



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Fuero Contencioso Administrativo y Tributario

1983-2023. 40 Años de Democracia

CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA UNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL
Número: EXP 12718/2018-0
CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0
Actuación Nro: 3162860/2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

1. Que, el 07/08/2023 el Sr. juez de grado hizo lugar a la presente acción de amparo en los términos del considerando 13 de la sentencia, en el que estableció: “...*en atención al tiempo transcurrido sin que se cumpliera con el mandato constitucional de sancionar el Código Ambiental —más de veinticinco años desde la institución de la Legislatura— y toda vez que de ello deriva la lesión al derecho a la participación de la ciudadanía en la elaboración de normas ambientales (en contraposición con lo prescripto en el marco convencional, constitucional y legal reseñado y, en particular, en violación de las cláusulas del ‘Acuerdo de Escazú’ que en su artículo 7° establece con precisión el deber de garantizar el derecho), corresponde declarar la inconstitucionalidad de la omisión de sancionar dicho código y exhortar al Poder Legislativo a subsanarla a la mayor brevedad posible*” (Actuación N°1268232/2022).

Para así decidir y luego de pronunciarse a favor de la vía procesal y de la legitimación de la amparista, puntualizó los requisitos que deben concurrir para que se configure una omisión legislativa inconstitucional.

A continuación, identificó las normas en materia de tutela ambiental y de protección del derecho a la participación ciudadana que estimó aplicables y concluyó que, en el caso, se verifica un mandato constitucional que se encuentra incumplido tras el transcurso de un plazo irrazonable, al tiempo que entendió que dicha omisión provoca un perjuicio concreto respecto de una situación jurídicamente protegida.

En efecto, el magistrado sostuvo que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires contempló la sanción de un Código Ambiental mediante el procedimiento de doble lectura (conf. arts. 81 y 89, de la CCABA), aspecto luego reforzado por medio de la sanción del Plan Urbano Ambiental (PUA, Ley 2930, art. 24), que no fue dictado pese al transcurso de más de un cuarto de siglo desde la sanción de aquella ni se encuentran en tratamiento proyectos legislativos. Para concluir de ese modo, descartó que la sanción del Código Ambiental resultase una mera atribución del cuerpo deliberante. Seguidamente determinó que la señalada omisión lesiona el derecho a la participación ciudadana de todas las personas de la Ciudad pues —según sostuvo— en la medida en que no exista un Código Ambiental, seguirán dictándose leyes vinculadas a la materia sin aplicarse el procedimiento de doble lectura constitucionalmente previsto, obstruyendo de tal modo el espacio asegurado a la ciudadanía en el proceso legislativo.

En consecuencia, hizo lugar a la acción de amparo contra el Poder Legislativo, por encontrarse a su cargo la manda constitucional de sancionar el Código Ambiental, y la rechazó respecto del Poder Ejecutivo.

2. Que, contra ello, la demandada interpuso y fundó el recurso de apelación que motiva la intervención de esta sala (Actuación N°1916381/2023).

Se agravió por cuanto entiende que no se verifica la presencia de un caso; en efecto, sostuvo que la asociación actora invocó una afectación hipotética pues no se configuró perjuicio alguno al ambiente ni fue desconocido el derecho a la participación ciudadana. En esa línea, señaló que la ausencia de un Código Ambiental no genera un perjuicio y que lo pretendido implica efectuar un control de legalidad sin que exista un daño concreto.

Apuntó que no puede endilgarse falta de actuación a la Legislatura y que no existe un plazo o fecha determinada para la sanción del código a partir del cual pueda establecerse la mora.

Cuestionó el razonamiento del *a quo* que lo llevó a concluir que el mandato constitucional dirigido a la Legislatura para sancionar un Código Ambiental resultaba obligatorio y reputó arbitraria la sentencia. Aseveró que el magistrado confunde los derechos en juego y adujo que de seguirse la interpretación que controvierte con su recurso, podrían declararse inconstitucionales todas las leyes ambientales dictadas por la Legislatura.

Dijo que lo decidido afecta la división de poderes, pues la orden que deriva de la sentencia debería resultar de la voluntad de la representación política. En tal sentido, mencionó que la sentencia no puede obligar a los legisladores a establecer el modo en que deben ser ejercidas las facultades constitucionales que resultan propias de sus atribuciones. Finalmente, argumentó que lo decidido afecta las prerrogativas públicas del Poder Legislativo de la Ciudad y que, por importar gravedad institucional, requiere una pronta reparación.

