, 02/10/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2068268-la-contaminacion-y-los-riesgos-para-la-salud-para-saber-mas>

“Riachuelo: se realizó audiencia pública por construcción de un puente”, en CIJ (Centro de Información Judicial- Agencia de Noticias del Poder Judicial), 25/10/2010. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-5330-Riachuelo--se-realizo-audiencia-p-blica-por-construccion-de-un-puente.html>.

“Rodríguez Larreta juega su futuro político a una alianza con los inversores inmobiliarios”. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/rodriguez-larreta-juega-su-futuro-politico-a-una-alianza-con-los-inversores-inmobiliarios.phtml>

“Se inicia la temporada 2018 de ‘subastas vip’ en la Ciudad: ponen a la venta un terreno premium por u\$s60 millones en Puerto Madero”, en *IProfesional*, 09/01/2018. Disponible en: <http://www.iprofesional.com/notas/261473-puerto-madero-construccion-venta-inmuebles-inmobiliarias-inversores-desarrolla-paseo-del-bajo-aabe-corporacion-puerto-madero-Se-inicia-la-temporada-2018-de-subastas-vip-en-la-Ciudad-ponen-a-la-venta-un-terreno-premium-por-us60-millones-en-Puerto-Madero>.

“Se van los últimos. Adjudicaciones en Puerto Madero”, en *Página/12*, 03/02/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/93374-se-van-los-ultimos>.

“Subastan un terreno público lindero a Puerto Madero, con una base de 22 millones de dólares”, en *Telam*, 16/05/2017. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201705/189216-subasta-terreno-publico-montserrat.html>

“Todo va de mal en peor con el cartel”, en *Página/12*, 09/09/2010. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-149134-2010-07-09.html>

“Todos quieren las tierras del Estado” en *La Nación*, 04/03/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1989785-todos-quieren-las-tierras-del-estado>

“Tras una batalla judicial de un año, abre hoy el nuevo shopping de Palermo”, en *Clarín*, 18/12/2014. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/shopping-districto-arcos-palermo-apertura_o_SkLDUv5D7x.html

“Traslados de prepo y fuera de ley”, *Página/12*, 03/04/2018. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/105536-traslados-de-prepo-y-fuera-de-la-ley>

“Un día en la Asamblea”, por Miguel Bonasso, en *Página/12*, 18/08/2002. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-9044-2002-08-18.html>

“Un fallo demoledor por la multa”, *Página/12*, 08/09/2013. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-228538-2013-09-08.html>

“Un nuevo negocio con tierras públicas. El PRO avanzó con la venta de terrenos en La Boca”, en *Página/12*, 07/09/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/61436-un-nuevo-negocio-con-tierras-publicas>

“Un paquete para el arbolito”, en *Página/12*, 21/12/2012. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-210358-2012-12-21.html>

“Un puente clave, parado por una disputa judicial”, en *Clarín*, 18/02/2012. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/puente-clave-parado-disputa-judicial_o_S1ZJBv3Pme.html

“Una batalla por el espacio público. Se habla de canales ‘aliviadores’ y no de soluciones definitivas”, en *Palermo on line*, 19/02/2004. Disponible en: https://palermonline.com.ar/noticias001/nota402_lagopacifico.html

“Una demanda de los indígenas llegó a la Corte”, en *La Nación*, 23/02/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1873415-una-demanda-de-los-indigenas-llego-a-la-corte>

“Una propuesta interesante y factible que hace años está dando vueltas, para aprovechar los terrenos ferroviarios de Pacífico”, por *Asociación Vecinal Lago Pacífico*, 13/03/2009. Disponible en: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=839340>

“Unidos y organizados. El Kirchnerismo y el PRO regalan la Ciudad de Buenos Aires a las Grandes Corporaciones”, en *Colombia desde afuera*, 06/11/2012. Disponible en: <https://colombiadesdeafuera.wordpress.com/2012/11/06/unidos-y-organizados-el-kirchnerismo-y-el-pro-regalan-la-ciudad-de-buenos-aires-a-las-grandes-corporaciones-irsa-eduardo-elsztain-por-colectivo-por-la-igualdad>

“Vecinos de Caballito piden a Macri que prohíba torres de Caputo”, en *La política online*, 28/10/2008. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-52757>

“Vecinos harán su propio censo de espacios verdes”, en *Pura Ciudad*, 26/02/2018. Disponible en: <https://www.puraciudad.com.ar/vecinos-haran-su-propio-censo-de-espacios-verdes>

“Venta de los terrenos de Casa Amarilla: Ilegalidades y violencias”, en *Anred*, 06/05/2016. Disponible en: <http://www.anred.org/?p=55933>

“Venta de tierras: dónde están los predios con los que esperan recaudar US\$ 320 millones”, en *Clarín*, 25/04/2017. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/vuelven-vender-terrenos-publicos-ciudad-250-millones-dolares_o_BymHb-A2z.html

“Villa Roccatagliata: escrachan a los vecinos que pararon la obra”, en *La Nación*, 28/04/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2129293-villa-roccatagliata-escrachan-a-los-vecinos-que-pararon-la-obra>

“Vino Lostri y mandó a parar”, *Página/12*, Suplemento m², 12/09/2009. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-1699-2009-09-12.html>

“¿Vive usted próximo a una autopista?”, en *Liga del consorcista.org*, 21/04/2003. Disponible en: <https://ligadelconsorcista.org/articulo/vive-usted-proximo-una-autopista>

Fuentes normativas

Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal, junio 2005.

Carta de México DF por el Derecho a la Ciudad, julio 2010.

Código Civil y Comercial de la Nación, Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Imprenta del Congreso, 1ª ed., 2015.

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996).

Constitución de la Nación Argentina (1853/1994).

Constituciones provinciales. Disponibles en Infoleg.

Constituciones y Leyes Marco o generales de ambiente o Códigos ambientales de todos los países de América Latina. Disponibles *online*.

