

INTERPONE ACCIÓN DE AMPARO COLECTIVO AMBIENTAL - SOLICITA MEDIDA CAUTELAR DE NO INNOVAR.

Señor/a Juez/a:

La Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad (CUIT N° 30-71550690-0), representada por su Presidente, Sr. Jonatan Emanuel Baldiviezo (DNI 30.150.327), con domicilio real en la calle Bolívar N° 1433 PB 2, de esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires; con el **patrocinio letrado** del Sr. **Jonatan Emanuel Baldiviezo** (T. 101 F. 26 CPACF), constituyendo **domicilio legal** en la calle Lavalle N° 1.388 Casillero N° 1.262 de esta Ciudad, y constituyendo **domicilio electrónico** en 20301503270, se presenta y respetuosamente dice:

I. OBJETO

Que por medio del presente escrito vengo a **promover acción de amparo colectivo** en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, del art. 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA) y de la Ley 2145, **contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, con el objeto que:

A. Se declare la **inconstitucionalidad y nulidad de la Ley N° 6447** que creó el Distrito del Vino y demás normativa dictada en consecuencia, porque no se cumplió con la convocatoria y realización de la **audiencia pública obligatoria** que dispone el art. 63 de la CCABA, **no se cumplió con el procedimiento de doble lectura** que establecen los arts. 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad, y por violar los derechos que surgen de la **Democracia Participativa Ambiental**, en particular el derecho de todo habitante de la ciudad a participar en la toma de decisiones de políticas de planificación y ambientales en el marco de las instancias participativas obligatorias dispuestas en la Constitución de la Ciudad y el Plan Urbano Ambiental (Opinión Consultiva N° OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; arts. 3, 5, 6 y 7 del Acuerdo de Escazú; art. 1, 11, 12, 26, 27, 30, 63, 89, 90 y 104, incisos 27 y 29 de la Constitución de la Ciudad; Ley N° 6; y arts. 4, 19, 20 y 21 de la Ley N° 25.675).

A los efectos de no tornar ilusoria la referida petición, y encontrándose plenamente reunidos los requisitos de admisibilidad, se requiere el **dictado de una MEDIDA CAUTELAR** con carácter **urgente** con el objeto de que:

B. Se **ordene la suspensión de la vigencia y efectos de la Ley N° 6447** y demás normativa dictada en consecuencia, porque no se cumplió con la convocatoria y realización de la audiencia pública obligatoria que dispone el art. 63 de la CCABA, no se cumplió con el procedimiento de doble lectura que establecen los arts. 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad, y por violar los derechos que surgen de la Democracia Participativa Ambiental, en particular el derecho de todo habitante de la ciudad a participar en la toma de decisiones de políticas de planificación y ambientales en el marco de las instancias participativas obligatorias dispuestas en la Constitución de la Ciudad y el Plan Urbano Ambiental (Opinión Consultiva N° OC-23/17 de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos; arts. 3, 5, 6 y 7 del Acuerdo de Escazú; art. 1, 11, 12, 26, 27, 30, 63, 89, 90 y 104, incisos 27 y 29 de la Constitución de la Ciudad; Ley N° 6; y arts. 4, 19, 20 y 21 de la Ley N° 25.675).

II.- PERSONERÍA

Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad

Acreditamos personería jurídica otorgada por la Inspección General de Justicia, por Resolución N° 687 de fecha 28 de abril del año 2017, acompañando copia digital de la copia certificada por escribano público de la misma.

Asimismo, se acompaña copia del Acta de la Asamblea General Ordinaria de fecha 16 de octubre de 2020 en la que consta **la designación del Sr. Jonatan Emanuel Baldivieso** (DNI 30.150.327) como presidente de la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad.

Se acompaña el **certificado de inscripción de las autoridades** vigentes en la Inspección General de Justicia (Trámite N° 9184877 / Fecha de inscripción 6 de Octubre de 2021).

En su artículo 2º del estatuto se define el objeto social:

"Artículo SEGUNDO: Son sus propósitos, sin fines de lucro: a) Estudiar, difundir, reflexionar sobre los conceptos, los planteamientos, la historia, los pensadores y las propuestas concretas del paradigma del Derecho a la Ciudad y del Buen Vivir en la Ciudad, e impulsar su adopción en las políticas públicas y conductas sociales. b) **Promover la justicia social y espacial, la defensa de los grupos vulnerados, la protección y respeto al ambiente, la igualdad y no discriminación, la no dominación de unos sobre otros, el respeto por la diversidad, la participación, la no violencia, la sustentabilidad y la defensa y protección de los derechos humanos, así como todos los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, en los Instrumentos Internacionales, en las constituciones locales y en las leyes y normas inferiores.** c) **Promover la participación y empoderamiento de las personas en la vida política,** económica, social y cultural de las de las ciudades, propendiendo a que la comunidad ejerza su derecho a saber y el derecho a decidir. **d) Trabajar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, fomentando el control y transparencia de los actos de gobierno;** llevar a cabo investigaciones y desarrollar herramientas de control de los indicadores socioeconómicos utilizados para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones locales e internacionales asumidas por el Estado Argentino. e) Velar por el cumplimiento de los derechos de usuarios y consumidores en el consumo de bienes y el uso de servicios públicos y privados. **f) Realizar un seguimiento continuo de las políticas urbanas, analizarlas y proponer modificaciones o adecuaciones de las**

existentes, e impulsar nuevas políticas bajo el paradigma del Derecho a la Ciudad, especialmente aquellas destinadas a eliminar la segregación socio-espacial y la pobreza estructural. g) Defender e impulsar las cuestiones relacionadas al presente objeto social ante cualquier organismo y poder del Estado. h) Fomentar la participación de personas que se propongan la misión de revertir las tendencias del deterioro del ambiente y promover una sociedad más igualitaria, sostenible y justa, a fin de no comprometer el desarrollo de las futuras generaciones. i) Propender a que la comunidad en general cuente con pleno acceso a la información. **h) Profundizar la democratización de la Ciudad, de sus medios de producción y reproducción; de la gestión, administración y toma de decisiones en la Ciudad; en el acceso y posesión de la Ciudad; en el acceso a los servicios públicos; y en el uso del espacio público.**

Para el cumplimiento de sus fines, la Asociación podrá, por sí o en articulación con otros, y siempre sin fines de lucro: a) Desarrollar y ejecutar proyectos de investigación y actuación relacionados con la promoción de los derechos humanos y el paradigma del Derecho a la Ciudad y todo lo relacionado al cumplimiento del objeto social, en ámbitos locales, nacionales, regionales e internacionales. b) Incidir en las políticas públicas, recomendando acciones, programas, planes, entre otros, y proponiendo la puesta en práctica de políticas que permitan un adecuado marco de implementación del paradigma del Derecho a la Ciudad. c) Propiciar la creación de herramientas que permitan el monitoreo, control y cumplimiento de políticas públicas en vinculación con el objeto social. d) Promover el diálogo intersectorial, la búsqueda y construcción de consensos y la cooperación entre distintos actores a nivel nacional e internacional como herramienta para la consolidación del objeto social. **e) Iniciar reclamos y acciones judiciales y administrativas relacionadas al objeto social.** f) Vincularse con entidades similares, fomentar su creación y asociarse a ellas. g) Elaborar y distribuir publicaciones, revistas, folletos, libros y todo otro documento sobre temas relacionados con el objeto de la Asociación. h) Desarrollar actividades de difusión y generación de información electrónica, medios gráficos y audiovisuales para mejorar el acceso público a la información vinculada a los temas establecidos en el objeto social. i) Realizar y participar en debates, simposios, conferencias, seminarios, congresos, dictar cursos, talleres, actividades de capacitación y entrenamiento, organizar grupos de estudio, así como el establecimiento de becas y programas de intercambio, reuniones con especialistas vinculados a la materia central objeto de la organización, tanto en el ámbito público como privado. j) Realizar funciones de asesoramiento, asistencia técnica o consultoría a organizaciones y organismos públicos, municipales, provinciales, universidades, organizaciones de la sociedad civil, o particulares, nacionales o extranjeros, interesados en impulsar proyectos relacionados al objeto de la Asociación. k) Recurrir ante el poder público ya sea de carácter estatal, provincial y/ o municipal, para que realicen o colaboren en cualquier clase de emprendimiento que tienda a concretar alguna de las actividades mencionadas, celebrando al efecto los

convenios pertinentes. 1) Crear, en el seno de la Asociación, centros e institutos de estudio, capacitación e información que sirvan como instrumentos para alcanzar los objetivos señalados. m) Promover el voluntariado y la participación de: estudiantes, profesionales y de todo aquel ciudadano o ciudadana con vocación de trabajo social, facilitando su convocatoria, incorporación, formación, seguimiento y reconocimiento. n) Procurar la vinculación y cooperación de personas físicas y/ o jurídicas de carácter público y/ o privado, del país o extranjeras, para formalizar convenios y realizar trabajos en común que propendan al logro del objeto social. o) Promover investigaciones con miras a fortalecer las instituciones democráticas y colaborar con la efectivización de los derechos fundamentales y humanos, con especial énfasis en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población. p) Promover ciclos de charlas dirigidas a profesionales que tengan interés en la temática que contiene el objeto social. Promover talleres de capacitación experienciales, participativos, dialogados, e informativos con en foque sobre los derechos fundamentales y humanos y los principios democráticos. **q) Intervenir administrativa y judicialmente para garantizar el acceso a la justicia y garantizar el logro y el cumplimiento concreto de los derechos fundamentales y humanos y los principios democráticos que se vieran vulnerados por acción u omisión de las autoridades administrativas, legislativas, judiciales y / o particulares.** - Los honorarios de los profesionales que se contrataren estarán a cargo de la entidad. Todas las actividades que la entidad realice serán sin fines de lucro." (Resaltado no se encuentra en el original)

En la **Asamblea General Ordinaria** de fecha 16 de octubre de 2019, se **autorizó**, en el segundo orden del día, al **presidente de la asociación en forma genérica a iniciar causas judiciales y garantizar la prosecución de cada proceso judicial correspondiente que tengan por objeto la defensa de derechos y problemáticas incluidas en el objeto de la Asociación.**

III.- FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA

III.A. SOBRE LA LEY N° 6.287.

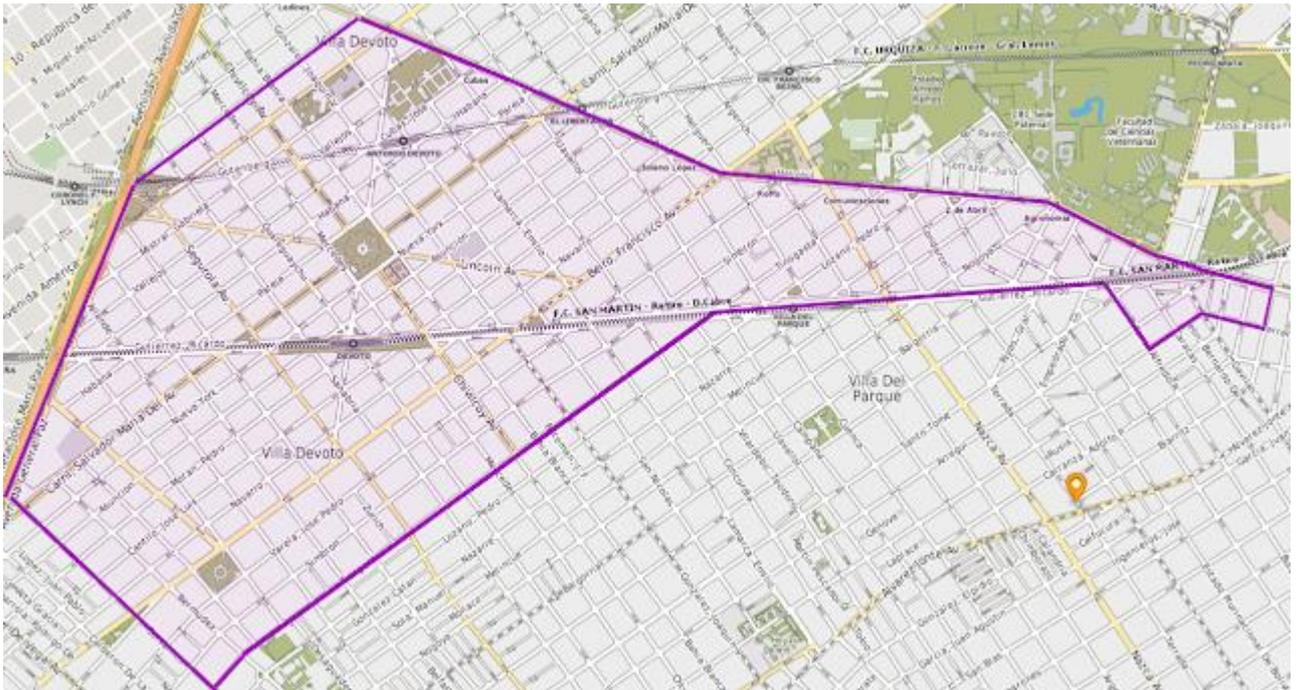
El 11 de noviembre de 2020, se presentó el [proyecto de Ley N° 2707-D-2020](#) en la Legislatura porteña. Con posterioridad se agregó el [Expediente N° 1980-D-2021](#), presentado el 11 de agosto de 2021.

Este proyecto fue sancionado por la Legislatura, en una única lectura, el 2 de septiembre de 2021, dando origen a la [Ley N 6447](#).

En el **art. 1** se establece que: "La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo económico de un área geográfica de la Ciudad mediante el otorgamiento de beneficios impositivos a quienes realicen inversiones destinadas al desarrollo de

espacios para llevar adelante actividades relacionadas al campo de la industria vitivinícola”.