Por último, se agravió respecto del modo en que fueron impuestas las costas.

3. Que, la parte actora contestó el traslado conferido respecto de tales agravios y solicitó su rechazo, con costas (Actuación N°1970069/2023).

4. Que, una vez remitidas las actuaciones a esta instancia, dictaminó el Sr. Fiscal ante la Cámara quien postuló que “...no se advierte con suficiente nitidez la existencia de algún perjuicio o lesión de derechos constitucionales en cabeza de la parte actora que posea actualidad y resulte pasible de control judicial...” (Actuación N°2297449/2023).

5. Que, con carácter previo a toda otra consideración, toda vez que la parte demandada cuestionó la existencia de un caso o causa que justifique la intervención del poder judicial en los términos del artículo 106 de la CCABA, corresponde examinar si se verifican los elementos que permiten tener por configurado tal requisito. Ello así ya que “...la existencia de los requisitos jurisdiccionales es comprobable aun de oficio, pues su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de quienes intervienen en el proceso o su consentimiento por la sentencia”



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 3162860/2023

(Fallos: 308:1489 y sus citas; 325:2982 y 330:5111, entre otros), y la existencia de un “caso” es uno de ellos.

Del contenido de la demanda puede advertirse que la pretensión de la asociación actora se apoya, centralmente, en que la omisión de la Legislatura en el cumplimiento del mandato constitucional que le impone la sanción de un Código Ambiental, obstruye la participación ciudadana en el procedimiento de discusión previo a la sanción de toda ley de contenido ambiental. Ello así, en tanto entiende que todas las normas ambientales resultarían modificatorias del Código Ambiental y que, por lo tanto, si aquel se hubiera sancionado, éstas seguirían el procedimiento de doble lectura establecido en los artículos 89 y 90 de la CCABA.

Frente a ello, la demandada considera que “...se trata de una hipotética afectación, en tanto no se encuentra configurado el perjuicio en el ambiente, ni se encuentra desconocido el derecho a la participación ciudadana” y que “[n]o existe perjuicio porque no haya Código Ambiental, el caso se trata del control de legalidad por sí mismo sin que exista daño concreto” (Actuación N°1916381/2023).

Ahora bien, la existencia de una “causa” o “caso judicial” se verifica cuando se persigue en concreto la determinación de un derecho debatido entre partes (Fallos: 306:1125, 333:1023 entre otros), y esto exige a éstas últimas —como presupuesto— la acreditación de una afectación “suficientemente directa”, “inmediata”, “especial”, “sustancial”, de “suficiente concreción e inmediatez”, o bien de un “perjuicio concreto” respecto de los derechos que se invocan conculcados (Fallos: 322:528 y sus citas, entre otros).

En el *sub lite* se controvierte el alcance de un derecho —participar en la discusión de las leyes ambientales, mediante audiencia pública—, conforme las reglas jurídicas que fueron invocadas para enmarcan la cuestión —arts. 43 CN y 1, 11, 14, 81 inc. 3, 89 inc. 1 de la CCABA, entre otros—; a su vez, mientras la asociación actora invoca el menoscabo de ese derecho como consecuencia de la omisión inconstitucional que atribuye a la demandada por no dictar el Código Ambiental, identificando las consecuencias que ello ocasiona, la Legislatura estima que aquel derecho se encuentra reconocido y que la carencia de un Código que unifique la normativa ambiental no genera perjuicio alguno.

Entonces, teniendo en cuenta los términos en que quedó trabado el debate, la identificación del bien colectivo tutelado, la referencia a su afectación así como también al perjuicio que provoca —presuntamente configurado por la falta de convocatoria a audiencia pública en el procedimiento de sanción de leyes ambientales, que de acuerdo con la información que surge del Digesto Jurídico de la CABA abarcaría más de 30 leyes, aspecto sobre el que se volverá en el punto 10 de la presente decisión—, cabe concluir que en el caso se verifica el presupuesto de causa judicial y, por ello, corresponde rechazar el agravio bajo análisis.

6. Que, en la CCABA dictada el 1° de octubre de 1996 (BOCBA N° 47, del 10/10/1996), en línea con la normativa constitucional e internacional entonces vigente, se definió al ambiente como patrimonio común y garantizó a toda persona el derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras; y estableció que *“Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o puedan causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas”* (art. 26).