Estatuto de la Ciudad de Brasil (Ley N° 10257).

Leyes N° 71 y N° 300 de Bolivia.

Leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionadas hasta el 01/05/2022.

Normas administrativas y procesales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Código Contencioso Administrativo y Tributario; Ley de Procedimientos Administrativos.

Ley 104 de acceso a la Información pública.

Ley 402 de Procedimientos ante el Tribunal Superior de Justicia.

Ley 2145 de Amparo.

Documentos internacionales

Acuerdo de París sobre Cambio Climático.

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, aprobado en Escazú (Costa Rica), CEPAL, 04/03/2018.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Asamblea de los Movimientos Sociales del Foro Social Mundial. Declaración, Túnez, 29/03/2013.

Asamblea de los Movimientos Sociales del Foro Social Mundial. Declaración, Túnez, 27/03/2015.

Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, Florencia, 2011.

Carta de Atenas para la restauración de monumentos históricos. Primera Conferencia Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, 1931.

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, Saint-Denis, 2000.

Carta Mundial de la Naturaleza, Asamblea general de las Naciones Unidas, Resolución N° 37/7/1982 del 28/10/1982.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Quito, 2004 (hay varias versiones de un proceso participativo iniciado en Río 1992).

Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, aprobado por Resolución N° 2005/35.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), Quito, 17 a 20 de octubre de 2016, aprobación del documento final de la Conferencia; “Nueva Agenda Urbana y Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos”.

Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. Acuerdo de los Pueblos, Cochabamba, Bolivia, 22/04/2010.

Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra, 2012.

Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, New York, 1992.

Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, París, Conferencia General de UNESCO, 1971.

Convención para la protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado y reglamento para la aplicación de la Convención y sus dos protocolos adicionales, Convención y Primer Protocolo, La Haya, 1954.

Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, adoptado en La Haya el 26/03/1999.

Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada por la 32ª Conferencia General de UNESCO, París, 2003.

Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención RAMSAR, firmada en Irán en 1971).

Convención sobre defensa del patrimonio arqueológico, histórico, artístico de las Naciones Americanas; OEA, Convención de San Salvador.

Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, aprobada por la Conferencia General de UNESCO, París, 02/11/2001.

Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. París, Conferencia General de UNESCO, 20/10/2005.

Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales, aprobada por la 16ª Conferencia de la UNESCO, París, 14/11/1970.

Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes (Convenio 107 de la OIT, entrada en vigor: 02/06/1959).

Convenio sobre la diversidad biológica, 1992.

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio 169 OIT), Ginebra, 76ª reunión de la OIT el 27/06/1989.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 1972.

Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, 1992.

Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, 2002.

Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de ONU, 2007.

Declaración universal de los derechos de los animales, 1978.

Documentos del Parlatino.

Documento Final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible “El futuro que queremos”, Rio+20, 2012.

Iniciativa Carta de la Tierra. Declaración “Carta de la Tierra”, 2000.

Foro Alternativo Mundial del Agua (FAMA), Declaración Final (Marsella, Francia, 17/03/2012).

Foro permanente para las cuestiones indígenas, Consejo Económico y Social de la ONU, estudio sobre la necesidad de reconocer y respetar los derechos de la Madre Tierra, E/C 19/2010/4.

Foro social de las Américas. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Quito, (Ecuador), 2004.

Foro Social Mundial, Declaración Final, Montreal, 2016.

Informe Nuestro Futuro Común-Reporte Brundtland, 1987.

Informes del Secretario General de ONU “Armonía con la Naturaleza”: A/65/314 (2010), A/66/302 (2011), A/ 67/317 (2012), A/68/325 (2013), A/69/322 (2014), A/70/268 (2015) y A/71/ 266 (2016).

Marco de Sendai para la Reducción de Desastres 2015-2030.

MINURVI, Declaración de Buenos Aires, XXVI Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe, 2017.

Naciones Unidas, Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), Nueva Agenda Urbana, Quito (Ecuador), 2016, Refrendada por la Asamblea General el 23/12/2016.

Resoluciones ONU, “Armonía con la Naturaleza”, Nros. 64/196 (2009), 65/164 (2010), 66/204 (2011), 67/214 (2012).

Reunión Regional de América Latina y el Caribe, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, 2016, Declaración de Toluca.

Opinión Corte IDH (OC 23/17) sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos del 15/11/2017.

Todos los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos de la órbita de Naciones Unidas y OEA.

Jurisprudencia

Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

En materia ambiental

“Saladeristas Santiago, José y Jerónimo Podestá y otros contra prov. de Buenos Aires”, 14/05/1887, aún sigue teniendo vigencia, Fallos 31:273. Disponible en: <http://falloscsn.blogspot.com.ar/2005/08/saladeristas-de-barracas-1887.html>

“Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad”, 16/05/1995, Fallos: 318:992; en el mismo sentido, “Altube c/ Prov. de Buenos Aires s/ Amparo”, 2008, Fallos, 331:1312; “Fundación Reserva Natural Puerto Mar del Plata c/ Consorcio Portuario Regional de Mar del Plata”, 2006, Fallos, 329:4026; “Prov. de Neuquén c/ YPF”, 2006, Fallos 329:2212; entre otros.

“Líneas de Transmisión del Litoral SA (LITSA) c/ Corrientes Provincia de s/ Acción declarativa de certeza” del 23/11/1995. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-lineas-transmision-litoral-sa-litsa-corrientes-provincia-accion-declarativa-fa95000396-1995-11-23/123456789-693-0005-90ts-eupmocsollaf> y del 18/11/1999, Fallos: 322:2862.

“Almada, Hugo c/ Copetro SA” del 27/02/2001, Fallos: 324:436. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-almada-hugo-nestor-copetro-sa-otro-fao1000604-2001-02-27/123456789-406-0001-oots-eupmocsollaf>

“Municipalidad de Magdalena c/ Shell Compañía de Petróleo SA” del 19/11/2002, Fallos: 325:3051. Disponible en www.eldial.com.ar suplemento de derecho ambiental.