El **art. 2** crea el Distrito del Vino de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en adelante "el Distrito", dentro del área comprendida por las calles 12 de octubre, Espinosa, Biarritz, Avenida San Martín, Carlos Antonio López, Avenida General Paz, Cervantes, Tinogasta, Emilio Lamarca, Ricardo Gutiérrez, Alfredo R. Bufano y Terrero, en ambas aceras conforme el plano que como Anexo I forma parte integrante de la presente Ley.



EL **art. 3** dispone que: “Son sujetos beneficiarios de las políticas de fomento previstas por la presente Ley, las personas humanas, las personas jurídicas y uniones transitorias de empresas que **realicen desarrollos de espacios** dentro del Distrito los cuales sean destinados exclusivamente a la realización de actividades relacionadas a la industria vitivinícola, siendo de:

- a. Distribución de vinos;
- b. Bodegas, vinotecas y cavas;
- c. Museos y exposiciones relacionadas al vino;
- d. Centros de enseñanza, formación y capacitación sobre el vino;
- e. Administración de empresas vitivinícolas;
- f. Comercialización mayorista y minorista de vino.”

El **art. 5** establece que “(c)orresponde a la Autoridad de Aplicación: a. promover la realización de desarrollos de espacios en el Distrito para la realización de actividades comprendidas en el artículo 3”.

La Ley establece un **régimen de beneficios**:

Artículo 10.- Los beneficiarios inscriptos al Registro podrán computar **como pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos** un porcentaje del monto invertido en un proyecto de desarrollo de espacios dentro del Distrito, respecto de la totalidad de las actividades económicas que desarrollen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme a su ingreso y de acuerdo a la siguiente tabla:

Proyecto de desarrollo	Porcentaje de la inversión
1º al 15º	70%
16º en adelante	50%

Artículo 15.- Los beneficiarios deberán destinar el uso de las instalaciones desarrolladas a alguna de las actividades relacionadas a la industria vitivinícola durante un plazo de al menos cinco (5) años contados desde la efectiva radicación, finalización de la obra o mejora efectuada, bajo apercibimiento de proceder a la devolución de los montos otorgados como consecuencia del beneficio impositivo previsto en el artículo 10, con más sus actualizaciones e intereses correspondientes.

Artículo 18.- El Ministerio de Desarrollo Económico y Producción junto al Ministerio de Hacienda y Finanzas, o los organismos que en futuro los reemplacen, determinarán de manera conjunta el tope máximo anual destinado al beneficio establecido en la presente Sección, de conformidad la disponibilidad presupuestaria.

Artículo 19.- El Banco de la Ciudad de Buenos Aires podrá implementar líneas de crédito preferenciales, tendientes a promover la realización de proyectos de desarrollos de espacios a los fines de la construcción compra, alquiler, mejora y acondicionamiento de inmuebles dentro del Distrito, así como en la adquisición de equipamiento relacionado a las actividades relacionadas al vino a desarrollar.

Artículo 24.- El régimen promocional establecido por la presente ley regirá hasta el 31 de enero de 2035.

El 3 de noviembre de 2021, se reglamentó la Ley N° 6447 a través del [Decreto N° 343/2021](#).

III.B. EL DISTRITO DEL VINO COMO UN EMPLAZAMIENTO COMERCIAL

La Real Academia Española define **“emplazamiento”**¹ como “Situación, colocación, ubicación”.

El **Despacho N° 243/2021**, emitido en el trámite del Expediente N° 2707-D-2020 y Expediente N° 1980-d-2021, expresa:

¹ <https://dle.rae.es/emplazamiento>

“Que el Gobierno local desde hace algunos años ha creado distintos distritos productivos como herramienta de desarrollo urbano, con el objetivo de estimular o afianzar la radicación de empresas privadas por medio de la inversión pública y del otorgamiento de exenciones fiscales;

Que dicha política pública destinada a promover el desarrollo económico en diversos puntos de la ciudad ha fomentado la creación de distritos según las características y particularidades de cada barrio, definiendo sectores geográficos delimitados con vinculación en la materia que se busca impulsar;

Que la iniciativa legislativa tiene por propósito crear el Distrito del Vino en un sector de la Comuna N° 11 comprendido entre las calles 12 de octubre, Espinosa, Biarritz, Avenida San Martín, Carlos Antonio López, Avenida General Paz, Cervantes, Tinogasta, Emilio Lamarca, Ricardo Gutiérrez, Alfredo R. Bufano, y Terrero;

(...) Que el objetivo central es fomentar el desarrollo económico por medio de la reducción de la carga fiscal y del otorgamiento de incentivos crediticios para aquellos sujetos vinculados a la industria vitivinícola que decidan establecerse en la zona;

(...) Que por último se buscará crear un espacio público como sede del Distrito del Vino que será impulsado entre sector público y privado, cuyo objetivo será potenciar las actividades que se desarrollen en este sector vinculadas a la vitivinicultura”.

En la **Versión Taquigráfica** de la sesión ordinaria de la Legislatura del 2 de septiembre de 2021, consta el debate de la aprobación del Distrito Vino:

*“Sr. Del Gaiso: (...) Este proyecto, además, implica **una suerte de refundación en la Comuna 11** porque hay un arraigo histórico con el vino, sobre todo en el barrio de La Paternal. Allí están las estaciones del ferrocarril San Martín que históricamente traía el vino a granel desde Mendoza y luego se envasaba en las bodegas que había en La Paternal. Esas bodegas hoy quedaron como depósitos. Este Distrito también aporta a la recuperación de ese antiguo polo que hoy está en desuso.*

¿Cómo es el lugar donde va a estar ubicado el Distrito? El barrio de Devoto tiene una fisonomía muy particular. Se lo denomina —El jardín de la Ciudad||: combina patrimonio cultural —bibliotecas, colegios y edificios históricos— con mucho espacio verde. Y se caracteriza por ser un nuevo polo gastronómico donde hay muchas vinotecas y mercados orgánicos. Esto también lo convierte en un lugar propicio para el desarrollo del Distrito, más si consideramos las nombradas Semana del Malbec, la Noche del Vino o de las Vinotecas. Es decir, el vino tiene una identificación plena con el barrio de Devoto”.

Tanto de los fundamentos del Despacho 243/2021 que dio origen a la Ley N° 6447 como de las intervenciones en el recinto legislativo durante el debate previo a la sanción de esta ley, se desprende que el GCBA y la Legislatura porteña decidieron establecer e impulsar un **nuevo emplazamiento comercial** a través de beneficios fiscales en la Comuna N° 11.

III.B. VIOLACIÓN DEL ART. 63 DE LA CCABA.

De acuerdo al **art. 63** de la Constitución de la Ciudad la convocatoria a Audiencia Pública "es obligatoria **antes del tratamiento legislativo** de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, **emplazamientos** industriales o **comerciales**, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos". (El resaltado no se encuentra en el original).

Esta norma es un mandato directo para el Poder Ejecutivo y la Legislatura de la ciudad. Establece como condición que, en forma previa a remitir proyectos a la Legislatura de la Ciudad, o en su caso, antes de que se inicie su tratamiento legislativo, que tengan por objeto "emplazamientos comerciales" en la Ciudad, debe realizarse obligatoriamente una audiencia pública.

Uno de dichos mecanismos de democracia participativa establecidos en la Constitución de la Ciudad es la audiencia pública obligatoria del art. 63 de la CCABA.

En las **discusiones previas a la aprobación del art. 63 en el seno de la Convención Constituyente** se advierte la importancia que los constituyentes dieron a estos mecanismos de democracia participativa.

"Sr. Martínez: (...) En primer lugar, tenemos la figura de la audiencia pública. En el artículo puesto a consideración de los señores convencionales, hemos previsto dos mecanismos concurrentes para generar audiencias públicas: uno, por iniciativa de la Legislatura, del Poder Ejecutivo o de las autoridades comunales –una vez que se establezca la división de esta ciudad en distritos–, para debatir asuntos de interés general; y otro, concurrente con el anterior, a iniciativa de individuos en número suficiente, que en el artículo fijamos en el medio por ciento del electorado de la ciudad o de la zona que corresponda.

Además, determinamos una banda de temas para los cuales es obligatoria la formalización de la audiencia pública. Al respecto hemos tenido un interesante debate, que creo encontró un equilibrio, porque sobre la base de los temas más críticos, que por su definición involucran efectos sociales más abarcativos –si bien podrían ser muchos más, elegimos los más importantes para esta nueva figura que se ejercitará en la ciudad–**establecemos que será obligatoria la audiencia pública antes del tratamiento legislativo de los proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.**

Nos parece que estas cuestiones han sido motivo de conflicto en el pasado por el manejo de la cosa pública en nuestra ciudad. Por eso es sumamente importante que el tratamiento legislativo de normas relativas a estas cuestiones obligue a una audiencia pública. Prevemos que el gobierno adopte un mecanismo simétrico, y esperamos que el Poder Ejecutivo tome iniciativas similares ante cuestiones de envergadura que tengan que ver con estos temas o con otros análogos.

(...) **Sra. Collin.-** (...) En primer lugar, la audiencia pública nos parece un mecanismo eficiente ya que hasta hoy tanto el poder administrador de la ciudad como el Legislativo no han tenido que dar cuenta de sus gestiones y el proceso de toma de decisión ha resultado ajeno aun a los propios interesados.

Como se ha dicho, establecemos tres formas de audiencia, convocadas por el Ejecutivo de la ciudad, por los poderes zonales y por el Legislativo o por el pueblo con número suficiente de votos.

En este sentido, la audiencia pública es un mecanismo eficaz ya que en ella encontramos un espacio entre las autoridades y la comunidad para la discusión, el intercambio y la rendición de cuentas. También damos cierta certeza al pedir y explicitar en esta cláusula la presencia inexcusable del funcionario público.

Asimismo consagramos mecanismos a través de los cuales el Poder Legislativo se expresa en asuntos que son caros a esta ciudad y a la opinión pública, sobre todo en los últimos diez años aproximadamente –aunque es una tendencia que abarca la gestión urbana en todos los países del mundo–, a fin de dar transparencia a la discusión de algunos temas, como el caso ya citado por el presidente de la comisión de las normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

De esta manera, si bien este instituto no tiene carácter vinculante, sí consideramos que permite dar curso a la explicitación de demandas y opiniones en áreas de interés colectivo. Esto, al mismo tiempo, por el nivel de exposición pública implicado, servirá indirectamente como reaseguro para la transparencia de la gestión administrativa". (Versión Taquigráfica del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires -8ª REUNIÓN - 6ª SESIÓN ORDINARIA - 6 DE SEPTIEMBRE DE 1996).

De la palabra de los constituyentes de la Ciudad surge que los temas para los cuales se estableció la obligatoriedad de convocar a audiencia pública en forma previa a su tratamiento legislativo **son asuntos de gran interés público y que este mecanismo sirve como un reaseguro para la transparencia** de la gestión administrativa y para evitar conflictos en el manejo de la cosa pública.

Asimismo, la jurisprudencia ha añadido que “[...] la colaboración ciudadana en la toma de decisiones públicas constituye una forma de asegurar el Estado de Derecho y, asimismo, la consiguiente estabilidad del sistema político (NINO, Carlos Santiago, “Fundamentos de Derecho Constitucional”, Ed, Astrea, 1992)” (Cámara de Apelaciones CAyT, Sala I, “García Elorrio Javier María c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, expediente nº EXP 3586/0, sentencia del 19 de mayo de 2003, voto del Dr. Carlos F. Balbín).

Especial relevancia cobra lo aquí analizado a la luz de lo dicho por la doctrina en cuanto a que “[...] Ya no basta el imperio de la autoridad de quien ejerce ocasionalmente el poder; ya no satisface la voz de mando, sea quien fuere el que

manda. Ahora se intenta conseguir una sociedad cada vez más participativa, y la sociedad se queja cuando un gobierno intenta decidir y actuar sin consensuar con nadie, sin consultar, sin acordar ni ceder posiciones. Los esquemas clásicos de la democracia representativa no se rechazan, sino que se postulan como insuficientes: Hay que crear nuevas y adicionales formas de participación del pueblo en el poder, de modo tal que su influencia en él no se limite a la elección de candidatos electorales, y hay que tenerlas constantemente en ejercicio, con pleno conocimiento que los derechos de participación que no se exigen ni ejercen prontamente se atrofian” (Conf. Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, Buenos Aires, FDA, 2009, 10ma. Ed., p. II-25.)

En la sentencia de **fecha 9 de febrero de 2022** (Actuación N° 151215/2022) dictada en la causa caratulada **“ASOCIACIÓN CIVIL Y VECINAL S.O.S. CABALLITO POR UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO – AMBIENTAL”**, Expte. N° 253284-2021/0 (J-01-00253284-7/2021-0), trató de una situación alcanzado por el art. 63 de la CCABA, en este caso, se trataba de la modificación del uso del dominio público: “La avenida Honorio Pueyrredón es una calle, las calles pertenecen al dominio público (inc. f, art. 235, CCyCN). Ahora bien, parece plausible avizorar que el proyecto de obra en cuestión provocaría una modificación del uso del dominio público debido a las modificaciones que introducirá sobre la traza de la calle mencionada y a lo largo de varias cuadras. De tal manera que se presentaría la necesidad de realizar una audiencia pública obligatoria según lo prescribe el art. 63 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, audiencia pública que debería hacerse bajo el marco de la ley n° 6 y ser llevada a cabo por el Poder Ejecutivo y la Comuna involucrada al tratarse de un tema de competencia concurrential (cfr. art. 11, ley 1777)”.