Seguidamente, la Constitución local delineó la política general de planeamiento y gestión del ambiente urbano e instrumentó *“...un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente...”* (arts. 27 y 28); y dispuso la elaboración de un Plan Urbano Ambiental *“...con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81”* (art. 29).

Mas adelante, al referirse a las atribuciones del Poder Legislativo previó que, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros, la Legislatura *“[a]prueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación”*, para lo cual debe cumplir con el procedimiento de doble lectura, previsto para diversas materias y sus modificaciones, entre ellas, los *“Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación”* (arts. 81, inc. 3 y 89, inc. 1 —respectivamente—).

Por medio de la Ley 71 (BOCBA N° 564, del 04/11/1998 —texto según Ley 6588—), se estableció que una vez sancionado el PUA *“...la normativa urbanística y ambiental se ajustará a sus criterios y contenidos”* (art. 17).

Finalmente, mediante el dictado de la Ley 2930 (BOCBA N° 3091, del 08/01/2009 —texto según Ley 6588—), la Legislatura de la Ciudad sancionó el PUA previsto en la CCABA (arts. 29 y 81, inc. 4), cuyo *status*, conforme define el texto constitucional, es de ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas. El PUA tiene como objetivo constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la Ciudad deseada y la transformación de la Ciudad real, tal que dé respuesta acabada al derecho a la Ciudad para todos sus habitantes (art. 3) y promueve el desarrollo de la Ciudad de Buenos Aires como una ciudad integrada, policéntrica, plural, saludable y diversa (art. 4). Para la puesta en marcha de las acciones de dicho plan, la norma ponderó necesario que las propuestas territoriales se implementen mediante instrumentos de diversa índole (art. 12), a saber: de planificación, de gestión, de participación y de monitoreo y control (art. 13). Entre los instrumentos de gestión se encuentran los instrumentos normativos, que el PUA propone reformular y, en particular, acerca del Código Ambiental prevé: *“Este nuevo Código contendrá el conjunto de disposiciones que regulen la calidad del medio ambiente con vistas al logro de su máxima sustentabilidad y el control de las situaciones de riesgo. A tal fin se atenderá a la prevención de acciones ambientalmente inadecuadas y, en su caso, la resolución o morigeración de las situaciones indeseables existentes, asegurando la máxima recuperación posible del medio afectado. Se establecerán medidas y mecanismos de negociación y concertación para la promoción de las acciones ambientales sustentables y la disuasión de las prácticas incorrectas. El desarrollo del Código Ambiental, deberá tener en cuenta la escala metropolitana de los procesos ambientales más significativos, tal como fuera expresado en el capítulo*



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA UNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 3162860/2023

pertinente. Será prioritaria la promoción de medidas preventivas y la puesta en práctica de acciones ambientales sustentables. Este Código contendrá los mecanismos procedimentales de las acciones judiciales de índole ambiental, incluyendo el procedimiento de recomposición del ambiente en caso de daño ambiental colectivo” (art. 24, inc. b).

7. Que, ahora bien, la cuestión propuesta —en tanto el presente amparo tiene por objeto superar la omisión que la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad atribuye a la Legislatura ya que, según entiende, al no dictar el Código Ambiental, obstruye sus posibilidades de participar en el proceso de discusión y sanción de las normas ambientales dictadas en dicho ámbito— impone determinar si se encuentran presentes los recaudos necesarios para que se configure una omisión legislativa inconstitucional.

Al respecto, conforme la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la procedencia de la acción de amparo por omisión de autoridad pública resulta de: i) la existencia de un claro mandato legislativo que haya sido desoído; ii) por un tiempo a todas luces irrazonable; iii) que impida el ejercicio de un derecho concreto (Fallos: 337:1564 y 344:3011).

En la misma línea, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad ha precisado que “...*para declarar la inconstitucionalidad omisiva por falta de sanción de una norma el juez debe verificar: a) que exista un mandato normativo expreso (de la Constitución, de un tratado internacional o de una ley) que, luego de declarar la norma “programática”, requiera de complementación “operativa”; b) que se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación, por parte del legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y c) que la omisión produzca la vulneración de un derecho o garantía”* (voto de la jueza Ana María Conde, en los autos “Usabel, Héctor y otros c/ GCBA s/ amparo —art. 14, CCABA— s/ recursos de inconstitucionalidad concedidos”, Expte. N° 3540/04, del 22/6/2005).