“Comunidad Indígena del Pueblo Wichi Hoktek T’oi c/ Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”, del 11/07/2002, Fallos: 325:1744, deforestación indiscriminada - pérdida de espacios - cambios climáticos; y Fallos: 326:3258 del 08/09/2003, daño ambiental - amparo - gravamen irreparable.

“Neuquén, Provincia del c/ Estado Nacional (MEI –Secretaría de Transporte– CNRT) s/ Acción declarativa (tren del metanol)”, del 06/03/2003, Fallos: 326:75.

“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo; recomposición daño ambiental colectivo cuenca Matanza-Riachuelo - competencia - integración de la litis - potestades jurisdiccionales - ejecución de sentencia, pronunciamientos del 20/06/2006, Fallos: 326:2316; Corte Suprema de Justicia de la Nación, competencia originaria - daño ambiental colectivo), 24/08/2006, Fallos: 329:3445; terceros - defensor del pueblo - ampliación de la pretensión; 30/08/2006, Fallos: 329:3528; terceros - asociaciones y fundaciones - estatutos - objeto de protección del medio ambiente; 06/02/2007, Fallos: 330:22; potestades jurisdiccionales - potestades instructorias - informe - audiencia - medidas adoptadas; 23/02/2007, potestades jurisdiccionales - potestades instructorias - informe - Universidad de Buenos Aires; 20/03/2007, Fallos: 330:1158; integración de la litis - frente activo - terceros - afectados - asociaciones - acumulación de pretensiones; 12/06/2007, Fallos: 330:2746; audiencia pública - observaciones - plan integrado para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, 22/08/2007, Fallos: 330:3663; proceso colectivo ambiental - potestades ordenatorias jurisdiccionales - información - substanciación, 08/07/2008, Fallos: 331:1622; daño am-

biental colectivo - sentencia definitiva - plan integral para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo - ejecución - acumulación de causas), 23/07/2008, Fallos: 331:1676, Procuración general - Ministerio Público Fiscal - intervención; “Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas SA”, recomposición daño ambiental - residuos cloacales - tratamiento - medida cautelar - prueba - acumulación de pretensiones; 10/11/2009, Fallos: 332:2522; ejecución de sentencia - juez federal de Quilmes - competencia - fuero de atracción - litispendencia - régimen recursivo, 06/04/2010; cumplimiento de la sentencia definitiva - intimación - informe - audiencia, 26/05/2010; cumplimiento de la sentencia definitiva - intimación - informe; 10/08/2010; cumplimiento de la sentencia definitiva - juez federal de Quilmes; 02/11/2010 dictado en la causa, “Pajares de Olivera, María y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo”, relocalización de viviendas - conflicto de competencia - juez federal de Quilmes); 17/02/2011 y 19/04/2011, cumplimiento de la sentencia definitiva - audiencia pública - autoridad de cuenca; 28/06/2011, defensor general de la Ciudad de Buenos Aires - personas en situación de extrema vulnerabilidad - desalojo - juez federal de Quilmes; 29/11/2011, dictado en la causa “Acumar s/ urbanización de villas y asentamientos precarios, legajo de actuaciones ocupación de predio sito en las calles Lafuente, Portela y Castañares, Villa Soldati, CABA s/ actuaciones elevadas por el Juzgado Federal de Quilmes”, Fallos: 334:1458, relocalización viviendas - ocupación de predio - conflicto de competencia - juez federal de Quilmes; 14/08/2012 cumplimiento de la sentencia definitiva - intimación - informe; 29/08/2012, transparencia - cosa pública - magistrado - Auditoría General de la Nación; 18/09/2012, 26/09/2012 y 2/10/2012, cumplimiento de sentencia definitiva - audiencia pública - Autoridad de Cuenca - Reglamento - Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) - Aguas y Saneamientos Argentinos SA (AySA) y audiencias públicas de fecha 05/09/2006 y 12/09/2006, 20/02/2007, 04/07/2007 y 05/07/2007, 28, 29 y 30 del 11/2007 (proceso colectivo ambiental - procedimiento - contestación de demanda - audiencia pública), 16/03/2011, 19/04/2011, 11/10/2012 y pronunciamientos del 27/12/2016. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-24507-La-Corte-Suprema-orden--a-la-ACUMAR-que-intensifique-el-cumplimiento-de-la-sentencia-que-dispuso-el-saneamiento-del-Riachuelo.html>; del 09/11/2017, disponible en: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2018/03/22/la-corte-ordeno-a-la-acumar-presentar-un-nuevo-informe-sobre-el-plan-de-saneamiento-del-riachuelo-por-considerarlo-insuficiente-e-inentendible-bajo-apercibimiento-de-multa-2/> y la audiencia del 14/03/2018.

“Villivar, Silvana Noemí v. Provincia de Chubut y otros”, conflicto “Oro Esquel” - 17/04/07, Fallos: 330:1791, minería - explotación y exploración - audiencia pública - estudio de impacto ambiental - potestades de las provincias.

“Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios Prov. de Buenos Aires s/ amparo - med. cautelar”, pesca artesanal, del 14/10/2008. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/proteccion-medio-ambiente-reservas-naturales-pesca-artesanal-pesca-deportiva-recurso-extraordinario-concesion-erronea-recurso-jerarquia-leyes-gravedad-institucional-sua0072049/123456789-oabc-defg9402-700asoiramus?&o=15&f=Total%7CFecha/2008%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Cultura%20y%20educaci%F3n%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CCol%5B5%2C1%5D%7CEcc%5B5%2C1%5D%7Cotem%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Jurisprudencia&t=65>

“Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Entre Ríos y otro s/ amparo” (daño ambiental) del 09/12/2009. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-municipalidad-rosario-entre-rios-provincia-otro-amparo-dano-ambiental-fa14000194-2014-12-11/123456789-491-0004-1ots-eupmocsollaf>; y de 11/12/2014, disponible en <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-municipalidad-rosario-entre-rios-provincia-otro-amparo-dano-ambiental-fa14000194-2014-12-11/123456789-491-0004-1ots-eupmocsollaf>

“Salas, Dino y otros c/ Salta provincia de y Estado Nacional s/ Amparo”, daño ambiental - bosques - desmontes y talas), del 19/12/2008, Fallos: 331:2797; Corte Suprema - competencia originaria - intervención del Ministerio Público; 29/12/2008, Fallos: 331:2925; Poder Judicial - control de otros poderes - medida cautelar - convocatoria a audiencia - diligencia preliminar; 26/03/2009, Fallos: 332:663. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-salas-dino-otros-salta-provincia-estado-nacional-amparo-fa09000029-2009-03-26/123456789-920-0009-oots-eupmocsollaf>

“Defensor del Pueblo de la Nación c/ Provincia de Buenos Aires y Estado Nacional” del 24/5/2010, Fallos 330:1915.

“Asoc. Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable c/ CONEA”, 26/05/2010, Fallos: 333:748, protección daño ambiental - medida cautelar - principio precautorio - acción meramente declarativa). Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-multisectorial-sur-defensa-desarrollo-sustentable-comision-nacional-energia-atomica-fa10985815-2010-05-26/123456789-518-5890-1ots-eupmocsollaf>

“Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otros s/ Amparo”, C 1196, XLVI, junio de 2011, explotación de litio y borato en tierras de pueblos originarios, del 27/12/2011. Disponible en: <https://warakass.blogspot.com.ar/2011/> y audiencia del 28/03/2012 y fallo del 18/12/2012. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/ARG/INT_CESCR_ADR_ARG_26127_S.doc

“Barrick Exploraciones Argentinas SA y otro c/ Estado Nacional s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad” (Ley de protección de Glaciares), B 140 XLVII, del 03/07/2012. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-barrick-exploraciones-argentinas-sa-otro-estado-nacional-accion-declarativa-inconstitucionalidad-fa12000094-2012-07-03/123456789-490-0002-1ots-eupmocsollaf>

“Zorrilla, Susana y otro c/ EN-PEN s/ expropiación”, del 27/08/2013, Fallos 336: 1390, Monumento Histórico, artístico. Expropiación irregular. Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7038982&cache=1517356920001>

“Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses y otros s/ Amparo” del 02/12/2014. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-14507-La-Corte-dijo-que-el-acceso-al-agua-potable-incide-directamente-sobre-la-vida-y-la-salud-de-las-personas--por-lo-que-debe-ser-tutelado-por-los-jueces.html>

“Martínez, Sergio R. c/ Agua Rica LLC Sucursal Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ Acción de amparo”, 02/03/2016. Diario *La Ley* 22/03/2016.

“Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, provincia de y otro”, represas Río Santa Cruz, del 26/04/2016. Disponible en: <http://tuespaciojuridico.com.ar/tudocrina/wp-content/uploads/2016/04/document10.pdf> y del 21/12/2016, disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=735251>

“Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbrera Limited y otro s/ Sumarísimo”, principio precautorio y suspensión actividad minera, Fallos 339:142, del 23/02/2016. Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7283857&cache=1517097720001>

“Mamani, Agustín P. y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram SA”, Fallos 340:1193, del 05/09/2017. Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJP.html?idDocumento=7392782&cache=1506816015000>

“Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza s/ uso de aguas”, Río Atuel, del 01/12/2017. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-28698-Conflicto-R-o-Atuel-la-Corte-orden--a-las-provincias-de-La-Pampa-y-Mendoza-la-presenta-ci-n-de-un-programa-de-obras-con-la-participaci-n-del-Estado-Nacional.html>

Sobre Cautelares

“Provincia de Santiago del Estero c/ Nación Argentina y otros”, Fallos: 307:1804 del 26/09/1985.

“Camacho Acosta, Maximino c/ Grafi Graf SRL y otros s/ Daños y perjuicios”, Fallos: 320:1633, del 07/08/1997. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-camacho-acosta-maximino-grafi-graf-srl-otros-danos-perjuicios-fa97000246-1997-08-07/123456789-642-0007-9ots-eupmocsollaf>

“Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ YPF S.A. y otros s/daño ambiental”, 13/07/2004, Fallos: 327:2967.

“Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas SA”, Fallos 332:1600, M 2695, XXXIX, RHE, del 28/07/2009.

Sobre Derechos Humanos

“Ekmedjian, Miguel c/ Sofovich, Gerardo y otros” del 07/07/1992. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autnoma-buenos-aires-ekmekdjian-miguel-angel-sofovich-gerardo-otros-recurso-hecho-fa92000322-1992-07-07/123456789-223-0002-9ots-eupmocsollaf>

“Girol di, Horacio David y otros/ recursode casación”, causa N° 32/93, del 07/04/1995. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-girol di-horacio-david-otro-recurso-casacion-causa-32-93-fa95000086-1995-04-07/123456789-680-0005-9ots-eupmocsollaf>

“Arce, Jorge s/ Recurso de casación”, Fallos 320:2145, de 1997, bloque único de legalidad para la protección de los derechos humanos fundamentales.