La convocatoria obligatoria a instancias de participación constituye un derecho de cada uno de los habitantes de la Ciudad, derecho a ejercer el derecho a participar en las decisiones que afectan los bienes comunes de la Ciudad, en cuestiones de interés público y como en el caso concreto referidas al ordenamiento territorial y planeamiento urbano de la Ciudad.

La conducta del GCBA aquí **denunciada lesiona el derecho de todo habitante de la ciudad a participar en la elaboración de las políticas públicas y en la discusión de proyectos orientados a influir en la planificación de la ciudad tal como lo reconoce la normativa citada anteriormente.**

La Ley N° 6447, como se expresó con anterioridad, dispone un nuevo emplazamiento comercial en la ciudad destinado a la realización de actividades relacionadas a la industria vitivinícola, siendo de:

- a. Distribución de vinos;
- b. Bodegas, vinotecas y cavas;
- c. Museos y exposiciones relacionadas al vino;
- d. Centros de enseñanza, formación y capacitación sobre el vino;
- e. Administración de empresas vitivinícolas;

f. Comercialización mayorista y minorista de vino.

El **art. 3** aclara que la ley tiene por objeto estimular el **desarrollo de espacios** dentro de la Comuna N° 11, es decir, desarrollar un emplazamiento comercial relacionadas a la industria vitivinícola.

La Ley N° 6447 no sólo es una ley de beneficios impositivos sino una política de promoción para transformar un sector de la ciudad en un nuevo polo productivo.

El emplazamiento comercial también se hace visible en el espacio público como se notará en las siguientes imágenes.





La Ley N° 6447 fue aprobada por simple lectura y sin que se realice ninguna audiencia pública.

El art. 63 de la Constitución de la Ciudad dispone **que debe convocarse en forma OBLIGATORIA a Audiencia Pública** en forma previa al tratamiento Legislativo. Esto no fue cumplido durante el tratamiento de los Proyectos de Ley que dieron origen a la Ley N° 6447.

El art. 3 de la Ley N° 6 establece: “La omisión de la convocatoria a la Audiencia Pública, cuando ésta sea un imperativo legal, o su no realización por causa imputable al órgano convocante es causal de nulidad del acto que se produzca en consecuencia, quedando abierta la actuación judicial”.

Por su parte, su art. 4° dispone que: “El incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley podrá ser causal de anulabilidad del acto, por vía administrativa o judicial”.

En consecuencia, la Ley N° 6.447 debe ser declarada nulos por violación del derecho a la participación ciudadana y a ejercer la democracia participativa.

III.C. VIOLACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DOBLE LECTURA DURANTE EL TRÁMITE PARLAMENTARIO DE LA LEY 6447: Excepción a regímenes generales.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece en su **artículo 89** que tienen el procedimiento de doble lectura: “6. *Las que consagran excepciones a regímenes generales (...)*”.

El **art. 90 de la CCABA** regula el procedimiento de doble lectura que dispone en su **inciso N° 3** la obligación de publicar y convocar a audiencia pública dentro del plazo de treinta días. Por último, en el **último párrafo**, dispone que ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones al trámite de doble lectura y si lo hiciera éstas son **nulas**.

Cómo se detalló con anterioridad, la Ley establece un **régimen de beneficios** fiscales que constituyen una excepción a la regulación del impuesto sobre los ingresos Brutos.

*Artículo 10.- Los beneficiarios inscriptos al Registro podrán computar **como pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos** un porcentaje del monto invertido en un proyecto de desarrollo de espacios dentro del Distrito, respecto de la totalidad de las actividades económicas que desarrollen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme a su ingreso y de acuerdo a la siguiente tabla:*

<i>Proyecto de desarrollo</i>	<i>Porcentaje de la inversión</i>
<i>1º al 15º</i>	<i>70%</i>
<i>16º en adelante</i>	<i>50%</i>

Artículo 24.- El régimen promocional establecido por la presente ley regirá hasta el 31 de enero de 2035.

Por regla general, ningún habitante de la ciudad tiene habilitado computar como pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos un porcentaje del monto invertido en un proyecto. Quienes tienen estos beneficios fiscales los reciben en virtud de leyes de excepción a la normativa general que regula los ingresos brutos en el Código Fiscal de la ciudad.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ha querido establecer la participación ciudadana para garantizar la transparencia de la discusión porque estos beneficios fiscales constituyen privilegios económicos que beneficiarán a unos pocos con los recursos de toda la población.

Siempre que el Estado otorga privilegios económicos a un sector o a algunas empresas deben tomarse todos los mecanismos de control, transparencia, publicidad y participación ciudadana como método para evitar que el bien común quede supeditado a intereses particulares o a casos de corrupción.

Por este motivo, toda excepción a normas generales debe contar con el procedimiento de doble lectura.

En el presente caso, la norma general es el Código Fiscal de la ciudad en tanto regula el impuesto a los ingresos brutos. La norma de excepción es la ley 6447 que establece una regulación de excepción que permite a los beneficiarios de la ley computar como pago a cuenta del impuesto sobre los Ingresos Brutos un porcentaje

del monto invertido en un proyecto de desarrollo de espacio dentro del Distrito del Vino.

En consecuencia, **para la aprobación de la Ley N° 6447 debió aplicarse el procedimiento de doble lectura tal como lo exige el art. 89 inciso 6 y el art. 90 de la Constitución de la Nación.**

Cómo esto no sucedió, **el art. 90 de la CCABA, en su último párrafo, establece como sanción la declaración de nulidad de la autorización legislativa, en este caso de la Ley N° 6447.**

En la reciente **sentencia** de fecha 13 de agosto de 2021 (Actuación N° 1425070/2021), dictada en la causa caratulada **“ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE AMPARO -IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD”**, Expte. N° EXP 2669-2020/0, se expresó que:

“Llegado a este punto, resulta necesario señalar que lo que se encuentra en juego en autos es ni más ni menos que el derecho de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la participación en los asuntos públicos, tal como acertadamente lo planteó la entidad amparista en el escrito de demanda.

Como ya se refiriera, la Constitución de la CABA define al sistema de Gobierno como una “democracia participativa” (art. 1) y consagra a través de su articulado una serie de institutos y mecanismos, entre los que se encuentran las audiencias públicas del art. 63 y el procedimiento de doble lectura de los arts. 89 y 90.

Al respecto, la Cámara de Apelaciones del fuero expresó que “[...] la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires constituye una pieza jurídica que se distingue por definir a las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 1ro. como una democracia participativa. Consecuentemente, la Ciudad `promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden´ que impidan `la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad´ (art. 11, in fine). Se trata de un principio de participación que impregna todo el articulado de la Constitución local”¹⁷. En el mismo sentido sostuvo que “[...] el régimen jurídico institucional que el constituyente estableció para la Ciudad de Buenos Aires es un sistema de gobierno democrático, pluralista y de marcado carácter participativo – artículo 1 de la CCABA-; y que este modelo prevé mecanismos de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que no sólo permiten reorientar el sistema político hacia el ideal de una democracia deliberativa, sino que también hacen posible fortalecer y profundizar el pleno reconocimiento de los derechos individuales².

También, la jurisprudencia ha añadido que “[...] la colaboración ciudadana en la toma de decisiones públicas constituye una forma de

² Cámara de Apelaciones CAyT, Sala 2, “Confederación General Económica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/GCBA s/amparo”, expediente n° EXP N° 17813/0, sentencia del 11 de septiembre de 2007

asegurar el Estado de Derecho y, asimismo, la consiguiente estabilidad del sistema político (NINO, Carlos Santiago, "Fundamentos de Derecho Constitucional", Ed, Astrea, 1992)"³.

Especial relevancia cobra lo aquí analizado a la luz de lo dicho por la doctrina en cuanto a que "[...] Ya no basta el imperio de la autoridad de quien ejerce ocasionalmente el poder; ya no satisface la voz de mando, sea quien fuere el que manda. Ahora se intenta conseguir una sociedad cada vez más participativa, y la sociedad se queja cuando un gobierno intenta decidir y actuar sin consensuar con nadie, sin consultar, sin acordar ni ceder posiciones. Los esquemas clásicos de la democracia representativa no se rechazan, sino que se postulan como insuficientes: Hay que crear nuevas y adicionales formas de participación del pueblo en el poder, de modo tal que su influencia en él no se limite a la elección de candidatos electorales, y hay que tenerlas constantemente en ejercicio, con pleno conocimiento que los derechos de participación que no se exigen ni ejercen prontamente se atrofian"⁴.

Aplicadas estas nociones al caso de autos, la sanción de la ley n° 6179 colisiona con la guía de conducta participativa que imprime la normativa local; ello en cuanto ha privado tanto a habitantes, como legisladores y organizaciones especializadas, de intervenir conforme lo ordena la CCABA y colaborar en la mejor decisión a adoptar respecto al organismo que debe encargarse de velar por los derechos fundamentales de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por otro lado, las consecuencias de la omisión de observar fielmente los mecanismos impuestos por el texto constitucional están previstas en la misma Constitución y en la ley n° 6 de la Ciudad. En efecto, en el art. 90 de la Carta Magna local se establece, luego de describir el procedimiento de doble lectura, que "Ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas". En tanto, el art. 3 de la ley n° 6 dispone que "La omisión de la convocatoria a la Audiencia Pública, cuando ésta sea un imperativo legal, o su no realización por causa imputable al órgano convocante es causal de nulidad del acto que se produzca en consecuencia, quedando abierta la actuación judicial".

Sin embargo, las autoridades locales no dieron cumplimiento a las exigencias constitucionales relativas al procedimiento de aprobación de la ley, en franca colisión con el principio de democracia participativa y con el consecuente derecho de los habitantes de la Ciudad a participar en los asuntos públicos.

En definitiva, la norma cuestionada, además de transgredir un principio básico de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como es el de la

³ Cámara de Apelaciones CAyT, Sala I, "García Elorrio Javier María c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)", expediente n° EXP 3586/0, sentencia del 19 de mayo de 2003, voto del Dr. Carlos F. Balbín.

⁴ Conf. Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, Buenos Aires, FDA, 2009, 10ma. Ed., p. II-25.

democracia participativa, implica una afectación concreta al derecho de los habitantes de la Ciudad, de ser escuchados y de tomar participación activa en la decisión que se adopte respecto del destino de bienes del Estado afectados al bien de la comunidad.

III.C. VIOLACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DOBLE LECTURA DURANTE EL TRÁMITE PARLAMENTARIO DE LA LEY 6447: Modificación al Código de Planeamiento Urbano.

La Ley 6447 en apariencia es una ley de beneficios fiscales para promover un polo productivo, el Distrito del Vino. Pero también constituye una modificación a la planificación de la ciudad.

El actual **Código Urbanístico**, en su **art. 10.8.** establece que:

“10.8. Polos Productivos

Se reconoce a los Polos Productivos el uso aprobado dentro de sus respectivos perímetros y los usos que les resulten complementarios.

- *Tecnológico de Parque Patricios fijado por la Ley N° 2972.*
- *Turístico Tradicionalista Bicentenario fijado por la Ley N° 3336.*
- *Audiovisual–Chacarita, Colegiales y Palermo fijado por la Ley N° 3876.*
- *De las Artes – La Boca y San Telmo fijado por la Ley N° 4353.*
- *Deporte – Comuna 8 fijado por la Ley N° 5235.*
- *Diseño - Barracas fijado por la Ley N° 4.761.”*

Este artículo realiza un listado enunciativo de los Polos Productivos aprobados en la ciudad hasta la sanción de la Ley 6099 que sancionó el Código Urbanístico.

En su primer párrafo contiene un mandato general para el futuro que aplica tanto a los polos productivos sancionados como los que se aprueben a futuro.

El art. 10.8. del Código Urbanístico establece que una vez aprobado un nuevo Polo Productivo o Distrito se modifica automáticamente los usos autorizados en el polígono correspondiente a fin de que las actividades del nuevo Distrito puedan desarrollarse.

Entonces, cuando la Ley N° 6447 creó el Distrito del Vino destinado a la realización de actividades relacionadas a la industria vitivinícola (a. Distribución de vinos; b. Bodegas, vinotecas y cavas; c. Museos y exposiciones relacionadas al vino; d. Centros de enseñanza, formación y capacitación sobre el vino; e. Administración de empresas vitivinícolas; f. Comercialización mayorista y minorista de vino) esto implicó automáticamente la autorización de los usos en el polígono determinado por la ley a efectos de que dichas actividades puedan desarrollarse.

El art. 10.8 del Código Urbanístico es amplio con relación a la modificación de los usos y la correspondiente planificación de la ciudad. Dispone que se habilitan los usos del Distrito y también los usos que les resulten complementarios.

En consecuencia, cada vez que se aprueba un nuevo Polo Productivo o Distrito en la Ciudad se produce una modificación de los usos autorizados en una zona de la ciudad y la correspondiente modificación de las normas de planeamiento contenidas en el Código Urbanístico, específicamente las normas que regulan los usos para cada zona.

Por este motivo, la Ley 6447 también debió sancionarse con un procedimiento de doble lectura porque el art. 89, inciso 1, de la CCABA dispone que este se aplica a las materias y modificaciones relacionadas con el Código de Planeamiento (que ahora se llama Código Urbanístico)

Cómo esto no sucedió, el art. 90 de la CCABA, en su último párrafo, establece como sanción la declaración de nulidad de la autorización legislativa, en este caso de la Ley N° 6447.

III.D. VIOLACIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR Y A EJERCER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La omisión de convocar a las audiencias públicas obligatorias que establece la Constitución de la Ciudad, durante el trámite y sanción de la Ley N° 6447, constituye una violación grave del derecho a la Democracia Participativa y del derecho a participar en las discusiones más importantes de la ciudad a través de la audiencia pública, que constituyen derechos políticos de la ciudadanía porteña.