8. Que, en primer término, se advierte que la discusión entre las partes sobre la apuntada omisión legislativa radica en la diferente interpretación que aquellas asignan al artículo 81 de la CCABA, en cuanto consagra en su inciso 3 que la Legislatura, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros “[a]prueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación”.

En efecto, si bien la parte actora considera que dicho texto contiene un mandato concreto dirigido al Poder Legislativo de la Ciudad —para que sancione el Código Ambiental— que se encuentra incumplido; la demandada propone que, en la medida en que la norma no establece un plazo específico, su implementación resulta una potestad que la Constitución atribuyó al órgano legislativo y que, por lo tanto, los

legisladores porteños serán los encargados de decidir el momento oportuno para ejercerla. Luego, a partir de lo que considera una omisión inconstitucional y en el entendimiento de que toda ley de contenido ambiental resultaría modificatoria del cuerpo normativo codificado, la asociación actora deriva la obligación de acudir a la forma de sanción de las leyes prevista en el artículo 89 de la CCABA, que establece: “[t]ienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones: Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación”. En efecto, aquella estima que la omisión inconstitucional en que incurre la Legislatura no puede transformarse en un mecanismo para transgredir el procedimiento de doble lectura que debería haber seguido a fin de dictar normas de contenido ambiental, si se hubiese sancionado el código respectivo. En sentido opuesto, la demandada sostiene que el artículo citado no prevé el procedimiento de doble lectura para la sanción de las leyes particulares sobre protección del ambiente hasta tanto se conforme el cuerpo unificado de normas sobre la materia y que tampoco resulta posible precisar cuáles serían las que lo modificarían, pues el Código Ambiental no existe a la fecha.

Ahora bien, tal como se desprende de sus presentaciones, las interpretaciones previamente expuestas y el disímil contenido que las partes asignan al texto constitucional, proviene de la lectura efectuada por aquellas respecto del debate que tuvo lugar en la Convención Constituyente. Sin embargo, y al margen de la exegesis efectuada por las partes, lo cierto es que de aquel debate no surge que las discusiones suscitadas en dicho ámbito girasen en torno a la posibilidad de que los legisladores de la Ciudad definieran si correspondía o no sancionar un Código Ambiental, sino que refirieron a la conveniencia de que la codificación ambiental resultara autónoma del Código de Planeamiento Urbano; y que esa fue la posición que finalmente prevaleció en el texto de la Constitución local (conf. 15ª Reunión - 9ª Sesión Ordinaria, del 26/09/1996, v. http://www.infoleg.gob.ar/basehome/constituyente_bsas/archivosprincipales/960926/960926.htm).

A lo expuesto se suma que de la norma deriva, sin dificultad interpretativa, que se trata de un mandato dirigido a los poderes públicos —en el caso, la Legislatura, circunstancia que explica su ubicación en el texto constitucional como atribución del Poder Legislativo— que debe ser debidamente cumplimentado; nótese que, aun cuando no contenga un plazo a partir del cual pueda computarse su mora, expresa pautas de contenido y procedimiento que le imponen la tarea de sistematizar las leyes de contenido ambiental en un cuerpo único codificado y otorgar durante ese proceso la debida participación a la ciudadanía. En tal sentido, cabe recordar que al referirse a la interpretación de un texto constitucional provincial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación aludió a una “...*elemental regla interpretativa...*” que apunta a buscar “...*el sentido más obvio del entendimiento común*” (Fallos: 336:1756 y 344:2339) y señaló que cuando la aplicación de dicho método de interpretación no ofrece dificultades excluye a cualquier otro, pues “...*ante la claridad del texto constitucional, cualquier otra interpretación que se intente resulta violatoria de la voluntad constituyente...*” (Fallos: 336:1756).

En tales condiciones, la postura de la parte demandada —en cuanto entiende que la sanción del Código Ambiental resulta una mera facultad cuyo cumplimiento se encuentra reservado a la voluntad del órgano legislativo—, carece de anclaje en el debate constituyente, desatiende la regla interpretativa precedentemente enunciada y, lo



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA UNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 3162860/2023

que resulta dirimente, soslaya la atribución de la jurisdicción para garantizar el cumplimiento de un derecho o situación jurídica reconocida por el ordenamiento.

Por lo tanto, la presencia de un mandato constitucional expreso que contempla el dictado de un Código Ambiental, a la fecha desoído por el legislador local, permite dar por configurada una omisión que menoscaba el derecho de participación invocado por la parte actora.