“Simón, Julio Héctor y otros s/ Privación ilegítima de la libertad”, Reservas y declaraciones interpretativas de los tratados, Fallos: 328:2056, del 14/06/2005. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-simon-julio-hector-otros-privacion-ilegitima>

-libertad-etc-poblete-causa-17768-fa05000115-2005-06-14/123456789-511-0005-ooots-eupmocsollaf

Control de convencionalidad

“Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ recurso de casación e inconstitucionalidad”, *LL* 2007-D-426, del 13/07/2007. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-su-prema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mazzeo-julio-lilo-otros-rec-casacion-inconstitucionalidad-riveros-fa07000045-2007-07-13/123456789-540-0007-ooots-eupmocsollaf>

“Videla, Jorge Rafael y Massera, Emilio Eduardo s/ Recurso de casación”, del 31/08/2010. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-4848-La-Corte-ratifico-la-nulidad-de-los-indultos-de-Videla-y-Massera.html>

“Fontevecchia y otros c/ República Argentina”, 14/02/2017. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-24822-La-Corte-sostuvo-que-la-Corte-Interamericana-de-Derechos-Humanos-no-puede-revocar-sentencias-del-M-ximo-Tribunal-argentino.html>

Sobre amparo

“Siri, Angel S.”, Fallos: 239:459, del 27/12/1957 (amparo contra actos de la autoridad pública). Disponible en: <http://www.planetaius.com.ar/fallos/jurisprudencia-s/caso-Siri.htm>

“Kot, Samuel SRL s/ Recurso de Corpus”, amparo contra actos de particulares, Fallos 241:291.

“Peralta”, del 27/12/1990, Fallos: 313:1513, en *LL* 1991-C-158. Disponible en: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/fallo-peralta.html>

Sobre acción colectiva y proceso colectivo

“Halabi, Ernesto c/ PEN ley 25.873-dto. 1563/04 s/ Amparo Ley 16.986”, 24/02/2009, Fallos: 332:111. Disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=662557&cache=1506353144529s> y en: Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS) - CPACF

Sobre control de constitucionalidad, principio de razonabilidad y prohibición de delegación legislativa

“Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía y otro s/ Amparo”, 06/06/1995, V. 103, XXV, REX. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-video-club-dreams-instituto-nacional-cinematografia-amparo-fa95000172-1995-06-06/123456789-271-0005-9ots-eupmocsollaf>

“Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN - PEN - ley 25.414 - dto. 1204/01 s/ Amparo”, 04/11/2008. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-colegio-publico-abogados-capital-federal-pen-ley-25414-dto-1204-01-amparo-fa08000278-2008-11-04/123456789-872-0008-oots-eupmocsollaf>

“Cameronera Patagónica S.A. c/ Ministerio de Economía y otros s/ Amparo”, del 15/04/2014. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-cameronera-patagonica-sa-ministerio-economia-otros-amparo-fa14000056-2014-04-15/123456789-650-0004-1ots-eupmocsollaf>

Sobre principio de legalidad como bien colectivo

“Colegio de Abogados de Tucumán c/ Convención Constituyente de Tucumán y otro”, 14/04/2015. Disponible en: [saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-colegio-abogados-tucuman-honorable-convencion-constituyente-tucuman-otro-fa15000026-2015-04-14/123456789-620-0005-1ots-eupmocsollaf](http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-colegio-abogados-tucuman-honorable-convencion-constituyente-tucuman-otro-fa15000026-2015-04-14/123456789-620-0005-1ots-eupmocsollaf)

Sobre acción declarativa de inconstitucionalidad vía artículo 322 CPCC

“Santiago del Estero, Provincia de c/ Estado Nacional y/o Yacimiento Petrolíferos Fiscales”, 20/08/1985, Fallos 307:1379.

“Gomer S.A. c/ Provincia de Córdoba”, de 03/02/1987, Fallos: 310:142.

Sobre amparo y acción declarativa de inconstitucionalidad

“Agueera c/ Buenos Aires, Prov. de y otros / acción declarativa”, del 22/04/1997, *ED* 177-239. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-grandes-usuarios-energia-electrica-republica-argentina-agueera-buenos-aires-provincia-otro-accion-declarativa-fa97000121-1997-04-22/123456789-121-0007-90ts-eupmocsollaf>

Intereses colectivos Legitimación Ombudsman de la Ciudad

“Cartañá, Antonio E. H. y otro c/ Municipalidad de Buenos Aires, del 07/07/1993, patrimonio - reconocimiento legitimación en defensa de derechos difusos y colectivos por parte de la Cámara Nacional Civil, Sala K, el 28/04/1991 con anterioridad a la reforma constitucional - amparo rechazado por la Corte por razones de admisibilidad de la vía, en *LL* 1994-A-34. Reconocimiento legitimación ratificado en CNCiv, Sala B, 04/05/95, “Ombudsman de la Ciudad de Buenos Aires c/ MCBA s/ Amparo”, *ED* 163-468.

Acordadas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia ambiental, de participación y procesos colectivos

Acordada N° 28/2004 sobre Amigos del Tribunal. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=88784> y sus modificaciones por Acordadas N° 14/2006, del 03/05/2006, disponible en <https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=88786> y N° 7/2013, disponible en: <http://patriciomaraniello.com.ar/home/wp-content/uploads/2015/01/Acordada-07-13-CSJN.-Amicus-Curiae.pdf>

Acordada N° 32/2014 sobre “Registro de Procesos Colectivos”, 01/10/2014, *BO*: 03/11/2014. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=Do25AB9ABE77DC3B37DA1DCA98F26824?id=237649>

Acordada N° 12/2016 sobre “Reglamento de actuación en procesos colectivos” 05/04/2016, *BO* 08/04/2016. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=260206>

Jurisprudencia de la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fallos TSJ de la Ciudad de Buenos Aires (1998-2018)

Se revisaron todos los fallos disponibles en la *web* de TSJ y se seleccionaron aquellos en materia ambiental y patrimonial o con impacto específico en dichas esferas. El detalle en los cuadros integra el Anexo 10 de la tesis original, alojada en el Repositorio digital de la Facultad de Derecho de la UBA. Disponible en: http://repositorioubasibbi.uba.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrposgra&cl=CL1&d=HWA_4068

Fallos en procesos colectivos CABA 2005-2018 (con causas inscriptas en el Registro CAyT hasta 2017)

Se revisaron todas las causas del Registro en la *web* del Consejo de la Magistratura, se seleccionaron aquellos en materia de ambiente y patrimonio y se buscaron todos los fallos causa por causa. El detalle de los cuadros integra los Anexos 6 (Precautelares), 7 (Cautelares), 8 (rechazos *in limine*, conexidades o reconducción de procesos) y 9 (Fallos de fondo) de la tesis original, alojada en el Repositorio digital de la Facultad de Derecho de la UBA. Disponible en: http://repositorioubasibbi.uba.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=adrposgra&cl=CL1&d=HWA_4068

Otros fallos de la Justicia de la Ciudad en procesos colectivos anteriores a la existencia del Registro o no presentados como tales o registrados con posterioridad a 2017

“ACIJ c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. N° 20898/o (agua potable en Villa 31 bis).