El GCBA tiene la obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos en igualdad de condiciones y contemplando que la totalidad de la ciudadanía pueda acceder a las instancias de participación ciudadana establecidas por la constitución y las leyes.

La Ley N° 6447 no sólo es una ley de beneficios fiscales sino el impulso para un nuevo emplazamiento comercial en la ciudad con modificación de la planificación. **Por este motivo, también resulta pertinente incluir el objeto de los presentes autos en el respeto por la Democracia Participativa Ambiental.**

El derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones de políticas y el derecho a la Democracia Participativa Ambiental y Social están reconocidos en:

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Arts. 1 (Democracia Participativa), 11 (efectiva participación en la vida política), 21 (salud), 24 (educación pública), 27 (proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo), 29 (Plan Urbano Ambiental), 32 (cultura), 34 (Seguridad), 38 (Elaboración participativamente de un plan de igualdad entre varones y mujeres),

39 (niños, niñas y adolescentes), 40 (juventud), 46 (participación de consumidores y usuarios), 47 (Comunicación: Los servicios estatales deben garantizar y estimular la participación social), 52 (Presupuesto), 58 (Ciencia y Tecnología), 61 (Derechos políticos y participación ciudadana), 62 (Ejercicio derechos políticos), 63 (Audiencia Pública Obligatoria), 80 (Legislatura y la participación vecinal), 89 (Procedimiento doble lectura), 90 (Audiencia pública), 104, incisos 27 y 29 (Promoción de la participación), 105, inciso 1, (poner a disposición información pública) y 131 (Consejos Consultivos Comunales).

- Declaración Universal de Derechos Humanos: art. 21 (derecho a la participación en los asuntos públicos).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: art. 25 (participación en los asuntos públicos).
- Convención Americana de Derechos Humanos: art. 23 (participación en los asuntos públicos).
- Carta Democrática Interamericana en su art. 6.
- 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, conocido como "[Acuerdo de Escazú](#)" ratificado en nuestro país a través de la Ley N° 27.566: Artículo 7. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.

III.D.1. DERECHO A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ORDEN INTERNACIONAL

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, con jerarquía constitucional conforme Art. 75 Inc. 22 establece en su **Art. 2**: “1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.

El **Art. 3** establece: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”.

En dicha convención se establece, en su **Art. 25** lo siguiente: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: **a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;**”

También, está previsto en el **art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica**, que expresamente dispone que “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y obligaciones: **a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos**”.

Existe otro instrumento que nos parece importante destacar: **LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA** (Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001). Establece en su **Art. 2** lo siguiente: “...La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”.

Su **Art. 6** plantea: “**La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad.** Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

En su **Art. 9** refiere: “La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa

en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

Por último, 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**, conocido como "**Acuerdo de Escazú**" fue ratificado en nuestro país a través de la [Ley N° 27.566, publicado en el Boletín Oficial en fecha 19 de octubre de 2020⁵](#).

En su **art. 1** establece: “Artículo 1º - Apruébase 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, celebrado en la Ciudad de Escazú –REPÚBLICA DE COSTA RICA–, el 4 de marzo de 2018, que consta de VEINTISÉIS (26) artículos y UN (1) anexo, el que, como ANEXO, en idioma español, forma parte de la presente ley”.

En su art. 7, el Acuerdo de Escazú, dispone:

“Artículo 7. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.

- 1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.*
- 2. Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.*
- 3. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.*
- 4. Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.*
- 5. El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.*

⁵ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236220/20201019>

6. El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre:

a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico;

b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas;

c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y

d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

7. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.

8. Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles.

9. La difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.

10. Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecue a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

11. Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación.

12. Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.

13. Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.

14. Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y

efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación.

15. *En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales*

16. *La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.*

17. En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se hará pública al menos la siguiente información:

- a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;
- b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo;
- c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos;
- d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible;
- e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate;
- f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y
- g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

La información referida se pondrá a disposición del público de forma gratuita, de conformidad con el párrafo 17 del artículo 5 del presente Acuerdo”.

En la sentencia de **fecha 9 de febrero de 2022** (Actuación N° 151215/2022) dictada en la causa caratulada **“ASOCIACIÓN CIVIL Y VECINAL S.O.S. CABALLITO POR UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO – AMBIENTAL”**, Expte. N° 253284-2021/0 (J-01-00253284-7/2021-0), el tribunal expresó: “El Acuerdo de Escazú, en lo que aquí resulta oportuno y posible analizar por los límites temporales de abordaje que las condiciones de tratamiento urgente del tema cautelar imponen, establece un concreto marco de obligaciones a los Estados para el acceso a la información ambiental, entre los que se exige respetar el principio de máxima publicidad, limitar las posibilidades de denegación de la información ambiental, determinar cuáles son las condiciones para la entrega de la información ambiental donde se impone la máxima celeridad posible para su entrega y gratuidad en su entrega. Se exige que los Estados, a través de las autoridades competentes, generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante, y que se lo haga de manera proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible y que tal información se actualice periódicamente. Se establecen pautas de organización para los sistemas de información ambiental, donde la accesibilidad es subordinante de los criterios organizacionales.

El Acuerdo garantiza la participación del público en cuestiones ambientales. El tema es tratado sustancialmente en el art. 7 del Acuerdo donde se garantiza este derecho por medio de una participación que **debe ser abierta e inclusiva en el proceso de toma de decisiones ambientales**, considerando los marcos normativos internos e **internacionales**. Los mecanismos de participación del público abarcan tanto proyectos como actividades y, también, los procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener efecto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud. Aquí quiero volver a señalar, poniendo en valor el principio de buena fe y los principios precautorios y preventivos establecidos en el propio Acuerdo, que la participación pública también debe realizarse en aquella toma de decisiones administrativas que van a establecer si un proyecto o actividad pueda tener efecto significativo sobre el medio ambiente, pues admitir la intervención solo luego de establecido el tipo de efecto ambiental de un proyecto o actividad es inhibir la puesta en valor de la participación misma que debe ser antes, durante y luego de la toma de decisión de cuestiones que interesen al ambiente. Por lo expuesto precedentemente, el Acuerdo obliga a que las autoridades competentes adopten medidas para asegurar que la participación del público sea posible **desde etapas iniciales** del proceso de toma de decisiones *“de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones”*. Asimismo, el procedimiento de participación pública debe contemplar plazos razonables que permitan al público informarse y participar efectivamente y la información debe ser comprensible, oportuna y a través de medios apropiados, tanto escritos como electrónicos u orales. En la misma dirección, el art. 7 del Acuerdo fija el contenido mínimo de la información ambiental a suministrar, tal como el tipo o naturaleza de la decisión ambiental a adoptar y, cuando sea posible, que esa información se suministre en lenguaje no técnico; debe informarse quién es la autoridad responsable en el proceso de toma de decisiones y qué autoridades o instituciones resultan involucradas; debe precisarse el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluye la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme el contexto de cada proceso y la autoridad competente debe tomar en cuenta el resultado del proceso de participación. El público también debe ser informado debidamente una vez adoptada una decisión y brindarse los fundamentos que la sustentan. La decisión y sus antecedentes deben ser públicos y accesibles. También es deber de la autoridad pública realizar los esfuerzos correspondientes para identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tenga o puedan tener impacto significativo sobre el medio ambiente y debe proveer acciones específicas para facilitar la participación.

Según el art. 7 del Acuerdo, la información ambiental a difundir debe contener al menos la descripción del área de influencia, las características físicas y técnicas del

proyecto o actividad propuesta, la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad, incluso si corresponde la descripción del impacto ambiental acumulativo y de las medidas previstas con relación a esos impactos, debe usarse preferentemente un lenguaje no técnico y comprensible y dar acceso a los informes y dictámenes públicos existentes”.

La **Corte Interamericana** (en adelante, CIDH) ha ratificado que *“es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”* (caso Yatama c. Nicaragua, párrafo 195). Asimismo, recalcó que *“la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”* (párrafo 196, énfasis agregado), estableciéndose que dicha obligación de garantizar *“no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, **sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos...**”* (párrafo 201).

“La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (Caso: “Yatama Vs. Nicaragua”, sentencia del día 23 de junio de 2005, voto del juez García Sayan, párrafo 16).

También, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** ha considerado las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal (cfr. [OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017](#)). La OC-23/17 viene a configurar un punto axial e inicia un cambio de paradigma en el sistema regional de derechos humanos.

La CIDH ratifica su reconocimiento de la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos. El tribunal resalta la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales -que incluye el derecho a un medio ambiente sano - y la de los derechos civiles y políticos, e indica que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana.

La CIDH menciona que los derechos humanos especialmente vinculados al medio ambiente han sido clasificados en dos grupos: i) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, también identificados como derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad), y ii) **los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales, también identificados como derechos de procedimiento (tales como derechos a la libertad de expresión y**

asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo).

En cuanto a los aspectos procedimentales que en materia ambiental deben garantizarse, es decir, ante todo, acceso a la información y oportunidad real de participación en el proceso de toma de decisiones ambientales, la CIDH subraya en este punto que los Estados están obligados a cumplir sus obligaciones bajo la Convención Americana con **debida diligencia**. En ese orden la CIDH considera que “[e]l concepto general de debida diligencia en el Derecho Internacional es típicamente asociado a la posible responsabilidad de un Estado frente a obligaciones de conducta o comportamiento, en contraste con las obligaciones de resultado que requieren el logro de un objetivo específico”. La CIDH considera que sobre la base de este deber de debida diligencia reposan la mayoría de las obligaciones en materia ambiental. Asimismo, la CIDH señala que la participación del público interesado, en general, permite realizar un examen más completo del posible impacto que tendrá el proyecto o actividad, así como si afectará o no derechos humanos; y **recomienda que los Estados permitan que las personas que pudieran verse afectadas o, en general, cualquier persona interesada tengan oportunidad de presentar sus opiniones o comentarios sobre el proyecto o actividad antes que se apruebe, durante su realización y después que se emita el estudio de impacto ambiental** (punto 168, OC-23/17).

La CIDH realizó un riguroso abordaje sobre el tema de la participación pública y su relación con las cuestiones ambientales. Ante todo, el Tribunal regional señaló que **la participación pública representa uno de los pilares fundamentales de los derechos instrumentales o de procedimiento**, dado que es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. En ese sentido, **la participación permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas. En particular, la participación pública facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales**. La CIDH entiende, con apoyo en su jurisprudencia, que **la participación pública requiere la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva y responsable**. El derecho a la participación de los ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos se encuentra consagrado en el artículo 23.1.a) de la Convención Americana. Con respecto a los asuntos ambientales –enfatisa la CIDH–, la participación representa un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente. **Asimismo, la participación en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales**.

La CIDH referencia en apoyo de los estándares que propugna la jurisprudencia del Tribunal Europeo de DDHH y, también, indicó que el derecho de participación pública se ve reflejado en diversos instrumentos regionales e internacionales relacionados al medio ambiente y el desarrollo sostenible, y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río y la Carta Mundial de la Naturaleza.

La CIDH consideró que, del derecho de participación en los asuntos públicos, deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual **previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante**. Del mismo modo el Tribunal regional estimo, en cuanto el momento de la participación pública, que **el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar el público sobre estas oportunidades de participación**. Finalmente, los mecanismos de participación pública en materia ambiental son variados e incluyen, entre otros, audiencias públicas, la notificación y consultas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, **así como mecanismos de revisión judicial**.

Según la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁶, *“la participación es un principio fundamental de gobernanza”*. En ese sentido **el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos** (en adelante, ACNUDH) considera que *“[e]l derecho a participar en la política y la vida pública es un importante factor de empoderamiento individual y colectivo, y es también esencial para erradicar la marginación y la discriminación. El derecho a la participación está inexorablemente ligado a otros derechos humanos, tales como los derechos de asociación y reunión pacíficas, la libertad de opinión y expresión, y los derechos a la educación y a la información”*.

El ACNUDH ha formulado **[Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública](#)**⁷. Entre las premisas que dan fundamento a ese documento se considera que la participación permite promover todos los derechos humanos. Desempeña un papel crucial en la promoción de la democracia, el estado de derecho, la inclusión social y el desarrollo económico. Es esencial para reducir las desigualdades y los conflictos sociales. También se considera que el derecho a participar es importante para empoderar a las personas y los grupos, y es uno de los elementos fundamentales de los enfoques basados en los derechos humanos orientados a eliminar la marginación y la discriminación.

El ACNUDH considera que el logro de una participación significativa requiere el compromiso a largo plazo de las autoridades públicas, junto con su voluntad política genuina, un enfoque en la actuación y un cambio de mentalidad con respecto a la forma de hacer las cosas. Para ayudar a los Estados a hacer este cambio, las directrices

⁶ Disponible para su consulta, web en <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/equalparticipation.aspx>

⁷ Disponible para su consulta https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web_SP.pdf

proporcionan “un elemento de orientación” sobre la forma en que los Estados deben proceder a la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, como pidió el Consejo de Derechos Humanos en su resolución n° 33/2022. En las directrices se reconoce que los agentes de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, pueden contribuir a los esfuerzos de los Estados por aplicar las recomendaciones que figuran en el presente documento.

El mencionado organismo internacional considera que **el derecho a participar en la vida pública está estrechamente vinculado a la plena realización del derecho de acceso a la información** que, como parte del derecho a la libertad de expresión, es un factor que facilita la participación y un requisito previo que garantiza la apertura, la transparencia de las decisiones de los Estados y la rendición de cuentas.

El ACNUDH respecto de la participación de los ciudadanos en contextos no electorales señala que puede lograrse en diferentes niveles que abarcan desde el suministro de información, la consulta y el diálogo, hasta la asociación o la redacción conjunta. Estos niveles se relacionan con el grado de intervención o la “intensidad” de la participación de los titulares de derechos en las diferentes etapas del proceso de adopción de decisiones (a saber, establecimiento del programa, redacción, adopción de las decisiones, aplicación, seguimiento y reformulación). También señala las modalidades de participación, es decir, los instrumentos para facilitar la participación, por ejemplo, a través de sitios web, campañas, comités de múltiples interesados, audiencias públicas, conferencias, consultas y grupos de trabajo, pueden variar en función del nivel de participación y de la etapa del proceso de adopción de decisiones. Si bien debe garantizarse la participación en todas las etapas de la adopción de decisiones, no se puede recomendar un conjunto específico de modalidades en todos los contextos.

También el ACNUDH considera que deben establecerse estructuras permanentes oficiales para asegurar que tanto las autoridades públicas como los titulares de derechos comprendan ampliamente, acepten y hagan efectiva de forma sistemática la participación en los procesos de adopción de decisiones. Esas estructuras pueden incluir un órgano de coordinación para la participación en el Gobierno, coordinadores o facilitadores de la participación en los ministerios, consejos, comités o grupos de trabajo y otros órganos conjuntos públicos y de la sociedad civil, o acuerdos marco entre las autoridades públicas y los agentes de la sociedad civil para apoyar la participación. Las estructuras oficiales de participación deben ser accesibles e inclusivas para las personas y los grupos marginados o discriminados, incluidos los de entornos socioeconómicos desfavorecidos, en particular las mujeres y las niñas. Deben establecerse mecanismos permanentes específicos para la participación de grupos que han sido históricamente excluidos, o cuyos puntos de vista y necesidades no se ha atendido de forma suficiente en los procesos de adopción de decisiones, por ejemplo, los pueblos indígenas, las minorías y las personas con discapacidad. **Para asegurar que estos mecanismos y estructuras ofrezcan oportunidades significativas de participación, deben, como mínimo:**

a) Ser diseñados conjuntamente con los titulares de derechos pertinentes;

- b) Canalizar imparcialmente en los procesos reales de adopción de decisiones las opiniones de los titulares de derechos interesados;**
- c) Disponer de un presupuesto adecuado y de recursos humanos con conocimientos especializados sobre los distintos grupos cuya participación debe ser alentada y habilitada;**
- d) Ser accesibles, inclusivos, sensibles a las cuestiones de género y representativos.**

El ACNUDH define una serie de medidas para asegurar una participación significativa en las diferentes etapas de la adopción de decisiones y distingue entre la participación antes de la adopción de decisiones, la participación durante la adopción de decisiones y la participación después de la adopción de decisiones.

La **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública** (adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Estoril, Portugal, en 2009) establece, por un lado, que “la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho de cada ciudadano y ciudadana, por lo que los Estados Iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones” y, por el otro, que “las prácticas participativas que inciden en el diseño de políticas deben estar basadas en convocatorias formales, amplias y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar y particularmente, a los sectores sociales que suelen estar subrepresentados y excluidos” (Cap. Primero, punto 10, ap. “b” y Cap. Segundo, punto 13, ap. “b”, respectivamente, el destacado no es original).

III.D.2. DERECHO A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

El constituyente reformador de 1994 incluyó en el Capítulo I de la Primera Parte de la Constitución Nacional, denominado “*Nuevos derechos y garantías*”, distintos mecanismos de participación ciudadana, que la doctrina constitucional conoce como ‘formas semidirectas de democracia’. Así, la iniciativa popular (art. 39) y la consulta popular (art. 40). También, la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control de los servicios públicos de competencia nacional (art. 42).

En cuanto a la participación ciudadana, la LGA cuenta con normas específicas destinadas a ponerla en valor y, cabe recordar, tales disposiciones en razón del principio ambiental de congruencia, constituyen un piso mínimo de normatividad imperativo para las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios.

En orden a la participación tiene una especial significancia el art. 19 de la LGA, pues una lectura de mayor escala de la cuestión analizada, que no se atasque exclusivamente en la normativa local, permite una interpretación satisfactoria de la jerarquía de fuentes y un correcto escrutinio de lo que la teoría general del derecho denomina validez. O, dicho de otra forma, esa metodología satisface un control de legalidad objetiva. (Considerando N° VI.1. de la Sentencia de fecha 9 de febrero de 2022 (Actuación N° 151215/2022) dictada en la causa caratulada “ASOCIACIÓN CIVIL Y VECINAL S.O.S. CABALLITO POR UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO – AMBIENTAL”, Expte. N° 253284-2021/0 (J-01-00253284-7/2021-0).

El art. 19 de la LGA establece que “[t]oda persona tiene derecho **a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente**, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general”.

Como se observa claramente, que un derecho de tal entidad, es decir, un derecho de participación en los procedimientos administrativos vinculados con el ambiente genera, paralelamente, la obligación de la autoridad administrativa de establecer mecanismos genuinos y plausibles para que se informe a los habitantes de las cuestiones ambientales objeto de futuros o actuales procedimientos administrativos –sin información adecuada no puede haber consulta ni opinión- y, asimismo se debe establecer un espacio institucional consistente para que tales consultas y opiniones sean formuladas, registradas y evaluadas. Ahora bien, si un derecho de participación de tal característica viene a constituirse en un marco de actividad imperativa a tener en cuenta por las autoridades locales, también es cierto que, en razón del principio de democracia participativa establecido en el art. 1° de la CCABA, la participación ciudadana en materia ambiental resulta todavía más necesaria.

Por su parte el **art. 20** de la LGA ordena que “[l]as autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos

negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública”.

El **art. 21** de la LGA ordena que **la participación ciudadana deba asegurarse**, *“principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”*, **sin que la LGA distinga entre procedimientos sin relevante impacto o con relevante impacto ambiental, ya que la obligación de asegurar la participación ciudadana –además- es para todo procedimiento administrativo ambiental, siendo el adverbio “principalmente”, solo un énfasis no excluyente de otros casos.**

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha puesto de resalto en reiteradas oportunidades la importancia que reviste la participación de la ciudadana, específicamente en materia ambiental (Fallos: 329:3493; 329:4542; 339:201; 343:1611; entre muchos otros).

III.D.3. DERECHO A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La **Constitución de la Ciudad de Buenos Aires** organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa (art. 1), postulado liminar que luego se manifiesta en numerosos institutos regulados en el texto constitucional y en el desenvolvimiento de los tres poderes estatales (cfr. arts. 1, 11, último párrafo; art. 21, inc. 9; 24 segundo párrafo; 27; 29; 32; 34, último párrafo; 38; 40; 46, último párrafo; 47; 52; 58, tercer párrafo; 61; 63; 64; 65, 66; 67; 80 inc. 3; 90; 104 incisos 27 y 29; y 131).

Así es que la ley fundamental de la ciudad enfatiza el carácter participativo, que resulta transversal a las instituciones creadas por ella.

En el Considerando N° 5 de la Sentencia de **fecha 9 de febrero de 2022** (Actuación N° 151215/2022) dictada en la causa caratulada **“ASOCIACIÓN CIVIL Y VECINAL S.O.S. CABALLITO POR UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO – AMBIENTAL”**, Expte. N° 253284-2021/0 (J-01-00253284-7/2021-0), el tribunal expresó: *“Surge del mencionado texto que el constituyente local, además de adoptar el estándar de ingeniería constitucional decimonónico y respetar el principio federal establecido por el art. 5° de la Constitución Nacional para las provincias en cuanto a la forma de gobierno republicana y representativa, también, para dar estructura al nuevo sujeto federal incorporado con la reforma constitucional de 1994 - la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, estableció un principio procedimental y sustantivo cual es que las “instituciones autónomas” resulten organizadas como **democracia participativa.***

Indudablemente la complejidad de la caracterización constitucional mencionada, es decir, la organización de las instituciones como democracia participativa conlleva un gran desafío hermenéutico para definir sus contornos. En sí misma la voz democracia tiene muchas acepciones y resulta, por sus características de vaguedad, ambigüedad y textura abierta e incluso emotividad. Sin embargo, la historicidad de cada tiempo y lugar nos impone el deber ético de definir qué es la democracia para nosotros y, en su caso, qué es la democracia participativa. En mi caso, tengo el deber jurídico ahora –a fin de fundar esta resolución- de dar cuenta de qué es la democracia.

Tengo para mí que la democracia no es en sí misma una forma de gobierno, sino ante todo una forma de vida en comunidad, sin exclusiones. El aspecto participativo agrega un énfasis sobre las características de la democracia que tiene que ver con la puesta en valor de la capacidad enunciativa permanente del pueblo y de la comunicación entre éste y sus representantes, de establecer formas de construir sentido político fuera de la agenda electoral o junto con ella, y de posibilitar a los habitantes de la Ciudad la construcción permanente de un ágora de interpelación, discusión y debate sobre los asuntos de interés público. De allí que todo mecanismo o aspecto de la democracia participativa resulte en sí mismo una cuestión de interés público, ya que no puede haber mayor interés que posibilitar un genuino y mejor espacio para oír la voz del pueblo.

También parece sensato decir que los aspectos inherentes a la democracia participativa están estrechamente relacionados con el acceso a la información pública; y dicha posibilidad de acceso debe ser plausible y efectiva, y la información debe ser de calidad, clara y oportuna. Participación y acceso a la información resultan entonces aspectos interdependientes. En rigor, la participación es una instancia ligada funcionalmente al bien colectivo del ambiente”.

En una Democracia Participativa, la participación ciudadana en las audiencias públicas o en otros mecanismos de participación ciudadana constituyen el ejercicio de un derecho político con tanta o más importancia que el ejercicio del derecho político al voto, eje de una Democracia Representativa. Las irregularidades que obstaculicen el ejercicio del voto en un acto electoral serían inadmisibles. La misma valoración, en una Democracia Participativa, debe realizarse cuando no se respetan las instancias obligatorias de participación ciudadana en la democratización en la toma de decisiones públicas. **El derecho a la Democracia Participativa y a ejercer efectivamente la participación ciudadana es un derecho político.**

El **artículo 11º** de la CCABA establece que "*La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y **la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad***" (negrita nuestra).

El **art. 27** dispone que: “La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de **ordenamiento territorial y ambiental participativo** (...)”.

El **Art. 37** de nuestra **Constitución Nacional** dice: “...*garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio...*”.

La **Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** dispone en su **artículo 62**: “*La Ciudad garantiza el **pleno ejercicio de los derechos políticos** inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio*”.

El **art. 104, inciso 29**, dispone que el Jefe de Gobierno “**promueve la participación**”.

La Cámara de Apelaciones del fuero, en tanto, ha afirmado —con cita de doctrina— que “...*el régimen jurídico-institucional que los constituyentes establecieron para la Ciudad de Buenos Aires es un sistema de gobierno democrático, pluralista y de marcado carácter participativo —artículo 1 de la CCABA-. Este modelo prevé mecanismos de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que no sólo permiten reorientar el sistema político hacia el ideal de una democracia deliberativa, sino que también hacen posible fortalecer y profundizar el pleno reconocimiento de los derechos individuales. A su vez, la colaboración ciudadana en la toma de decisiones*

públicas constituye una forma de asegurar el Estado de Derecho y, asimismo, la consiguiente estabilidad del sistema político (Nino, Carlos Santiago, "Fundamentos de Derecho Constitucional", Ed, Astrea, 1992)" (Sala II, autos: "Cabandié, Juan y otros c/ G.C.B.A. s/ amparo", expte. nº 42253/0). En este último precedente se afirmó también que "La trascendencia de la participación social en la materia fue puesta de resalto, por un lado, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, donde se remarcó la gravedad que plantea 'la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley' (preámbulo); al tiempo que impuso a los Estados Parte la formulación y aplicación de políticas coordinadas y eficaces que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas (art. 5, inc. 1). También, destacó la importancia de fomentar la cooperación activa de la sociedad, esto es, 'aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones' (art. 13, inc. a)".

"(E)l régimen jurídico-institucional que los constituyentes establecieron para la Ciudad de Buenos Aires es un sistema de gobierno democrático, pluralista y de marcado carácter participativo -artículo 1º de la CCABA-. Este modelo prevé mecanismos de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que no solo permiten reorientar el sistema político hacia el ideal de una democracia deliberativa, sino que también hacen posible fortalecer y profundizar el pleno reconocimiento de los derechos individuales" (Del voto del Dr. Carlos BALBIN, en autos: "GENTILI Y Otros C/GCBA S/AMPARO", expte 39938/0, del 15-2-2013 / Cámara de Apelaciones CATyRC, Sala II, "Confederación General Económica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/GCBA s/amparo", expediente Nº 17813/0, sentencia del 11 de septiembre de 2007).

Asimismo, la Cámara de Apelaciones del fuero expresó que "la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires constituye una pieza jurídica que se distingue por definir a las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 1ro. como una democracia participativa. Consecuentemente, la Ciudad 'promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden' que impidan 'la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad' (art. 11, in fine). Se trata de un principio de participación que impregna todo el articulado de la Constitución local" (Cámara de Apelaciones CATyRC, Sala II, "Comercio de Maderas S.A. y Denali S.A. contra GCBA sobre AMPARO [art. 14 C.C.A.B.A.]" exp. 240/2000-0, sentencia del 8/11/2001 y "Desplats, Gustavo María contra GCBA sobre amparo [art. 14 C.C.A.B.A.]", sentencia del 6/04/2004).

La jurisprudencia del fuero ha resaltado la importancia de la adecuada difusión de las reglas que permiten ejercer el derecho a participar a través de los diversos mecanismos que prevé el régimen institucional de la Ciudad. Así, se afirmó que "[l]os institutos de participación ciudadana en general [...] procuran 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" (Sala 2 de la Cámara de Apelaciones del fuero, autos "Fernández, Ana

Julia c/GCBA y otros s/amparo”, Expte. EXP 39.911/0, sentencia del 18 de junio de 2012, voto de la Dra. MABEL DANIELE, al que adhiere el Dr. CARLOS F. BALBÍN, el destacado no es original).

Esta forma de gobierno, **la Democracia Participativa**, se traduce en la amplia participación que el ordenamiento jurídico de la Ciudad otorga a sus habitantes en las decisiones relacionadas con la elaboración, ejecución y control de las políticas públicas y normas de la Ciudad.

En el Considerando N° VI.1. de la Sentencia de **fecha 9 de febrero de 2022** (Actuación N° 151215/2022) dictada en la causa caratulada **“ASOCIACIÓN CIVIL Y VECINAL S.O.S. CABALLITO POR UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO – AMBIENTAL”**, Expte. N° 253284-2021/0 (J-01-00253284-7/2021-0), el tribunal expresó: *“Lo cierto es que los procedimientos de participación, sean de consultas o por audiencias públicas, no pueden ser sobre una situación consumada, es decir, cuando ya la administración estableció que una actividad no genera efectos negativos o significativos sobre el ambiente, pues ello entonces no viene a ser la participación del pueblo en la toma de decisiones –aun cuando no sean vinculantes– sino la banalización del discurso del porteño o porteña pues al mismo tiempo que se lo recepta, se lo vacía de sentido. El o la habitante de la Ciudad tiene derecho a que su capacidad enunciativa en materia ambiental sea recibida en forma oportuna y no cuando ya ha sido transformado en espectador inerte en materia de construcción de sentido de lo que se llama interés público, todos estos aspectos que, precisamente, la democracia participativa pretende neutralizar. Incluso, las autoridades no tienen una obligación meramente pasiva, deben dar fundamentos, en su caso, de por qué se apartan o no siguen las observaciones que los habitantes les formulen en materia ambiental y, además, deben hacer públicos esos fundamentos.”*

En otra **sentencia, dictada el 24 de febrero de 2022** (Actuación N° 323666/2022) dictada en la causa caratulada **“ASOCIACIÓN CIVIL Y VECINAL S.O.S. CABALLITO POR UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO – AMBIENTAL”**, Expte. N° 253284-2021/0 (J-01-00253284-7/2021-0), se expresó: *“La resolución cuestionada “no lleva al extremo el concepto de democracia participativa” como postula el impugnante: dar información ambiental suficiente, según lo establecen normas internacionales, o cumplir con una ley local (ley 6), no es un procedimiento asambleario de barricada; no estamos en el mes de Termidor, estamos **bajo un Estado de Derecho donde la construcción del sentido de decisiones relevantes requieren informar y participar al público antes, durante y después de la toma de determinadas decisiones, aun cuando no sean vinculantes para la Administración, pues lo que se busca no es resolver en determinado sentido a partir de una audiencia pública, sino generar una externalidad en la vida democrática a través de la construcción de oportunidades de expresión y discusión. Ese procedimiento enriquece la democracia, porque no hay mayor peligro que ciudadanos adormecidos por la desinformación y la existencia de prácticas que logran ubicar la definición de “interés público” en la exclusiva agenda de una burocracia sin la posibilidad de control permanente del soberano, sobre todo cuando se trata de bienes colectivos como el ambiente. Por eso mismo, tal como indiqué en la resolución cuestionada, las normas internacionales***

citadas, en particular el Acuerdo de Escazú, resignificarían nuevos estándares para la legislación local. Por ello, recordando lo dicho en la OC-23/17 de la CIDH, hoy en día existe la necesidad, en materia ambiental, de garantizar derechos de procedimientos informativos y participativos, y de hacerlo con estándares de un alto escrutinio de las normas administrativas y procedimientos que definan cada caso en concreto.”

En la **sentencia del 10 de marzo de 2022** (Actuación N° 458867/2022) dictada en la causa caratulada **“Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad Y OTROS CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO – OTROS”**, Exp. N° 166469-2021/0 (J-01-00166469-3/2021-0), el Tribunal expresó: *“También se ha resaltado en este pronunciamiento la importancia que el régimen jurídico aplicable al caso adjudica a la participación pública. Concebida la democracia como autogobierno del pueblo, en el sistema representativo la participación se manifiesta como un mecanismo para generar espacios institucionales de diálogo entre los representantes y los representados, en mira a conferir mayor transparencia y legitimidad a las decisiones estatales, lo cual supone una mejora sustancial de los procesos democráticos y comporta un refuerzo de la protección de los derechos que la Constitución y la ley reconocen a favor de las personas. Esta participación supone el cumplimiento simultáneo de tres requisitos, a saber: a) disponibilidad de información veraz, suficiente, clara, oportuna y accesible; b) algún mecanismo sencillo y ágil para que los interesados puedan expresar, libremente y con amplitud, su opinión informada; y c) que la decisión estatal sea adoptada con consideración de las opiniones volcadas en el marco de la instancia de participación pública.”*

III.E. CUESTIONAMIENTOS AL DISTRITO JOVEN POR PARTE DE LA CIUDADANÍA QUE AMERITABA LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN OBLIGATORIA.

El Distrito del Vino ha generado un rechazo de la ciudadanía de los barrios implicados, particularmente por la ausencia de participación en la discusión de la Ley N° 6447 de acuerdo a los estándares de la Democracia Participativa Ambiental que habrían permitido lograr mejoras o cambios para evitar los impactos ambientales y sociales negativos.

Estos cuestionamientos se encuentran concentrados en la nota presentada por el consejo consultivo de la Comuna 11 a la Junta Comunal el 4 de octubre de 2021:

“En este acto los miembros del Consejo Consultivo de la Comuna 11 expresamos nuestro repudio y queja ante esta Junta Comunal por la sanción de esta ley, que impudicamente violó nuestra democracia participativa y representativa, toda vez que:

- 1º. Se incumplieron normas constitucionales, la ley 1777 y procedimientos que ameritarían la nulidad de dicha normativa recientemente sancionada y promulgada.*
- 2º. Que siendo un tema de tanta envergadura para la comuna, está dentro de las facultades concurrentes de la Junta Comunal. Sin embargo, este cuerpo colegiado que es el representante del pueblo a nivel de la jurisdicción omitió tratar este proyecto en las reuniones de Junta y peticionar ante las autoridades del gobierno central participar*

activamente en los debates del proyecto que se llevaron a cabo en el Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires con empresas (“las veinte bodegas más importantes del país”) y gobernaciones provinciales (Mendoza, Neuquén, Salta y Provincia de Buenos Aires) que no tienen un interés primario como los propios residentes de esta comuna. Y más grave aún es este incumplimiento por parte de la Junta Comunal porque entre los representantes está la señora Carolina Maccione, esposa del legislador Facundo Del Gaiso, vecino del barrio de Devoto y autor de la norma. Por lo tanto, esta comunera tenía información privilegiada y acabada que el proyecto estaba siendo tratado a espaldas de la comuna y de la comunidad.

3º. Que en ninguna de las instancias se respetó la democracia participativa, toda vez que este Consejo tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación nacionales cuando la ley estaba a punto de sancionarse y nunca fue informado institucionalmente que un legislador (Del Gaiso) que además es vecino de nuestra comuna y esposo de la comunera Maccione estaba llevando adelante este proyecto.

4º. Que en lugar de dar participación a los institutos de la democracia participativa como este Consejo Consultivo Comunal se le dio participación de manera privilegiada y discriminatoria a una cámara empresarial local (COPROVIDE) en desmedro además de todas las otras entidades intermedias de la sociedad civil de nuestra comuna que podrían haber participado de haber sido anoticiadas e invitadas a formar parte del debate.

5º. Que los vecinos de Villa del Parque y Devoto tenían el derecho de haber sido informados y consultados en alguna de las instancias que habilita la Constitución de nuestra ciudad (Iniciativa Popular – Consulta Popular -Audiencias Públicas) de manera previa a la sanción de la ley del distrito del vino que, reiteramos, tendrá un impacto sustantivo y de manera directa sobre sus viviendas y consecuencias en su calidad de vida.

6º. Que el distrito del vino modifica de facto el código urbanístico en cuanto usos y constructividad sobre el polígono afectado eso queda plasmado en el articulado y anexos de la ley.

7º. Que la ley en los términos que ha sido sancionada puede provocar un acelerado proceso de gentrificación obligando a los vecinos a migrar frente a la llegada de un sinnúmero de empresas, abrumadora cantidad de visitantes, mayor densidad de población, embotellamientos de tránsito, ruidos molestos e invasión del espacio público.

8º. Que la ley debería haber contemplado, y siendo que es una norma de fomento por parte del Estado de la Ciudad al sector privado, un apartado especial que garantice a los vecinos el control periódico y los canales de participación ciudadana para solicitarlo, el control periódico de las actividades comerciales, especialmente las nocturnas, para que se desarrollen conforme a la legislación vigente y no impidan la convivencia con los vecinos que viven en los alrededores. De esta manera quedará garantizado que los residentes no serán impactados por ruidos molestos e invasión del espacio público de las actividades comerciales, especialmente las nocturnas. Para aquel empresario que no cumpliera con la normativa la sanción debería ser la inmediata cancelación de todos los beneficios y la caída del registro. 9º. Que esta normativa viene a desequilibrar aún más a la comuna 11 toda vez que esta ley de fomento a la actividad privada recae sobre áreas netamente residenciales (no comerciales) y de mayor valor del m² de la

comuna habiéndose dejado afuera los barrios y áreas de la comuna que requerirían mayor fomento.

10º. Esta ley es claramente discriminatoria, descompensatoria y abiertamente negativa para nuestra comuna y los centros comerciales a cielo abierto existentes. En el caso del centro comercial de Villa del Parque solo abarca 4 cuadras del eje principal (calle Cuenca), quedando excluidas las tres cuartas partes del polo comercial (cuarto en importancia en la ciudad por volumen de negocios y venta). Tampoco se consideraron los centros comerciales de Nazca y adyacencias (Villa Santa Rita), Gavilán y su entorno (Villa General Mitre) y Jonte en toda su extensión dentro de la Comuna 11. El distrito del vino debería circunscribirse exclusivamente a los centros comerciales a cielo abierto ya constituidos y a las grandes avenidas (Av. San Martín, Nazca, Beiró).

Y que nadie se equivoque, ni nos quieran tildar de “retrógrados”, muy por el contrario los vecinos que formamos parte de este Consejo Consultivo no nos oponemos al progreso y menos al desarrollo sustentable de nuestra comuna y de nuestra ciudad. Y bregamos para que las inversiones genuinas formen parte de un auténtico crecimiento. Pero para que ello se de, en primer lugar deben respetarse todas y cada una de las normas que dan lugar al Estado de Derecho.

Es por ello solicitamos a esta Junta Comunal que como representantes del pueblo de la Comuna 11 obre y arbitre todas las medidas para que la Ley del Distrito del Vino vuelva a tratarse en la Legislatura y sea modificado su polígono conforme a las áreas comerciales existentes y grandes avenidas de nuestra comuna y con los resguardos necesarios que aseguren que no habrá invasión del espacio público y ruidos molestos para los vecinos aledaños. De esta manera aseguraremos un verdadero desarrollo sustentable, y no como está actualmente el texto de la ley que fomenta un proceso de destrucción y degradación de las zonas residenciales”.

Asimismo, se acompaña con la presente firmas de habitantes de la Comuna N° 11 en apoyo a esta presentación judicial cuestionando la violación de la Democracia Participativa Ambiental.

También se acompaña con la presente notas periodísticas que reflejan los cuestionamientos de habitantes de la comuna N° 11 al Distrito del Vino, principalmente a la falta de cumplimiento de las instancias obligatorias de participación ciudadana que habrían permitido plantear alternativas para evitar impactos ambientales y sociales negativos.

Clarín

https://www.clarin.com/ciudades/distrito-vino-nuevo-habitante-villa-devoto-vecinos-miran-desconfianza_0_4l7DnYdz6V.html

Télam

<https://www.telam.com.ar/notas/202112/576903-caba-vecinos-reclamo-horario-larreta-distrito-vino.html>

La Crítica

<https://lacritica.com.ar/2022/03/14/el-distrito-del-vino-el-nuevo-habitante-de-villa-devoto-al-que-los-vecinos-miran-con-desconfianza/>

Pura Ciudad

<https://www.puraciudad.com.ar/vecinos-de-villa-del-parque-y-devoto-piden-anular-el-distrito-del-vino-por-degradar-las-zonas-residenciales/>

Tiempo Argentino

<https://www.tiempoar.com.ar/informacion-general/polemica-por-la-creacion-del-distrito-del-vino-en-la-ciudad/>

Villa del parque Info

<https://villadelparqueinfo.com.ar/noticia/14829/en-una-reunion-con-vecinos-de-la-comuna-11-le-piden-a-larreta-que-de-marcha-atras-con-el-distrito-del-vino.html>

TV Pública

<https://www.tvpublica.com.ar/post/denuncian-que-rodriguez-larreta-quiere-entregar-una-escuela-para-sordos-al-distrito-del-vino>

El Barrio Pueyrredón

<https://elbarriopueyrredon.com.ar/crean-el-distrito-vino-en-una-zona-que-abarca-a-devoto-villa-del-parque-y-la-paternal/>

IV. PROCEDENCIA DE LA VÍA.

IV.1. DERECHOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES AFECTADOS

En razón a la brevedad, se remite al punto III de la presente demanda.

IV.2. LA ACCIÓN PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PÚBLICA

Como surge de los capítulos precedentes, es el GCBA el que aprobó la ley cuestionada.

IV.3. LESIÓN ACTUAL Y PELIGRO INMINENTE.

La Ley N° 6447 se encuentra vigente y reglamentada. Por lo tanto, el Distrito del Vino se encuentra en plena ejecución.

Por estos motivos, la conducta del GCBA al violar la participación ciudadana en el procedimiento de sanción de leyes y de discusión de proyecto de ley ha violado los derechos que se pretenden proteger con la interposición de la presente acción de amparo colectivo.

IV.4. ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD MANIFIESTAS

La conducta del GCBA es ostensiblemente violatoria de la Constitución de la Ciudad, de la Constitución Nacional y de leyes concordantes tal como se ha detallado en el punto II.

IV.5. INEXISTENCIA DE OTRO MEDIO MÁS IDÓNEO

Con respecto al carácter principal o subsidiario de la vía del amparo, el Tribunal Superior de Justicia ha dicho: “... [L]a acción de amparo es una acción principal. Ni es subsidiaria, ni es heroica, ni es residual ni es de excepción, y sólo cede ante la existencia de un medio exclusivamente judicial, más idóneo, esto es, más expeditivo y rápido (conforme las Conclusiones de la comisión n° 3, en el XIX Congreso Nacional de Derecho Procesal en materia de amparo). Por vía del amparo se realiza tanto el fin preventivo como el inhibitorio propios de la función jurisdiccional, la cual, como está reconocido desde hace décadas en la doctrina y en el derecho comparado, no se agota en su dimensión represiva. (vg. mandato de injunção en Brasil, y, los llamados prohibitory injunction y mandatory injunction, en el modelo del common law)”.(Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, in re: “T.S. c/GCBA s/amparo”, voto de la Dra. Alicia Ruiz, EXP 715/00, de fecha 26 de diciembre de 2000).

La celeridad de la protección de los bienes colectivos cuya defensa se pretende por medio de la interposición de la presente acción de amparo colectivo determina que la vía más idónea para la resolución de las peticiones de esta parte actora sea el proceso de amparo.

Cabe destacar que la ley ya fue aprobada violando procedimientos constitucionales de ejercicio de la democracia participativa, por tal motivo, **no resulta posible esperar los plazos de trámite que implica un proceso ordinario con miras a obtener un debido resguardo de los derechos que se denuncian lesionados.** Dentro de las acciones judiciales que podrían interponerse, la aquí intentada es la *única* idónea por ser la única eficaz, teniendo en cuenta la finalidad perseguida, es decir, la obtención de una pronta tutela judicial efectiva de los concretos derechos que se alegan conculcados.

Para negar el acceso al amparo sería necesario que las acciones ordinarias ostentaran la misma eficacia, “la cual no se logra si la demora en los trámites pudiera hacer ilusoria o más gravosa la decisión que en definitiva se dicte, pues, ello importaría el cercenamiento de los derechos de defensa” (CNFed. Contencioso Administrativo, Sala I, “Metrogas S. A. c. Ente Nacional Regulador del Gas”, sentencia del 22/11/96, LL 1997-F, 249, voto del Dr. Coviello). Lo que ocurre en el presente caso, donde el paso del tiempo es una mayor laceración de los derechos y la posibilidad de nuevas lesiones.

El serio gravamen, insusceptible de reparación ulterior, que causaría la remisión a las vías procesales ordinarias, justifica plenamente que la protección

judicial solicitada se haga efectiva a través del rápido proceso previsto en el art. 14 de la CCABA.

Cabe traer a colación que distintos juzgados del fuero Contenciosos Administrativos y Tributario de la Ciudad han reconocido que la vía del amparo es la idónea para resolver la protección de bienes colectivos como el derecho a un ambiente urbano sano y equilibrado, el derecho al ejercicio de la democracia participativa en relación a cuestiones relacionadas con la decisión del uso y dominio de bienes públicos de la ciudad.

Cabe poner de resalto que la presente causa **no posee complejidad normativa ni fáctica.**

En conclusión, la vía del amparo resulta ser la idónea para garantizar el derecho de acceso a la justicia en forma sencilla, rápida y oportuna.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA COLECTIVA Y DERECHOS COLECTIVOS REFERENTES A BIENES COLECTIVOS.

La Corte Suprema de la Nación en el fallo “Halabi” (H. 270. XLII.), con el fin de dar operatividad al ejercicio efectivo de las “acciones de clase” y frente a la falta de regulación de las mismas por parte del legislador, estableció ciertos elementos que deben cumplirse y, de esta forma, facilitar el derecho de acceso a la justicia que la Ley Suprema ha instituido. “Esta Corte ha dicho que donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías (Fallos: 239:459; 241:291 y 315:1492).” (Considerando 12º del voto de la mayoría).

En el considerando 12º, la Corte Suprema efectúa una definición léxica y ostensiva de ésta categoría de derechos: “(e)n estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño.”

La corte exige para su procedencia los siguientes elementos:

El primer elemento es la existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales, es decir, 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.

El segundo elemento consiste en que la pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar, la existencia de causa o controversia, en estos supuestos, no se relaciona con el daño diferenciado que cada sujeto sufra en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho.

Como tercer elemento es exigible que el interés individual considerado aisladamente, no justifique la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la justicia. Sin perjuicio de ello, como se anticipó, la acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos en los que cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo o la salud o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos. En esas circunstancias, la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte, y al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, los artículos 41, 42 y 43 2 p., de la Constitución Nacional brindan una pauta en la línea expuesta.

El cuarto elemento requiere la precisa identificación del grupo o colectivo afectado.

Como quinto recaudo se exige la idoneidad de quien pretenda asumir la representación del grupo o colectivo afectado. (cfr. Considerando 13º y 20º del citado fallo.)

Esta interpretación ha sido compartida recientemente por la Sala I de la Cámara en lo CAyT de la Ciudad en los autos caratulados "FERNANDEZ MARY ESTELA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)", Expte. N° 34398/0, en fecha 12 de diciembre de 2011. En ella hace plena aplicación de la doctrina de la Corte Suprema en la causa "Halabi, Ernesto c/ PEN s/ amparo", H. 270. XLII, 24 de febrero de 2009. También se expresó que:

"IV.4. (...)“el afectado individual –titular de derechos subjetivos– no sólo representa a otros afectados en tanto titulares de derechos subjetivos sino también a otras personas con intereses potenciales (derechos colectivos). Este es justamente el plus respecto de los derechos subjetivos y sus modos de representación” (Carlos F. Balbín, Tratado de Derecho Administrativo. La Ley, diciembre de 2010, Tº III, p. 440 y 441).

Y asimismo ha puntualizado que "...tratándose de intereses colectivos, es decir de todos o casi todos y sin escisiones, el interés de esas pluralidades de sujetos es siempre coincidente y necesariamente superpuesto. Es decir, el interés colectivo no puede desgranarse entre múltiples intereses individuales y propios. De tal modo, el vínculo de las personas con ese interés incide o repercute necesariamente en el vínculo de los otros con

ese mismo objeto. Es más, en el marco de los nuevos derechos no es posible en términos jurídicos, e incluso en ciertos casos materiales, proteger unos y no otros porque esto último –carácter global– es condición de su reconocimiento y protección” (aut. y ob. cit., Tº III, p. 428)".

Cabe resaltar que la referida causa tiene muchos aspectos en común con los hechos de la presente. Así, lo que se peticionaba era la tutela del derecho a la vivienda de un grupo de personas afectado por una única normativa. Allí se expresó que:

"IV.5. Tal como se señaló anteriormente, la acción promovida tiene por objeto impugnar el decreto nº 574/09 —en tanto puso fin a la modalidad de alojamiento transitorio en hoteles—; que el gobierno elabore y ejecute una política pública universal e integral destinada a brindar solución habitacional definitiva al colectivo afectado; que hasta tanto se otorgue una solución habitacional definitiva el gobierno controle y garantice la habitabilidad de los hoteles en los cuales habitan estas personas; que hasta tanto se brinde dicha solución definitiva no cese el programa de hoteles; y que la parte demandada de cumplimiento a la creación del Fondo de Emergencia Habitacional previsto en el decreto nº 1408, art. 3. Pues bien, dados los términos en que fue planteada la demanda que circunscribe el objeto de esta litis, es dable sostener que la pretensión deducida reviste claro alcance colectivo, en tanto procura la tutela del derecho a la vivienda de un grupo de personas que, a su vez, ha sido nítidamente identificado (los individuos y familias incluidos en el Programa de Apoyo Habitacional que, a la fecha del dictado del decreto 574/09, continuaban alojados en establecimientos hoteleros en el marco de la modalidad Alojamiento Transitorio en Hoteles y no han efectivizado aún su egreso en el marco de la operatoria establecida por los decretos nº 1234/04 y 97/05), y la causa de la lesión alegada es común a todos ellos (decreto nº 574/09). Por lo demás, el recaudo de la idoneidad de los demandantes para asumir en esta causa la representación del grupo afectado no se encuentra controvertida, en tanto aquellos forman parte del grupo en cuestión. El argumento expuesto por la señora juez de primer grado, referido a que es posible que algunos miembros del grupo consideren aceptable o incluso conveniente la solución prevista en el decreto nº 574/09, no invalida el carácter colectivo del proceso ni puede aparejar perturbaciones indebidas en tanto se implemente un mecanismo tendiente a asegurar que todos los potenciales interesados tomen conocimiento de la existencia del proceso, a fin de garantizar que se hallen en condiciones efectivas de ejercer su derecho de defensa y, en su caso, puedan optar por presentarse en el expediente y manifestar su voluntad de no resultar alcanzados por la decisión.

IV.6. Adicionalmente, es dable destacar, por un lado, que el colectivo afectado conforma un grupo postergado o débilmente protegido y en situación de vulnerabilidad social, de forma tal que la tutela de los

derechos fundamentales que se dicen conculcados, dada su naturaleza, excede el interés de cada parte en tanto su protección concita el interés del conjunto de la sociedad. Por otro lado, el proceso colectivo es susceptible de potenciar la celeridad, eficacia y economía de la respuesta judicial (esta Sala, in re Asociación de Trabajadores del Estado —ATE— c/ GCBA s/ medida cautelar” (EXP nº 28.352/1, pronunciamiento del día 19 de marzo de 2008)).

La acción deducida en este escrito de demanda puede ser calificada como un supuesto de ejercicio de derechos de incidencia colectiva referentes a los intereses individuales homogéneos definidos en los considerandos 12 y 13 del fallo “Halabi” (H. 270. XLII.),

Se constata en la acción de amparo interpuesta en el presente proceso los recaudos que se exigen para la procedencia de este tipo de acciones:

- a) **Existe una homogeneidad fáctica y normativa:** El GCBA creó legislativamente a través de la Ley N° 6447 el Distrito del Vino en violación a los arts. 3, 5, 6 y 7 del Acuerdo de Escazú; art. 1, 11, 12, 26, 27, 30, 63, 89, 90 y 104, incisos 27 y 29 de la Constitución de la Ciudad; Ley N° 6; y arts. 4, 19, 20 y 21 de la Ley N° 25.675).
- b) **Las pretensiones están concentradas en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar:** Las pretensiones están concentradas en los efectos comunes. Así se solicita que: Se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley N° 6447 y demás normativa dictada en consecuencia, porque no se cumplió con la convocatoria y realización de la audiencia pública obligatoria que dispone el art. 63 de la CCABA, no se cumplió con el procedimiento de doble lectura que establecen los arts. 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad, y por violar los derechos que surgen de la Democracia Participativa Ambiental, en particular el derecho de todo habitante de la ciudad a participar en la toma de decisiones de políticas de planificación y ambientales en el marco de las instancias participativas obligatorias dispuestas en la Constitución de la Ciudad y el Plan Urbano Ambiental (Opinión Consultiva N° OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; arts. 3, 5, 6 y 7 del Acuerdo de Escazú; art. 1, 11, 12, 26, 27, 30, 63, 89, 90 y 104, incisos 27 y 29 de la Constitución de la Ciudad; Ley N° 6; y arts. 4, 19, 20 y 21 de la Ley N° 25.675).
- c) **Precisa identificación del colectivo afectado:** El grupo afectado está claramente identificado e individualizado. Es cada uno de los habitantes de la Ciudad que tienen el derecho de participar de las audiencias públicas obligatorias que establece la Constitución de la Ciudad y demás normas concordantes.
- d) **Idoneidad de quienes, en principio, asumen la representación del colectivo:** El art. 14 de la CCABA establece que cualquier habitante puede interponer acción de amparo cuando la acción se ejerza en defensa de derechos o intereses colectivos. En el ordenamiento de la Ciudad este requisito de construcción pretoriana

dispuesto por la Corte Suprema por mandato de la Constitución de la Ciudad no resulta aplicable.

En el caso de autos, al estar en juego derechos colectivos la legitimación debe considerarse popular, por tal motivo, esta parte actora se encuentra legitimada para interponer la presente acción de amparo.

VI.- MEDIDA CAUTELAR DE NO INNOVAR

A los efectos de no tornar ilusoria la referida petición, y encontrándose plenamente reunidos los requisitos de admisibilidad, se requiere hasta que se resuelva la cuestión de fondo, el dictado de una **MEDIDA CAUTELAR** urgente con el objeto de que se ordene la suspensión de la vigencia y efectos de la Ley N° 6447 y demás normativa dictada en consecuencia, porque no se cumplió con la convocatoria y realización de la audiencia pública obligatoria que dispone el art. 63 de la CCABA, no se cumplió con el procedimiento de doble lectura que establecen los arts. 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad, y por violar los derechos que surgen de la Democracia Participativa Ambiental, en particular el derecho de todo habitante de la ciudad a participar en la toma de decisiones de políticas de planificación y ambientales en el marco de las instancias participativas obligatorias dispuestas en la Constitución de la Ciudad y el Plan Urbano Ambiental (Opinión Consultiva N° OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; arts. 3, 5, 6 y 7 del Acuerdo de Escazú; art. 1, 11, 12, 26, 27, 30, 63, 89, 90 y 104, incisos 27 y 29 de la Constitución de la Ciudad; Ley N° 6; y arts. 4, 19, 20 y 21 de la Ley N° 25.675).

1) VEROSIMILITUD DEL DERECHO

En razón a la brevedad, nos remitimos a lo desarrollado en el punto III.

El GCBA ha violado en forma manifiesta el derecho al ejercicio de la democracia participativa y a participar en audiencia pública, como también, el derecho a un ambiente sano de los habitantes de la Ciudad.

Sin perjuicio de ello, cabe expresar que la verosimilitud del derecho debe ser analizada bajo un prisma no tan riguroso en materia ambiental, admitiéndose medidas precautorias, aun cuando no exista una certeza científica sobre los efectos perjudiciales cuya producción quiera prevenirse en esta materia. La tutela preventiva del medio ambiente, cuando se trata de soluciones jurisdiccionales, lleva siempre implícito el cumplimiento del recaudo del periculum in mora. Ello así por cuanto, si cursar los procedimientos legalmente previstos para proveer a la tutela ambiental implica que transcurra un lapso de tiempo más o menos extenso, a fin de que pueda concretarse la misma, inevitablemente la "prevención" habrá de exigir que pueda accederse al despacho de medidas cautelares, que impidan que los derechos, intereses difusos, o intereses colectivos afectados en materia ambiental, se tornen ilusorios o

resulten protegidos cuando ya es demasiado tarde (Confr. Peyrano Guillermo, "Medios Procesales para la tutela ambiental" J.A 21/03/01).

2) PELIGRO EN LA DEMORA

La participación ciudadana, en este caso, es una garantía para lograr adoptar las mejores decisiones orientadas a garantizar la calidad de vida y un ambiente urbano adecuado en la Ciudad de Buenos Aires.

No sólo está en juego, entonces, la violación de la participación ciudadana y el derecho a ejercer la democracia participativa sino también mecanismos instituidos para alcanzar estándares adecuados en el derecho a un ambiente urbano sano y equilibrado y el acceso adecuado a los servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios.

Debemos tener en cuenta que el análisis de los dos elementos esenciales para el dictado de las medidas cautelares debe hacerse en conjunto, dado que la jurisprudencia y la doctrina tienen entendido que ambos requisitos se encuentran de tal modo relacionados que a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro de daño y -viceversa- cuando existe el riesgo de un daño extremo e irreparable, el rigor del "fumus" se puede atenuar (Conf. CNCAFed, Sala II, in re "Pesquera del Atlántico S.A. c/B.C.R.A." del 14-10-83; in re "Toma, Roberto Jorge c/ Comisión Nacional de Energía Atómica s/ medida cautelar (autónoma)", del 21-12-00; Sala III, in re "Gibaut Hermanos", del 18-8-82; "Herrera de Noble y otros c/Comfer", del 8-9-83, entre muchos otros; Sala IV, in re "Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c/ Fondo Nacional de las Artes", del 16-4-98).

El procedimiento de sanción de la Ley N° 6447 constituye una flagrante violación al derecho a la participación ciudadana porque se ha impedido a la ciudadanía discutir una política relevante para la Comuna N° 11 como es el emplazamiento comercial de un Polo Productivo y sus características.

Los Polos Productivos modifican las dinámicas sociales, económicas y ambientales de sus correspondientes zonas. La falta de participación ciudadana ya se encuentra ostensiblemente violada y esta es el medio para garantizar que las políticas urbanas que se adopten no beneficien a unos pocos y perjudiquen a un barrio entero.

Por otra parte, cabe destacar que la Comuna N° 11 es principalmente un conjunto de barrios residenciales de casas bajas.

El art. 29 de la CCABA establece que el PUA es la ley marco a la que debe ajustarse el resto de la normativa urbanística:

"ARTÍCULO 29.- La Ciudad define un Plan Urbano Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81, que

constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”.

El Plan Urbano Ambiental (Ley N° 2930) dispone:

“Artículo 4º.- De acuerdo a lo establecido en el Título Segundo, Capítulo Cuarto de la Constitución de la Ciudad y en la Ley N° 71 este Plan Urbano Ambiental postula que la Ciudad de Buenos Aires desarrolle a pleno los siguientes rasgos:

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.

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.

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.

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.

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”.*

“Artículo 6º.- ESTRUCTURA Y CENTRALIDADES

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

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

(...) b. El fortalecimiento de los centros secundarios comunales y barriales, a través de las siguientes acciones:

- 1. Conformar física y funcionalmente una red de centros.*
- 2. Otorgar carácter de centros de escala urbana a Palermo y Nueva Pompeya (similar a Flores, Caballito y Belgrano).*
- 3. Consolidar las centralidades barriales con intervenciones en el espacio público y protección del perfil característico.*
- 4. Procurar que las nuevas sedes comunales refuercen las centralidades.*
- 5. Promover la instalación de equipamientos y el ordenamiento del tránsito.*

6. Proteger e incentivar las identidades barriales.”

“Artículo 8º.- HÁBITAT Y VIVIENDA

Los objetivos del PUA se refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a 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.

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

(...) b. El **mantenimiento de la diversidad funcional y de fisonomías del hábitat residencial**, a través de las siguientes acciones:

1. Promover una diversidad no compartimentada en zonas residenciales.
2. Promover tipologías edilicias que no den lugar a situaciones de segregación social ni a disrupciones morfológicas.

3. Preservar los sectores urbanos de baja y media densidad poblacional que manifiestan características singulares de valor y buen grado de consolidación.

4. Promover actividades que **fortalezcan a las identidades barriales”**.

Resulta claro que el Plan Urbano ambiental protege por una parte la existencia la “**pluralidad de formas residenciales**”, es decir, que no apunta a que toda la ciudad de Buenos Aires tenga una misma altura o una misma densidad constructiva y demográfica. La Pluralidad de formas residenciales implica que haya sectores de la ciudad con mayor altura y otros donde se conserven las formas residenciales de casas bajar. Vuelve a insistir en esta posición cuando destaca que debe mantenerse “la diversidad funcional y de fisonomías del hábitat residencial.

Por otra parte, otorga una doble protección a Barrios residenciales de casas bajas como los que se encuentran en el polígono del Distrito del Vino. El Plan Urbano Ambiental establece que se debe “**preservar los sectores urbanos de baja y media densidad que manifiestan características singulares de valor y buen grado de consolidación”**”.

La protección de los sectores residenciales de casas bajas y de la identidad barriales deriva de los principios constitucionales de la Constitución de la Ciudad que disponen:

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

1. La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio.
2. La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora.
3. 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 [...].

7. 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 [...].

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

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

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

Artículo 31.- La Ciudad reconoce el derecho a una **vivienda digna y a un hábitat adecuado**.

Artículo 48.- Es política de Estado que la actividad económica sirva al desarrollo de la persona y se sustente en la justicia social. La Ciudad promueve la iniciativa pública y la privada en la actividad económica **en el marco de un sistema que asegura el bienestar social y el desarrollo sostenible** [...].

Artículo 49.- El Gobierno de la Ciudad diseña sus políticas de forma tal que **la alta concentración de actividades económicas, financieras y de servicios conexos, producidos en la Ciudad, concurra a la mejor calidad de vida del conjunto de la Nación**".

El Distrito del Vino va a generar una transformación social, económica y ambiental de estos barrios que de acuerdo al Plan Urbano Ambiental tienen una protección especial.

Por este motivo, debe aplicarse el principio preventivo y precautorio en materia ambiental.

Cabe destacar que, en virtud **del Acuerdo de Escazú, también en materia de Democracia Participativa Ambiental debe aplicarse el principio preventivo y precautorio (art. 3 del Acuerdo de Escazú y Art. 4 de la Ley General del Ambiente)**.

Es un rol esencial del Poder Judicial prevenir la violación de derechos ambientales y de la democracia ambiental. Desvirtuaría el principio de prevención y el principio precautorio que siga vigente el Distrito del Vino hasta alcanzar una sentencia de fondo definitiva.

3) NO FRUSTRACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO

Si mediante el dictado de una medida cautelar no se afecta un servicio público, ni la acción estatal, ni el interés público, cabe proceder con amplitud de criterio en la procedencia de esa medida, pues resulta preferible el exceso en acordarla que la estrictez o parquedad en negarla, dado que existe en el caso menor perjuicio en

otorgarla que en no hacerlo (conf. doctrina sentada por la C.N. Cont. Adm. Fed., Sala I, in re "Procacini c/ E.N.", del 28/4/98, entre otros).

El otorgamiento de la medida cautelar no afecta la prestación de ningún servicio público ni la acción estatal de interés público.

En consecuencia, no existe interés público mayor en este caso que la protección de los derechos que por la presente se pretenden proteger.

4) CONTRACAUTELA

Se solicita que por la naturaleza de los derechos reclamados no se disponga contracautela. Para el caso que se entienda que resulta necesaria la imposición de la misma, se solicita se **disponga la caución juratoria**, considerando que la imposición de otro tipo de caución implicaría una innecesaria restricción a nuestro derecho de acceso a la justicia, en perjuicio de los elevados derechos colectivos reseñados en la presente demanda.

En este último supuesto, y **atento la urgencia que presenta el caso, dejamos a través de este acto prestada la caución juratoria.**

VII.- INTRODUCE CUESTIÓN FEDERAL

Para el hipotético e improbable rechazo de la acción incoada, así como también de la medida cautelar peticionada, introduzco la Cuestión Federal autorizada por el art. 14 de la Ley Nº 48, por cuanto ese pronunciamiento afectaría en forma directa la vigencia de derechos constitucionales y convencionales de esta parte, con la posible responsabilidad internacional de la República Argentina.

VIII. PRUEBA

Ofrezco la siguiente prueba:

A) DOCUMENTAL

01. Se acompaña copia digital de la documentación que acredita la personería de la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad, 49 fojas
02. Se acompaña copia digital del Despacho N° 243/2021, en 7 fojas.
03. Se acompaña copia digital de la Versión Taquigráfica de la sesión ordinaria de la Legislatura del 2 de septiembre de 2021, en 148 fojas.
04. Se acompaña copia digital de noticias periodísticas, en 59 fojas.
05. Se acompaña copia digital de nota del Consejo Consultivo de la Comuna 11, en 4 fojas.
06. Se acompaña copia digital con planilla de firmas en 52 fojas.

Se individualiza en poder de la demandada los siguientes expedientes administrativos:

07. Expediente legislativa N° 2707-D-2020.

08. Expediente legislativa N° 1980-D-2021

B) INFORMATIVA

Se solicita se libre oficio al GCBA a fin de que:

- a. Remita copia de toda normativa que reglamente e implemente el Distrito del Vino.
- b. Informe la cantidad de empresas y personas que se inscribieron en el Registro Único de Distritos Económicos con el objeto de ser beneficiario del régimen de beneficios del Distrito del Vino.
- c. Informe cada una de las empresas o personas a quienes se les ha otorgado los beneficios que establece la Ley N° 6447, en su caso detalle: nombre de la empresa o persona, beneficio otorgado, ubicación del proyecto, tipo de proyecto o actividad y superficie involucrada.

RES. N° 335/2001. PLANILLA DE DOCUMENTACIÓN

TIPO	DESCRIPCIÓN	ORIGI NAL	COPIA	CANTIDAD FOJAS
Documental N° 1	01. Se acompaña copia digital de la documentación que acredita la personería de la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad, 49 fojas	Si		49
Documental N° 2	02. Se acompaña copia digital del Despacho N° 243/2021, en 7 fojas.		SI	7
Documental N° 3	03. Se acompaña copia digital de la Versión Taquigráfica de la sesión ordinaria de la Legislatura del 2 de septiembre de 2021, en 148 fojas.		SI	148
Documental N° 4	04. Se acompaña copia digital de noticias periodísticas, en 59 fojas.		SI	59
Documental N° 5	05. Se acompaña copia digital de nota del Consejo Consultivo de la Comuna 11, en 4 fojas.		SI	4

Documental N° 6	06. Se acompaña copia digital con planilla de firmas en 52 fojas.		SI	52
-----------------	---	--	----	----

IX.- PETITORIO

Por lo expuesto, se solicita:

1. Se me tenga por presentado como parte, juntamente con el patrocinio letrado invocado, y por constituido el domicilio procesal.
2. Se tenga por presentada, en tiempo y forma, la presente acción de amparo colectivo.
3. Se tenga por presentada la prueba documental acompañada y en caso de que lo considere necesario se produzca la ofrecida.
4. Se tenga por planteada la cuestión federal.
5. Se otorgue la Medida Cautelar peticionada.
6. Se ordene correr traslado de la demanda.
7. Oportunamente se dicte sentencia haciendo lugar a la presente demanda en todos sus términos, con expresa imposición de costas a la contraria.

Tener presente y proveer de conformidad.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires

Leyenda: 2021 - Año del Bicentenario de la Universidad de Buenos Aires

Con los siguientes adjuntos:

01 - documentación personería.pdf

02 - Despacho_LEY_Expediente_2707_2020.pdf

03 - Versión Taquigráfica de la sesión ordinaria de la Legislatura del 2 de septiembre de 2021.pdf

04 - Noticias periodísticas - parte 2.pdf

04 - Noticias periodísticas.pdf

05 - Nota elevada por el CCC a la Comuna 11 - NO-2021-30072877-GCABA-COMUNA11.pdf

06 - firmas.pdf

FIRMADO ELECTRONICAMENTE 26/04/2022 15:23:52

BALDIVIEZO JONATAN EMANUEL - CUIL 20-30150327-0