9. Que, por otra parte, corresponde señalar que la demora en la concreción de dicho mandato constitucional —evaluada en función de la frustración del derecho a la participación invocado— ha superado toda pauta temporal que pudiera estimarse razonable.

Es que si bien la parte demandada plantea que ante la ausencia de un plazo específico para el dictado del Código Ambiental no se configuraría la mora, e invoca la necesidad de respetar la división de poderes, soslaya que la ausencia del plazo aludido no constituye un argumento suficiente para eludir la obligación de, para lo que ahora importa, brindar ocasión de participar como parte del modelo constitucional vigente.

Simplemente a modo ilustrativo vale destacar que no se incorporaron constancias que permitan considerar que, a la fecha, la Legislatura se encuentre analizando proyectos referidos al Código Ambiental de la CABA. Por el contrario, la parte demandada sostuvo que “...de acuerdo a lo informado por la Secretaría Parlamentaria de [la] Legislatura, en la actualidad no se encuentran en tratamiento actuaciones o proyectos legislativos referidos a la creación de un Código Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires” (v. fs. 284, del expte. digital, obrante en la Actuación N°417042/2021). Ello concuerda con la información que surge de la *web* de la Legislatura de la Ciudad, en la que se visualizan un proyecto de ley cuyo sumario es “Código Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires”, expediente N° 784-D-2009, iniciado el 23/04/2009 y un proyecto de resolución titulado “Organización de las Jornadas Participativas de Elaboración del Código Ambiental de la Ciudad”, expediente N° 1243-D-2010, iniciado el 17/05/2010; ninguno de los proyectos mencionados fue sancionado y ambos se encuentran archivados (<https://parlamentaria.legislatura.gob.ar/pages/ExpedienteBusqueda.aspx>).

De ello se deduce como corolario que, durante el plazo transcurrido desde que comenzó a funcionar la Legislatura hasta la actualidad, una gran cantidad de leyes sobre medio ambiente se dictaron al margen del procedimiento previsto en los artículos 89 y 90 de la CCABA; dando acabada muestra de la irrazonable y sostenida frustración del derecho cuya protección aquí se reclama.

Por lo demás, corresponde mencionar que acerca de la razonabilidad del plazo transcurrido, el Tribunal Superior de Justicia señaló que “...el plazo de 25 años que ha transcurrido desde que la Legislatura de la Ciudad Autónoma comenzase a

funcionar parece exceder todo parámetro razonable”, oportunidad en la que también se resaltó “...la preocupante situación que deja entrever la pretensión ventilada por la accionante con relación a la demora en la que viene incurriendo el Poder Legislativo en el cumplimiento de la manda constitucional que prescribe la sanción del Código Ambiental y su contenido” (v. votos de los jueces De Langhe, Otamendi y Weinberg, sentencia dictada en los autos “Ecología y Desarrollo Asociación Civil c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N°15869/2018-0, del 28/12/2022).

10. Que, establecido lo anterior, resta referirse a las consecuencias que la conducta renuente de la Legislatura por su omisión de dictar el Código Ambiental, provoca respecto del derecho que se intenta proteger con la presente acción de amparo —participación pública de las discusiones parlamentarias referidas a los temas ambientales que atañen a la Ciudad de Buenos Aires— que, como ha quedado dicho, se encuentra tutelado por el ordenamiento jurídico.

Para ello, debe conferirse especial valor al marco convencional, constitucional y legal en el que se inserta la cuestión. Ese bloque normativo, propende a la protección del medio ambiente como un derecho humano, de carácter colectivo, enlazado con el ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como el acceso a la información ambiental y a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (conf. arts. 41 CN y Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, aprobado por el Congreso de la Nación a través de la Ley 27.566 —BO N° 34.500, del 19/10/2020— y vigente desde el 22/04/2021).

Teniendo presente el contexto descripto, cabe afirmar que el constituyente de la Ciudad estimó necesario que, tanto al momento de estructurar la materia ambiental como al disponerse su modificación, hubiese instancias obligatorias de participación ciudadana —en línea con lo reconocido en los arts. 1 y 11 de la CCABA—, asegurando el procedimiento de doble lectura que prevé la convocatoria a audiencia pública y la consideración de los reclamos y observaciones de la ciudadanía (conf. art. 90 CCABA).