“ACIJ c/ GCBA s/ Incidente de medida cautelar”, Expte. N° 20898/1.

“ACIJ c/ GCBA s/ Incidente de apelación”, Expte. N° 20898/2.

“ACIJ c/ GCBA s/ Recurso de amparo”, Expte. N° 21045/o (cloacas en Villa 31 bis).

“ACIJ c/ GCBA s/ Incidente de medida cautelar”, Expte. N° 21045/1.

“ACIJ c/ GCBA s/ Incidente”, Expte. N° 21045/3.

“ACIJ c/ GCBA s/ Incidente de medida cautelar”, Expte. N° 21045/4.

“Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad c/ GCBA s/ Amparo - Patrimonio Cultural Histórico”, Expte N° A11593-2018/0 (“puesta en valor” Plaza de Mayo).

“Federación de Cooperativas de reciclado Limitada y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo ambiental”, Expte. N° 12519-2018/0 – Medida Cautelar – (incineración residuos) Ver también los cuadros del ANEXO 11 de mi tesis original en papel que se encuentran en <https://lubertino.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Anexos-Final.pdf>

Fallos sobre Ambiente, Patrimonio, Amparo, Amparo colectivo, Cautelares de otras instancias o fueros o jurisdicciones

Ambiente

“Kattan, Alberto c/ PEN”, del 10/05/1983 donde se cuestiona el accionar del Estado contra el ambiente. Disponible en: <http://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/07/1983-05-10-kattan-.pdf>

“Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida (ADECAMI) c/ Provincia de Buenos Aires”, 30/03/2010, demanda declarativa de inconstitucionalidad contra una ley que dona un inmueble al Municipio de Pilar con cargo de instalar una planta de tratamiento cloacal.

Patrimonio

“Daniel Olivieri - Acción popular (ley 10.000) vs. Municipalidad de Rosario” (Monumento a la Bandera), del 31/03/2004, en JA 2004-III-306.

“Vaggione, Rafael vs. Superior Gobierno de Córdoba”, del 12/08/1994, memoria histórica y cultural y preservación del patrimonio cultural.

“Antrito Enrique vs. Municipalidad de Villa La Angostura”, del TSJ Neuquén, 1999, paisaje - carga dinámica de la prueba impacto ambiental - restricciones al dominio.

“Inconstitucionalidad del art 15 ley 16896”, Amparo – Cautelares - Recurso con efecto suspensivo.

“Quinquel SA c/ GCBA s/ Recurso de hecho”, del 19/11/1998, en ED del 16/08/2000.

Cautelares - tutela anticipada en salud

“Giménez, Florencia Milagros c/ Obra social de la UPCN s/ Amparo”, del 12/07/2013.

“Daneri, Lorenzo Agustín c/ OSDE s/ sumarísimo”, del 13/08/2013.

“D’Andrea, María Luisa c/ Swiss Medical s/incidente de apelación de medida cautelar”, del 08/08/2013.

Inconstitucionalidad de la Ley N° 26854 (cautelares en juicio contra el Estado)

“Abarca, Walter José y otro c/ Estado Nacional Ministerio de Energía y Minería y otro s/ Amparo Ley 16986”, del 07/07/2016. Disponible en: <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2016/07/Fallos2405.pdf>

“Rizzo Jorge Gabriel y otro c/ Estado Nacional - PEN Ley 26855 s/ amparo Ley 16986”, del 05/06/2013. Disponible en: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2013/06/05/rizzo-jorge-gabriel-y-otro-c-estado-nacional-pen-ley-26855-s-amparo-ley-16986/>

Fallos de tribunales internacionales o extranjeros

Corte Constitucional de Colombia, Sala 6ta. de Revisión, sentencia T-622 de 2016, caso del río Atrato como sujeto de derechos. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/jurisprudencia/sentencia-la-corte-constitucional-colombia-t-622-2016>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia en el caso del “Pueblo Saramaka vs. Surinam”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones. 28/11/2007, Serie, C N° 172.

Corte Provincial de Loja (Ecuador), caso del Río Vilcabamba, juicio N° 11121-2011-0010. Disponible en: https://static1.squarespace.com/static/55914fd1e4b01fbob851a814/t/560841a5e4b02ca27d3490ac/1443381669464/Vilcabamba+River+Decision+3_31_11.pdf

Supremo Tribunal Federal (Brasil), MS 22164/SP, Relator Ministro Celso de Mello. DJ 30/10/1995.

ADIMC 3540-1/DF. Relator Ministro Celso de Mello. DJ 01/09/2005

Entrevistas

ACIJ, Pablo Vitale y Felipe Mesel, coordinador del área de Derecho a la Ciudad y abogado del área, respectivamente, a cargo de procesos colectivos. Varias consultas e intercambios en enero y febrero de 2018 con envío de materiales el 06/02/2018.

Cecilia Allen, socióloga; 15 años voluntaria de Greenpeace; integrante de la Coalición Ciudadana Antiincineración desde 1995; coordinadora de GAIA - Alianza Global Antiincineración (2002-2009), 15/12/2017.

Teresa Anchorena, legisladora de la Ciudad, m. c.; exsecretaria de Cultura de la Ciudad; presidenta de la Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos, 09/12/2017.

María del Carmen Arias Usandivaras, presidenta de Basta de Demoler, abogada, 07/12/2017.