Pese a ello, la Legislatura frustra la vigencia efectiva del derecho a la participación pública en el proceso de toma de decisiones en materia ambiental, en tanto la omisión del dictado del Código Ambiental conlleva la obstrucción del fin constitucionalmente previsto. En efecto, la falta de sanción del Código Ambiental no resulta inocua, sino que implica la indefinición permanente acerca de su contenido, circunstancia que, a su vez, impide identificar las normas que lo modificarían; por lo tanto se produce una situación de desprotección del derecho que la asociación actora reclama, pues la satisfacción de aquel permanece supeditada al arbitrio de la Legislatura que —hasta el momento— mostró una conducta dilatoria respecto de su obligación de dictar el Código Ambiental y, al mismo tiempo, eludió asignar el trámite de doble lectura a la sanción de numerosas leyes de contenido ambiental.

Es decir que, a la fecha, la Legislatura no ha dictado el Código Ambiental a través del procedimiento de doble lectura que le imponen los artículos 81, inciso 3 y 89, inciso 1 de la CCABA; como consecuencia de tal omisión no resulta posible determinar cuáles son las leyes de contenido ambiental que lo modificarían; evento que genera que permanezca en el ámbito de decisión de la Legislatura el procedimiento de sanción aplicable a todas las leyes ambientales dictadas en la Ciudad; cuando de la letra de la CCABA se desprende que aquellas que resultaren modificatorias del Código Ambiental deberían sancionarse mediante el procedimiento de doble lectura que impone la



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 3162860/2023

convocatoria a una audiencia pública, tal como surge de los artículos 89 y 90 de la CCABA.

Nótese al respecto que, de la Ley 6588 (BOCBA N° 6517, del 12/12/2022), que aprobó la Cuarta Actualización del Digesto Jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y contiene las normas de alcance general y carácter permanente, consolidadas al 28/02/2022 (conf. art. 1), se desprende que la Legislatura sancionó una gran cantidad de leyes vinculadas a la protección del medio ambiente (conf. anexo I, letra L, “medio ambiente”), entre las que cabe enumerar: 123 de Evaluación del Impacto Ambiental (10/12/1998); 154 de Residuos Patogénicos (18/02/1999); 303 de Información Ambiental (25/11/1999); 992 que declara como Servicio Público a los Servicios de Higiene Urbana de la CABA (12/12/2002); 1356 de Calidad Atmosférica (10/06/2004); 1540 sobre Control de la Contaminación Acústica (02/12/2004); 1828 que creó el Programa Buenos Aires Limpia (27/10/2005); 1854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (24/11/2005); 2214 de Residuos Peligrosos (07/12/2006); 2544 sobre Separación de Residuos en Instituciones Educativas (29/11/2007); 2594 que fija el marco jurídico del Balance de Responsabilidad Social y Ambiental —BRSA— (06/12/2007); 2628 que creó la Agencia de Protección Ambiental (13/12/2007); 2802 de adhesión al “Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía” —PRONUREE— (24/07/2008); 2807 de Disposición de Aparatos Electrónicos en Desuso del Poder Ejecutivo de la CABA; 3147 sobre Bolsas Biodegradables (27/08/2009); 3166 de Regulación, Control y Gestión de Aceites Vegetales y Grasas de Fritura Usados (03/09/2009); 3246 cuyo objeto es Reducir y Optimizar el Consumo de la Energía en la CABA así como Disminuir la Emisión de Dióxido de Carbono y otros Gases de Efecto Invernadero (05/11/2009); 3263 de Arbolado Público Urbano (26/11/2009); 3295 de Gestión Ambiental del Agua (26/11/2009); 3341 que establece el Fondo de Compensación Ambiental y —entre otras cuestiones— fija un procedimiento judicial para calcular la indemnización sustitutiva del daño ambiental de incidencia colectiva (03/12/2009); 3709 Campaña Educativa “Toda la Basura no es Basura” (13/12/2010); 3871 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (01/09/2011); 3947 que declaró la Emergencia Social, Urbanística, Ambiental y Sanitaria de la Cuenca Matanza-Riachuelo (06/10/2011); 4024 de Incentivo para Promover el Uso de Sistemas de Captación de Energía Solar (24/11/2011); 4120 Marco Regulatorio del Servicio Público de Higiene Urbana (07/12/2011); 4467 que creó la Reserva Ecológica Ciudad Universitaria - Costanera Norte (13/12/2012); 5075 por la cual se adhiere a la Campaña Mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes. ¡Mi ciudad se está preparando!” (18/09/2014); 5613 de creación del Foro de Lucha contra el Cambio Climático en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (01/09/2016); 5822 que adhiere a la Ley Nacional 26190 “Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica” y su

modificatoria Ley 27191 (01/06/2017); 5928 de Promoción del Incremento de las Especies Herbáceas, Arbustivas y Arbóreas de Flora Nativa (07/12/2017); 5991 Gestión Ambiental de Pilas en Desuso (12/07/2018); 6117 Gestión Ambiental de Sitios Contaminados (13/12/2018); 6165 de adhesión a la Ley Nacional 27424 de “Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable integrada a la Red Eléctrica” (16/05/2019); 6378 que crea el Sistema de Compensación Ecológico — SI.CO.ECO— (03/12/2020).

Del repaso normativo efectuado se desprende que ni en aquellas leyes que podrían considerarse estructurales en materia ambiental, ni tampoco en las que vinieron a modificar la única codificación existente sobre la temática —esto es, el Código para la Prevención de la Contaminación Ambiental (Ordenanza 39025) que se encuentra vigente—, como en las que podrían estimarse abarcadas por los lineamientos definidos por la Legislatura Porteña en el PUA, hayan sido aprobadas mediante el procedimiento de de doble lectura (conf. <https://parlamentaria.legislatura.gob.ar/pages/audienciasPublicas.aspx> y <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa>).

Al respecto, no puede eludirse mencionar que la propia demandada determinó que el nuevo Código Ambiental comprendería el conjunto de disposiciones que regulasen la calidad del medio ambiente y los mecanismos procedimentales de las acciones judiciales de índole ambiental (art. 24, inc. b, del PUA), fijando directrices específicas acerca del contenido de aquel instrumento normativo.

11. Que, lo hasta aquí expuesto, permite afirmar la concurrencia de las circunstancias bajo las cuales se configura una omisión legislativa inconstitucional que menoscaba el ejercicio de un derecho reconocido por el ordenamiento.

En efecto, ha quedado demostrado que la Legislatura incumplió el mandato constitucional que le impuso la sanción del Código Ambiental, por más de 25 años desde que el órgano legislativo de la CABA comenzó a funcionar (el 01/03/1998 se realizó el acto de apertura del primer período de Sesiones Ordinarias) —es decir que la conducta omisiva se verifica por un período de tiempo irrazonable—, y en forma actual amenaza con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta (conf. arts. 14 de la CCABA y 2 de la Ley 2145), el derecho a participar en la discusión de las normas de contenido ambiental invocado por la asociación actora que, como ha quedado dicho, se encuentra tutelado por el ordenamiento jurídico.

La situación descripta exige una decisión de este tribunal que garantice el derecho invocado, toda vez que la ausencia del Código Ambiental repercute negativamente en la satisfacción de aquel y teniendo en cuenta que el “...*presunto vacío legal no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales que se aducen vulnerados*”. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que “...*basta la comprobación inmediata de un gravamen para que una garantía constitucional deba ser restablecida por los jueces en su integridad, sin que pueda alegarse en contrario la inexistencia de una ley que la reglamente: las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias*” (Fallos: 332:111).

Sin embargo, acceder a la pretensión tal como fue articulada por la parte actora, orientada no solo a que se declare la omisión inconstitucional de la Legislatura de la Ciudad sino también tendiente a que se ordene que “...*inmediatamente inicien el*



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE
AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12718/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00024013-9/2018-0

Actuación Nro: 3162860/2023

procedimiento de diagnóstico, elaboración y sanción del Código Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires con un plazo máximo de dos años para su sanción” (v. pág. digital 3 del expediente digitalizado en la Actuación N°417042/2021), excede las potestades asignadas a este tribunal en desmedro del ejercicio de funciones privativas que corresponden a la Legislatura de la Ciudad.

Aun así, una interpretación del derecho afectado contextualizada y coherente con el marco convencional, constitucional y legal vigentes, conduce a una decisión que impida que el Poder Legislativo de la Ciudad se desentienda de las consecuencias provocadas en torno al derecho afectado. Ello, cuanto menos y hasta tanto pueda acreditarse el respeto del derecho a participar reclamado.