Marcela Basterra, abogada constitucionalista; presidenta del Consejo de la Magistratura CABA, 09/01/2018.

Pablo Bergel, ambientalista, ecologista, legislador de la Ciudad, m. c.; integrante de Greenpeace durante la constituyente de la Ciudad; impulsor de la cláusula Buenos Aires territorio no nuclear, 26/10/2017.

Claudio Bertonatti, naturalista y museólogo, exdirector de Fundación Vida Silvestre; exdirector general de la Reserva Ecológica Costanera Sur (2010-2012); exdirector general del Zoo de Buenos Aires (concesión Jardín Zoo Buenos Aires SA), 21/12/2017.

Andrés Borthagaray, arquitecto; profesor de Movilidad Metropolitana en el Posgrado de Gestión ambiental, FADU-UBA; profesor de Urbanismo, Universidad de Palermo; presidente de la Fundación FURBAN; ex subsecretario de Descentralización GCBA 1996-2000; exsubsecretario de Coordinación de Planeamiento Estratégico GCBA (2000-2003) y exsubsecretario de Transporte GCBA (2003-2004); exdirector del COPE (2006-2014), 19/12/2017.

Ana María Bóscolo, abogada, especialista en Derecho Urbanístico (España), 05/01/2018.

Elio Brailovsky, constituyente de la Ciudad; ambientalista; exdefensor de la Ciudad adjunto, 30/10/2017.

Hugo Campos, integrante de la Agrupación Vecinos por la Ecología, 22/12/2017.

Adrián Camps, legislador de la Ciudad, m. c.; impulsor de leyes ambientales y en defensa de los derechos de los animales, 19/12/2017.

Mónica Capano, patrimonialista; historiadora; exdirectora nacional de Cooperación Internacional y Política Cultural de la Secretaría de Cultura de la Nación; exsecretaria General de la Comisión para la preservación del patrimonio histórico cultural de la Ciudad de Buenos Aires; exintegrante de la Comisión de Museos y Monumentos históricos nacionales, 09/12/2017.

Andrea Danas, jueza de primera instancia del Juzgado CAyT N° 9 desde el 26/06/2008; exsecretaria del Juzgado N° 8 del Dr. Otheguy (2000-2006).

Gabriel De Bella, arquitecto; master en planificación estratégica regional, UBA; asesor legislativo en Comisión de Planeamiento 1997-1998; asesor en la Auditoría CABA, 20/12/2017.

Facundo Di Filippo, Legislador de la Ciudad m. c.; impulsor de leyes en materia de vivienda y defensa del espacio público, 26/10/2017.

Eduardo Epszteyn, exsecretario de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano GCBA (2002-2003); exsecretario de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable GCBA (2003-2006); legislador de la Ciudad m. c. 2007-2011; exauditor general de la CABA, 20/11-2015.

Rodolfo Fernández, arquitecto; integrante de SOS Caballito.

Malala Fontán, referente de No al Zoo, movimiento animalista, 14/12/2017.

Fundación Ciudad, Mora G. C. de Arauz y Andreina de Luca de Caraballo, coordinadora de programas y presidenta, respectivamente, 15/12/2017.

Andrés Gallardo, juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario de CABA; exdefensor adjunto del Ministerio Público de la Ciudad; cuestionario y respuestas por escrito 31/03/2018.

Andrés Gil Domínguez, abogado constitucionalista; profesor de Facultad de Derecho de la UBA, 05/02/2018.

Osvaldo Guerrica Echevarría, arquitecto; asesor en la Legislatura hasta 2017; presidente de la Asociación Amigos del Lago; impulsor de la defensa de los espacios verdes en la constituyente de 1996, 16/11/2016.

Aníbal Ibarra, constituyente de la Ciudad; ex jefe de Gobierno CABA; legislador de la Ciudad m. c.; cuestionario y respuestas por escrito del 07/02/2018.

Pedro Kesselman, convencional constituyente nacional; abogado defensor del espacio público y verde, especialmente en el barrio de Palermo, 20/12/2017.

Sergio Kiernan, periodista; arquitecto responsable de temas ambientales y patrimoniales en el suplemento m² de Página 12, 20/12/2017.

Elena Liberatori, jueza en lo Contencioso Administrativo y Tributario de CABA; cuestionario y respuestas por escrito del 19/02/2018.

Marcelo López Alfonsín, juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario de CABA; abogado ambientalista; profesor de Recursos Naturales y Derechos Humanos, Facultad de Derecho, UBA, 13/12/2017.

Patricia Gabriela López Vergara, jueza en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires; solicitud de información y respuesta con envío materiales por mail del 23/02/2018.

Luis F. Lozano, juez del Tribunal Superior de la Ciudad y su presidente al momento de la entrevista, 2017.

Manuel Ludueña, urbanista, asesor en la Legislatura de CABA, 25/10/2017.

Martín Machain, editor responsable de enelsubte.com, 05/05/2018.

Nidia Marinaro, arquitecta; integrante de Agenda Urbana y PropAmba, 01/11/2017.

Blas Matías Michienzi, Fiscal en lo Penal, Contravencional y de Faltas, responsable de la Unidad Fiscal Especializada en Materia Ambiental (Ufema) del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, 27/12/2017.

Andrés Nápoli, abogado ambientalista; director ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 20/12/2017.

Carolina Palacio, integrante del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), 22/12/2017.

Alejandra Petrella, jueza en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA; cuestionario y respuestas por escrito del 13/02/2018.

Proteger Barracas, respuesta institucional a nuestro cuestionario del 15/01/2018.

Ricardo Rebagliatti, ingeniero agrónomo; especialista en gestión ambiental; exsubsecretario de Medio Ambiente GCBA (1996-1997), 02/01/2018.

Ricardo Romero, politólogo, asesor constituyente de la Ciudad; experto en participación ciudadana, 08/12/2017.

Guillermo Scheibler, juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario de CABA; presidente de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 03/11/2017.

Enrique Viale, abogado ambientalista, Asociación Abogados Ambientalistas; exasesor Legislatura CABA; asesor del senador Fernando Solanas, 31/10/2017.

Laura Weber, arquitecta; especialista en preservación del patrimonio arquitectónico y planeamiento urbano en la Defensoría del Pueblo de CABA; directora de la Comisión Especial de Patrimonio Arquitectónico y Paisajístico de la Legislatura CABA 2006-2009, 09/12/2017.

Inés Mónica Weinberg, jueza del Tribunal Superior de la Ciudad desde 2013 y su presidenta al momento de la entrevista; exjueza del Tribunal Penal Internacional para Ruanda; integró la Sala de Apelación del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, 2003-2008; excamarista de la Sala II de la en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA, 2000-2003 y 2009-2013; exjueza Nacional en los Civil, 1993- 2000, 10/01/2018.

Carlos Wilkinson, sociólogo, integrante del Movimiento Comunero; fundador de la Red de Vecinos por Buenos Aires, 05/01/2018.

Otras consultas específicas

La Garganta Poderosa, referentes de la organización con trabajo territorial en villas (Zavaleta, 21-24, Fátima, Villa 20, Rodrigo Bueno, Villa 31, 1-11-14, Oculta, Plación Chacarita) desde hace 15 años, sobre urbanizaciones de villas, marzo 2018.

Gustavo Desplats, referente de Protocomuna Caballito, sobre alturas y juicios en Caballito, 15 y 18 de mayo de 2018.

Cuestionarios no respondidos

Fernando De la Rúa, ex jefe de Gobierno CABA; senador m. c.; ex presidente de la Nación. Se envió cuestionario. Dijeron de su parte que contestaría.

Jorge Telerman, exjefe de Gobierno CABA; ex vicejefe de Gobierno y exsecretario de Cultura CABA; se solicitó entrevista y se envió cuestionario.

Horacio Rodríguez Larreta, jefe de Gobierno CABA y exjefe de Gabinete de CABA; se solicitó entrevista y se envió cuestionario por mail.

Eduardo Elsztain, presidente de Cresud e IRSA; accionista mayoritario del Grupo IRSA (dueño de Alto Palermo, Abasto Shopping, Patio Bullrich, Shopping Dot y Distrito Arcos y concesionario del Buenos Aires Design). Se solicitó entrevista, se disculparon de contestar por razones de viajes.

Respuestas a pedidos de información pública (Leyes N° 104 y 303 de CABA y N° 25831 y 27275 de la Nación)

APRA, solicitudes del 03/04/2017 y del 14/02/2018; respuestas del 07/04/2017, 17 y 18/08/2017, del 22/02/2018 y del 27/02/2018.

Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires, solicitud del 09/05/2017; respuestas del 07/06/2017 y 11/08/2017.

AUSA, solicitud del 03/04/2017; respuestas del 08 y 26/05/2017.

Comisión Nacional de Museos, entregaron información personalmente en la entrevista a Teresa Anchorena.

Corporación Buenos Aires Sur SA, solicitudes del 10/04/2017 y del 17/05/2017; respuesta del 21/04/2017.

Corporación Puerto Madero SA, solicitud de información (Leyes CABA N° 104 y N° 303) del 05/04/2017; nunca respondido.

Defensoría del Pueblo de la Nación, dos solicitudes del 05/04/2017; respuestas del 27/04/2017 y 09/06/2017.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, mails con información de Hernán Invernizzi, director de Ambiente, del 03/06/2016 y del 13/07/2016, respondiendo a nuestros pedidos de dos solicitudes de información pública (Ley N° 104 y N° 303) del 11/04/2017, con respuestas del 10/05/2017 y del 22/05/2017.

Dirección General de Patrimonio, Museos y Casco Histórico, Ministerio de Cultura de la Ciudad, solicitud de 14/02/2018; respuesta del 28/02/2018.

Dirección General de Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, solicitud sobre audiencias públicas del 14/02/2018; respuesta del 05/03/2018.

Ministerio de Ambiente de la Nación, solicitud del 05/04/2017, respuesta del 10/04/2017.

Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires, respuesta del 26/04/2017 (contesta en parte lo requerido al APRA), solicitud del 18/07/2017 (ante reclamo telefónico responden que habían brindado toda la información en su haber vía APRA).

Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte de la Ciudad de Buenos Aires; solicitud del 18/07/2017 –nunca respondida–, reclamos telefónicos del 14/02/2018; respuesta de la Subsecretaría de Tránsito y Transporte del 05/03/2018, remitiendo parcialmente al Boletín Oficial y parcialmente al APRA.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, solicitudes del 05/04/2017 y 30/05/2017; respuestas del 28/04/2017 (solicita prórroga) y del 22/05/2017.

Ministerio de Salud de la Ciudad, solicitud del 14/02/2018; respuesta del 14 y 26/03/2018.

Ministerio de Salud de la Nación, solicitud de 30/05/2017; respuestas del 05/07/2017 (solicita prórroga) y 11/07/2017.

Ministerio de Transporte de la Nación, solicitud del 30/05/2017; respuesta por mail.

Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad, dos solicitudes de información presentadas el 09/05/2017; respuesta del 19/07/2017 y del 12/07/2018.

Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana del Gobierno de la Ciudad, Jefatura de Gabinete del GCBA, solicitud del 14/02/2018.

Respuestas a solicitud de información

CEDOM, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, sobre leyes ambientales (enero 2018), de protección patrimonial, leyes vetadas, leyes declaradas inconstitucionales por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad 1996-2017 y

proyectos de ley de emergencia ambiental (febrero 2018) y sobre reglamentación y modificaciones de leyes de la Ciudad (marzo y mayo 2022).

Secretaría Parlamentaria, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, sobre integración de bloques 1996-2017 (febrero 2018).