Por ello, la sentencia debe identificar aquella pauta objetiva de la que surge “... *el margen de protección que al derecho controvertido en autos acuerda la CCABA...*” de forma tal que sin avanzar sobre potestades privativas del legislador se evite la frustración del derecho a participar comprometido. Esa modalidad, adoptada particularmente en la jurisprudencia ambiental, queda orientada a “...*dar efectiva vigencia a la garantía constitucional que se acuerda al patrimonio urbanístico (...) bien que, en palabras de la CSJN para un supuesto análogo, ‘pertenece a la esfera social y transindividual’ [de donde deriva] ‘la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales’ (Fallos 329:2316, cons. 18°)*” (v. “Tudanca, Josefa Elisa Beatriz s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Tudanca, Josefa Elisa Beatriz c/ GCBA s/ amparo —art. 14 CCABA—’” y su acumulado expte. n° 5868/08 “Mazzucco, Paula Virginia y otro s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Mazzucco, Paula Virginia y otros c/ GCBA s/ amparo —art. 14 CCABA—’”, Expte. N°5864/08, sentencia del 01/12/2008).

Desde esa perspectiva, la pauta objetiva, representativa del piso o exigencia constitucional insoslayable hasta que se dicte el código ambiental mediante el procedimiento de doble lectura (conf. arts. 81, inc. 3 y 89, inc. 1 de la CCABA), conduce a ordenar a la Legislatura que, garantice la participación pública asegurada a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones ambientales, asignando al procedimiento de sanción de leyes referidas a la protección del medio ambiente el trámite de doble lectura (conf. arts. 89 y 90 de la CCABA).

12. Que, por las razones expuestas, corresponde hacer lugar parcialmente al recurso de apelación interpuesto por la Legislatura de la Ciudad contra la sentencia de grado, exclusivamente en relación con la orden exhortativa que contiene; rechazarlo en lo restante y, en consecuencia, confirmarla parcialmente en cuanto declara inconstitucional la omisión de la Legislatura de la Ciudad de sancionar el Código Ambiental previsto en el artículo 81, inciso 3, de la CCABA.

En atención a lo precedentemente dispuesto atañe ordenar a la Legislatura de la Ciudad que, hasta tanto dicte el Código Ambiental (conf. arts. 81, inc. 3 y 89, inc. 1 de la CCABA), asegure la participación pública de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones ambientales, asignando a las leyes de contenido ambiental el procedimiento de doble lectura (arts. 89 y 90 de la CCABA). En tales condiciones, las normas abarcadas por el pleito quedarán comprendidas en las previsiones establecidas en la CCABA para ese trámite parlamentario, en particular en cuanto establece que “[n]ingún órgano del gobierno puede conferir excepciones a [dicho] trámite y si lo hiciera estas son nulas” (art. 90 *in fine* de la CCABA). Es decir que, por un lado, el margen de disponibilidad que la Legislatura conserva en relación con el temperamento que adopte en torno a la sanción del código ambiental respeta sus atribuciones privativas, y por otro, paralelamente, esta sentencia y su ejecución garantizan que el tratamiento de la normativa ambiental asegure la participación ciudadana tal como lo establece la constitución bajo la pena de nulidad allí prevista.

Por último, en cuanto a la distribución de las costas del pleito, corresponde confirmar las impuestas en la instancia de grado e imponer las de esta instancia a la Legislatura de la Ciudad, por resultar la parte demandada sustancialmente vencida (arts. 28 de la Ley 2145 y 64 del CCAYT –textos según Ley 6588–).

En mérito a lo expuesto, oído el Ministerio Público Fiscal, el tribunal **RESUELVE:** 1) Hacer lugar parcialmente al recurso de apelación interpuesto por la Legislatura contra la sentencia de grado, exclusivamente en relación con la orden exhortativa que contiene y rechazarlo en lo restante. 2) Confirmar parcialmente la sentencia de primera instancia, en cuanto declara la inconstitucionalidad de la omisión de la Legislatura de sancionar el Código Ambiental de la CABA (Actuación N°1268232/2022). 3) Ordenar a la Legislatura de la Ciudad que, hasta tanto, dicte el Código Ambiental, asegure la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones ambientales, asignando a las leyes de contenido ambiental el procedimiento de doble lectura (arts. 89 y 90 de la CCABA). 4) Imponer las costas del proceso a la parte demandada sustancialmente vencida (conf. arts. 28 de la Ley 2145 y 64 del CCAYT —textos según Ley 6588—).

Registro cumplido —conf. art. 11 Res. CM 42/2017, Anexo I (reemplazado por Res. CM 19/2019)—.

Notifíquese a las partes por secretaría y al representante del Ministerio Público Fiscal por la vía correspondiente.

Oportunamente, devuélvase al juzgado de origen.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires