



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

2020 Año del General Manuel Belgrano

JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE AMPARO -
IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: EXP 2669/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00014212-9/2020-0

Actuación Nro: 16892748/2020

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.-

VISTOS:

1. La **Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad**, representada por su presidente, el Dr. Jonatan Emanuel Baldiviezo, inició esta acción de amparo colectivo contra el **Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad y la nulidad de la ley n° 6179 y demás normativa que se dicte en consecuencia, por ser contraria a los arts. 1, 63, 89 incisos 4° y 90 de la Constitución de la Ciudad y a los arts. 22 y 25 de la ley n° 2930 del Plan Urbano Ambiental. A su vez, peticionó que se interrumpan los procesos de enajenación y la venta de los inmuebles individualizados en la ley aludida “*con excepción de las ventas y escrituraciones que realice el GCBA de inmuebles que tengan por adjudicatarios a familias y organizaciones de la sociedad civil del Barrio Carlos Mugica en el marco de su proceso de re-urbanización y que cuentan con la autorización de la Ley N° 6.129 en sus arts. 37, 38, 39, 44, 47, 49, 56, 58 y concordantes*”.

Además requirió que cautelarmente se ordene la suspensión de los efectos de la ley n° 6179 y de los procesos de enajenación y de la venta de los inmuebles individualizados en la ley n° 6179 con excepción de las ventas y escrituraciones que realice el GCBA de inmuebles que tengan por adjudicatarios a familias y organizaciones de la sociedad civil del Barrio Carlos Mugica en el marco de su proceso de reurbanización y que cuentan con la autorización de la ley n° 6129 en sus arts. 37, 38, 39, 44, 49, 56, 58 y concordantes.

A efectos de justificar la legitimación activa para interponer la presente acción de amparo colectivo, el Dr. Baldviezo acompañó copia del estatuto social, y reseñó la clausula correspondiente al objeto, en la que consta que son propósitos de la entidad actora, entre otros: *“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”*; *“Promover la participación y empoderamiento de las personas en la vida política”*; *“Trabajar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, fomentando el control y transparencia de los actos de gobierno”*; *“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”*; *“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”*; *“Iniciar reclamos y acciones judiciales y administrativas relacionadas al objeto social 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”*. Además adjuntó copia de la Asamblea General Ordinaria de fecha 16/10/2019, en la que se lo autoriza expresamente *“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”*.

Con relación a los antecedentes que dieron lugar al inicio de la presente acción, explicó que con fecha 04/07/2019 la Legislatura de la CABA sancionó la ley n° 6179 mediante la cual se autorizó la enajenación, por parte del Poder Ejecutivo, de una serie de inmuebles que forman parte del Barrio Padre Carlos Mugica. Puntualmente reseñó los arts. 1 y 2 de la referida ley, que establecen lo siguiente:

“Art. 1. Autorízase la enajenación por parte del Poder Ejecutivo de los inmuebles individualizados en los puntos 1, 5, 6, 7, 8 y 10 del Anexo A del



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE AMPARO -
IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: EXP 2669/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00014212-9/2020-0

Actuación Nro: 16892748/2020

Convenio aprobado por el artículo 6° de la Ley 6131, o aquellos que surjan de su eventual fraccionamiento, y el inmueble que obra como anexo I de la presente o aquellos que surjan de su eventual fraccionamiento, que forman parte del polígono denominado “Barrio Padre Carlos Mugica“, conforme la Ley 6129 con el fin de brindar soluciones habitacionales definitivas para los vecinos beneficiarios del barrio, facilitar el funcionamiento de las sedes de organizaciones de la sociedad civil, establecimientos comerciales y para el desarrollo de equipamiento socio-urbano [...].

“Art. 2. Autorízase la enajenación por parte del Poder Ejecutivo de los inmuebles individualizados en los puntos 2, 3, 4, 9, 11 y 12 del Anexo A del Convenio aprobado por el artículo 6° de la Ley 6131, de conformidad con la normativa específica de cada predio. Respecto al inmueble individualizado en el punto 9 de dicho anexo, su fraccionamiento deberá contemplar que el 65% de la superficie del mismo permanezca bajo la titularidad dominial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con destino a uso y utilidad pública de acuerdo a lo que establezca la Ley de Desarrollo e Integración Urbana del Predio Mercado de Hacienda”.

Luego de efectuar un detalle de la ubicación y superficie de los inmuebles cuya venta fue autorizada por la ley en cuestión, asegurando que se autorizó la venta de un total de “867.245 m², es decir, 86,7 hectáreas de tierras públicas”, la entidad amparista cuestionó la validez de dicha norma con distintos argumentos.

En primer lugar, por cuanto a su entender no habría sido aprobada por el procedimiento de doble lectura previsto en el art. 90 de la Constitución de la CABA, y tampoco se habría convocado a ninguna audiencia pública en el marco de

la ley nro. 6 y del art. 63 de la Carta Magna local, *“para el tratamiento de su objeto y contenido en forma previa”*.

Puntualmente, explicó que los inmuebles individualizados en los puntos 1, 5, 6, 7, 8 y 10 del Anexo A del Convenio aprobado por el artículo 6° de la ley n° 6131, se encuentran incluidos del polígono del Barrio Padre Carlos Mugica de acuerdo a la Ley N° 6.129, zonificado como Distrito U60, dentro del cual *“no sólo se encuentran inmuebles del dominio privado del GCBA sino también inmuebles del dominio público del GCBA como vías públicas, plazas, espacios verdes y equipamiento urbano”*. Al respecto puntualizó que el art. 63 de la Constitución local impone la realización de una audiencia pública obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas que incluyen modificaciones del uso o dominio de los bienes públicos, y que tal procedimiento no se habría llevado a cabo previo a la sanción de la ley en cuestión.

Sobre este punto concluyó que en tanto el Poder Ejecutivo y la Legislatura de la Ciudad no habrían convocado a la realización de la audiencia pública prevista en la referida norma constitucional durante el tratamiento parlamentario del Proyecto de Ley N° 671-J-2019 que dio origen a la ley n° 6.179, *“su tratamiento legislativo y sanción deben ser declarados nulos por violación del derecho a la participación ciudadana y a ejercer la democracia participativa”*.

Por otro lado, la parte actora alegó que también se habría incumplido con lo dispuesto en los arts. 89 y 90 de la Constitución de la CABA, que establecen la realización del procedimiento de doble lectura para la sanción de leyes relativas a actos de disposición o constitución de cualquier derecho sobre inmuebles del dominio público de la Ciudad.

Así, consideró que *“la Constitución de la Ciudad ha dispuesto para el tratamiento legislativo de algunos temas la convocatoria a dos audiencias públicas distintas. Una previa al tratamiento legislativo de un proyecto de ley y otra con posterioridad a su aprobación inicial o en primera lectura”*. Y añadió a este respecto que *“El art. 63 de la CCABA garantiza una mayor aproximación del lugar físico de la realización de la audiencia que el art. 90 de la CCABA. Esta es una de las razones por las cuáles la Constitución de la Ciudad exige la realización de dos audiencias públicas en distintas instancias de discusión de un proyecto. En primer*



JUZGADO DE 1ª INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE AMPARO -
IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: EXP 2669/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00014212-9/2020-0

Actuación Nro: 16892748/2020

lugar, se prioriza a los ciudadanos cercanos a los efectos del proyecto, aunque cualquier habitante pueda presentarse. Si el proyecto de obra o modificación de la planificación de la Ciudad avanza ahora en la Legislatura, la Constitución obliga a efectuar una audiencia pública orientada a toda la ciudadanía de la Ciudad”.

Seguidamente aseveró que la omisión de convocar a las audiencias previstas en las normas supra citadas, *“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”* reconocido en los arts. 1 y 11 de la Constitución de la Ciudad, en el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

También hizo referencia al “Banco de Tierras e Inmuebles” previsto en el art. 22 de la ley 2930 de Plan Urbano Ambiental, y a la exigencia de la participación ciudadana en las discusiones atinentes a dicho Banco, afirmando que *“la decisión del uso y disposición de 867.245 m² de tierras públicas (86,7 hectáreas) del Banco de Tierras e Inmuebles de la Ciudad por su envergadura e importancia de dichos predios debió contar, de acuerdo con el Plan Urbano Ambiental, de algún mecanismo de participación que garantice la intervención metódica y ordenada de la mayor cantidad y calidad de actores como organizaciones sociales y comunitarias o la ciudadanía en general”.*

2. A continuación se refirió a la procedencia de la vía del amparo, asegurando que la lesión actual y el peligro inminente están presentes, en tanto la ley 6179 se encuentra vigente *“y por lo tanto el GCBA está en condiciones de avanzar con su ejecución y la venta de los predios objeto de esta ley”*, que la conducta del GCBA es ostensiblemente violatoria de la Constitución de la Ciudad y de leyes

inferiores, y que en tanto la presente causa no posee complejidad normativa ni fáctica, *“la vía del amparo resulta ser la idónea para garantizar el derecho de acceso a la justicia en forma sencilla, rápida y oportuna”*.

3. En cuanto a la legitimación activa colectiva, el representante de la entidad actora aseguró que se encuentran presentes en este proceso los recaudos exigidos para la procedencia de este tipo de acciones, en tanto a su entender: *“existe una homogeneidad fáctica y normativa [...] que lesiona el derecho a participar ya ejercer la democracia participativa de cada habitante de la Ciudad”*; *las pretensiones están concentradas en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar*; y el grupo afectado, compuesto por todos los habitantes de la Ciudad que tienen el derecho a participar en las audiencias públicas *“está claramente identificado e individualizado”*.

4. Al momento de referirse a los requisitos para el dictado de la medida cautelar peticionada, fundó la verosimilitud en el derecho remitiendo a los argumentos expuestos a lo largo de toda su presentación. Con relación al peligro en la demora, manifestó que *“[d]e efectivizarse la disposición de los predios individualizados en la Ley N° 6.179 se estaría convalidando una normativa inconstitucional, cuyos efectos no podrán luego ser subsanados”*. Luego, consideró que no existe afectación al interés público pues la medida peticionada *“no afecta la prestación de ningún servicio público ni la acción estatal de interés público”*. Y finalmente dejó prestada caución juratoria para el caso en que se haga lugar a su pretensión cautelar.

Y CONSIDERANDO

I. Habilitación del trámite del proceso

Previo a analizar la procedencia de la petición cautelar traída a mi conocimiento, así como la legitimación procesal de los amparistas, corresponde me pronuncie respecto del pedido de habilitación del trámite del proceso en el marco de restricciones a la actividad jurisdiccional dispuestas con motivo de la pandemia de COVID 19.



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

2020 Año del General Manuel Belgrano

JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE AMPARO -
IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: EXP 2669/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00014212-9/2020-0

Actuación Nro: 16892748/2020

Al respecto cabe señalar que al disponerse mediante resolución CM 58/2020 la suspensión de plazos procesales entre los días 17 y 31 de marzo, se estableció también que continuarían tramitando por ante este fuero *“los amparos, medidas cautelares, asuntos alimentarios y demás cuestiones que a pedido de parte sean consideradas urgentes por los magistrados y puedan ser atendidas con una dotación mínima de personal”*.

Posteriormente, ante las sucesivas prórrogas de la suspensión de plazos *supra* referida, se dictaron diversas normas que ampliaron el universo de los asuntos considerados urgentes. Así, se estableció que *“se entiende por asunto urgente todo proceso de amparo o solicitud de medida cautelar cuyo diferimiento temporal pueda poner en peligro la vida, la salud, integridad física de las personas y/o afectaciones irreparables al medio ambiente”* (art. 3 resolución CM 59/2020).

Luego, por conducto de las resoluciones CM 60/2020 y 63/2020 se prorrogó temporalmente la suspensión de plazos en cuestión, ratificándose en la última de ellas que *“durante el período previsto por el art. 1º, ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario continuarán tramitando las cuestiones contempladas en el artículo 3 de la Res. CM N° 59/2020”* (art. 3º).

Posteriormente, a través de la resolución CM 65/2020, nuevamente se extendió en el tiempo la suspensión de los plazos procesales, se ratificó que *“ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario continuarán tramitando las cuestiones contempladas en el artículo 3º de la Res. CM N° 59/2020 en los términos establecidos en el art. 3º de la Res. CM N° 63/2020”* (art. 3) y, se estipuló que *“[l]a suspensión de plazos establecida en el art. 1º de la presente no tendrá efectos en aquellas causas ordinarias, amparos, medidas cautelares y ejecuciones fiscales del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario que se encuentren completamente*

digitalizadas y que cuenten con domicilio electrónico debidamente constituido por todas las partes intervinientes” (art. 6°). A su vez, la resolución CM 68/2020 dispuso que “las medidas adoptadas a través de la Res. CM N° 65/2020 mantengan su vigencia mientras persista la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesta inicialmente por Decreto PEN N° 297/2020 y sus prórrogas” (art. 1°).

Por último, la resolución CM 240/2020 estableció la continuidad de las medidas adoptadas a través de las resoluciones CM n° 58/2020, 59/2020, 60/2020, 63/2020, 65/2020 y 68/2020 a partir del levantamiento del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), con las excepciones que se establecen en esa resolución y las que este Consejo de la Magistratura efectúe en lo sucesivo para lograr una mejor prestación del servicio de justicia. En tal sentido, en el art. 2 se dispuso que podrán efectuarse *“actos procesales basado en razones de urgencia, que no admitan demora o en una mejora en la administración del servicio de justicia”*.

Expuesta la normativa que regula la actividad judicial de la CABA en el actual escenario pandémico, cabe destacar que conforme surge de la actuación n° 15604938/2020 se acompañó copia de la demanda y de la documental, asimismo luego de ello todas las actuaciones posteriores fueron generadas en el marco del expediente digital.

Por lo tanto, hallándose configurado el supuesto que habilita el despliegue jurisdiccional en este marco excepcional –esto es la que la causa se halla completamente digitalizada–, sumado a que el pedido de medida cautelar pendiente de ser dictado, encuadraría también como un acto procesal *“basado en razones de urgencia, que no admitan demora”*, **corresponderá habilitar el trámite de estas actuaciones.**

II. Legitimación procesal de la entidad amparista.

En los términos en que se encuentra planteada la presente acción de amparo señalo que los argumentos de la entidad actora para justificar la legitimación invocada resultan atendibles, en tanto invoca la representación de todos los habitantes de la Ciudad autónoma de Buenos Aires, y la afectación del derecho de éstos a participar en el proceso de sanción de las leyes que afectan el uso de bienes públicos y del espacio urbano, ya sea público o privado.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N°4

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE AMPARO -
IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: EXP 2669/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00014212-9/2020-0

Actuación Nro: 16892748/2020

En este sentido, cabe recordar que el inciso 7° del artículo 27 de la CCABA impone como uno de los fines de la política ambiental de la Ciudad *“la regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado”*.

De esta suerte, y a la luz de los antecedentes del caso que se desprenden del relato actuado precedentemente (apartado 1), no cabe duda alguna que en el presente proceso se encuentran en juego cuestiones relativas al medio ambiente.

Es que tal como ha señalado la jurisprudencia *“[e]l Código de Planeamiento Urbano constituye, junto al Plan Urbano Ambiental las herramientas fundamentales que el constituyente ha previsto en lo que a planificación urbana respecta. Su elaboración responde a un complejo procedimiento técnico con la garantía de participación comunitaria, y es aprobado por la Legislatura mediante un mecanismo especial. Comprende la asignación del destino de cada metro cuadrado de la Ciudad, teniendo en cuenta sus características y previendo su desarrollo futuro, debiendo mantener siempre un delicado equilibrio entre la tensión generada por intereses diversos, en aras del bienestar general y de crear las condiciones para un hábitat adecuado”*¹.

En consecuencia, teniendo presente que el objeto social de la entidad actora, que ya fuera descripto en el apartado un del presente resolutorio, y al que me remito en mérito a la brevedad, es dable concluir, al menos dentro del acotado marco cognoscitivo de la presente decisión cautelar, que en principio la entidad actora posee legitimación activa para accionar en nombre del colectivo aquí representado.

¹ Sala II, “Comercio de Maderas S.A. y Denali S.A. contra GCBA sobre AMPARO” Expte. N° 240, sentencia del 08/11/2001.

Ello, sin perjuicio de lo que ulteriormente se resuelva, una vez que se haya dado cumplimiento al procedimiento de publicidad del amparo y eventual presentación de personas afectadas.

III. Procedencia de la medida cautelar solicitada.

1. Verificados los extremos que justifican la habilitación del trámite, y aceptada la legitimación procesal de los presentantes, corresponde pasar a analizar si se verifican en autos los presupuestos que avalan el dictado de la medida cautelar, tal como se peticiona.

Así, corresponde destacar que el cuestionamiento formulado por la entidad actora respecto de la enajenación de los inmuebles ubicados en el Barrio Padre Carlos Mugica autorizada por ley n° 6179, se vincula con haber omitido, al momento de su sanción, de observar los procedimientos previstos en la Constitución y las leyes locales para garantizar la participación ciudadana en materias que afectan su derecho al ambiente sano y al hábitat.

Al respecto, considero pertinente efectuar una breve reseña de la normativa en juego en el presente caso.

En primer lugar, mediante ley n° 6129, se dispuso *“la re-urbanización del Barrio "Padre Carlos Mugica", su integración con el resto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la radicación definitiva de sus habitantes en un hábitat adecuado, en el marco de las disposiciones de la Ley 3343”*. En el artículo 2 de dicha norma se establecieron los lineamientos de su implementación, entre los cuales se dispone que *“Los habitantes del barrio tendrán participación plena e informada en el proceso de re-urbanización e integración social.”* Luego se regula el uso a otorgar a los diferentes espacios públicos y se introducen modificaciones al Código de Planeamiento Urbano, la apertura de calles y la afectación al dominio público de una serie espacios ubicados dentro del Barrio, y se introducen modificaciones sustanciales al Código de Planeamiento Urbano. Resulta destacable que el principio de participación ciudadano consagrado en el antes nombrado art. 2 se reitera a lo largo de todo el articulado de la ley, a través de cláusulas específicas que regulan su primacía en el proceso de re-urbanización.



JUZGADO DE 1ª INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE AMPARO -
IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: EXP 2669/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00014212-9/2020-0

Actuación Nro: 16892748/2020

A su vez, la ley n° 6179 sancionada aprobó la enajenación de 13 inmuebles ubicados en el Barrio Padre Carlos Mugica: a) uno que obra descripto en el anexo I de la misma ley; b) doce que están identificados en Anexo A del Convenio aprobado por el art. 6 de la ley 6131.

Ahora bien, sin perjuicio de no contar este Tribunal con los elementos documentales necesarios para determinar si todos los bienes antes referidos pertenecen al dominio público o al dominio privado del Gobierno demandado, lo cierto es que se trata de bienes del Gobierno de la Ciudad Autónoma demandada, respecto de los cuales cualquier acto de disposición o afectación debe realizarse con estricto apego a los procedimientos establecidos normativamente.

Entre esas normas, que establecen los requisitos para la disposición o afectación del dominio de los bienes del Gobierno, se encuentran las disposiciones constitucionales cuya violación invocó la parte actora en sustento de la presente acción.

En efecto, el art. 63 de la Constitución local dispone que *“La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes”* y que *“La convocatoria 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 destacado me pertenece).

A su vez el artículo 89 de la misma Carta Magna dispone que *“tienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones: [...] 4. Desafectación de los inmuebles del dominio público y todo*

acto de disposición de éstos. 5. Toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad”. Luego, el art. 90 prescribe el procedimiento a llevarse a cabo en estos casos, que incluye una convocatoria a audiencia pública luego de la aprobación inicial por la Legislatura, y una resolución definitiva luego de celebrada dicha audiencia. Asimismo establece que **“ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas”** (el destacado me pertenece).

De tal suerte que es dable afirmar, en principio y con la provisoriedad que caracteriza el proceso cautelar, que si los bienes cuya enajenación fue autorizada por la ley n° 6179 integraran el dominio público del GCBA, la sanción de la ley debió haber incluido la realización de la audiencia previa prevista en el art. 63 de la Constitución local y posteriormente ajustarse al procedimiento de doble lectura previsto en los arts. 89 y 90.

A su vez, si dichos bienes fueran parte integrante del dominio privado del Gobierno, la sanción de la norma debería, en principio, haber sido precedida por la referida audiencia consagrada en el art. 63.

Es decir que en cualquier caso, las constancias obrantes en autos evidenciarían la omisión, al momento de la sanción de la ley, de la realización del procedimiento constitucionalmente previsto en atención a la naturaleza de la materia.

Ahora bien, como surge del informe de la Actuaría que antecede este decisorio, efectuada la consulta en la página web de la Legislatura de la CABA, se pudo comprobar que en el trámite de la sanción de la ley en cuestión no se realizó ninguna audiencia pública y, consecuentemente, tampoco cumplió con el procedimiento de doble lectura para su aprobación².

2. Llegado a este punto considero pertinente efectuar algunas consideraciones respecto del régimen aplicable a los bienes del dominio del Estado, con relación al carácter público o privado de los mismos.

El dominio público es un conjunto de bienes que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política pueblo, hallándose destinados al uso público, –directo o indirecto– de los habitantes³.

² [https://parlamentaria.legislatura.gov.ar/pages/ExpedienteBusqueda.aspx#prettyPhoto\[pf\]/1/](https://parlamentaria.legislatura.gov.ar/pages/ExpedienteBusqueda.aspx#prettyPhoto[pf]/1/)

³ MARIENHOFF, Miguel S. “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Tomo V, Dominio Público, Ed. Abeledo Perrot, pág. 168.



JUZGADO DE IRA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE AMPARO -
IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: EXP 2669/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00014212-9/2020-0

Actuación Nro: 16892748/2020

Tales bienes no son una creación de la naturaleza, no hay bienes públicos naturales o por derecho natural, sino que es un “concepto jurídico”, pues su existencia depende de la voluntad del legislador. De modo que sin ley que le sirva de fundamento, ningún bien o cosa tendrá carácter de dominical. Por eso uno de los elementos que lo integran es el legal o normativo, siendo por ello que lo que ha de entenderse por dominio público depende del ordenamiento jurídico que se considere.

Al respecto, la CSJN precisó que “*los bienes de dominio público, del Estado general, de los Estados particulares y de los municipios son de uso público, sea por su naturaleza o por su afectación o destino a un servicio de utilidad pública y éstos últimos mientras dure esa afectación o destino*”⁴.

Los bienes privados del Estado, en cambio, son aquellos que pertenecen al Estado, ya sea nacional, provincial o municipal, siempre y cuando no estén afectados a un uso público, directo o indirecto. Puntualmente, se encuentran enumerados en el art. 2342 del CCyCN.

Así, conforme nuestra ley civil, los bienes privados del Estado son utilizados de manera inmediata por éste, y debe agregarse, aquellos otros bienes que sin tener un uso concreto, sirven como reserva o patrimonio fiscal, o producen algún rendimiento o garantía, o de cualquier otra manera están destinados al cumplimiento de las actividades estatales de la forma que fuere.

En efecto, este dominio del Estado constituye una propiedad privada que, como tal, se halla sometida a los mismos principios y reglas que son aplicables a la propiedad civil común, tal como las haya establecido la legislación respectiva.

Ahora bien, en torno a las consecuencias que se derivan del carácter privado de la propiedad del Estado (tales como su alternabilidad, embargo,

⁴ CSJN, in re “*Provincia de Buenos Aires c/ Josefina Riglos de Álzaga*” sentencia del 12/09/1926.

disposición contractual, entre otros) se debe tener en cuenta que cuando tal disponibilidad llegue a afectar el interés público comprometido o afectado en la emergencia, su predominio y mantenimiento debe orientar cualquier solución que pretenda dar, pues si el patrimonio del Estado está asimilado a la propiedad civil, no es, en puridad, un propiedad de esa clase sino un patrimonio del Estado propuesto para fines de interés público que deben cumplirse.

Sentado lo expuesto, cabe señalar que la distinción entre ambos bienes del Estado, radica, esencialmente, en el régimen jurídico en que se encuentran inmersos⁵ y que, en cualquier caso, la afectación o disposición de los mismos debe ceñirse estrictamente a las normas vigentes.

3. Las consideraciones antes expuestas me llevan a concluir que lo denunciado en autos se enraiza íntimamente con el espíritu que ha guiado al constituyente local en torno a la participación ciudadana y política de los habitantes de la Ciudad en el desarrollo de la actividad de los organismos gubernamentales cuyas decisiones influirán en su vida de manera directa, ya sea de modo directo o a través de los legisladores que los representan.

Ello se ha cristalizado a lo largo de toda la Carta Magna local, resultando relevante destacar por ejemplo su art. 62 en cuanto establece que “*La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos*”.

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 Iro. 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 (Expte. N° 240: ‘Comercio de Maderas S.A. y Denali S.A. contra GCBA sobre AMPARO [art. 14 C.C.A.B.A.]’, resuelto el 8 de noviembre de 2001; Expte. N° 8279/0: ‘Desplats, Gustavo María contra GCBA sobre amparo [art. 14 C.C.A.B.A.]’, resuelto el 6 de abril de 2004) [...] el régimen jurídico-institucional que el constituyente estableció para la Ciudad de Buenos Aires es un sistema de*

5 Op. Cit. 1, pág. 24/25.



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

2020 Año del General Manuel Belgrano

JUZGADO DE 1ª INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE AMPARO -
IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: EXP 2669/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00014212-9/2020-0

Actuación Nro: 16892748/2020

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 individuales” (conf. 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).

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)*” (conf. 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).

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” (GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, FDA, 2009, 10ma. Ed., p. II-25).

Así las cosas, aplicadas estas nociones al caso de autos, la sanción de la ley n° 6179 podría colisionar con la guía de conducta participativa que imprime la normativa local; ello en tanto 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 derechos fundamentales de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

4. Ahora bien, más allá de lo expuesto precedentemente en cuanto a las irregularidades observadas en el tratamiento y sanción de la ley n° 6179, lo cierto es que este Tribunal no cuenta, en el estado actual del proceso, con todos los elementos necesarios para el dictado de la medida cautelar peticionada, como son la descripción e individualización exacta de cada bien cuya enajenación se cuestiona, el uso y/o destino actual de dichos bienes y el régimen jurídico aplicable, es decir, si se trata de bienes del dominio privado o del dominio público del Estado local.

En consecuencia, y teniendo en cuenta la necesidad de adoptar alguna medida que en lo inmediato proteja dichos bienes de una eventual enajenación habré de adoptar una medida precautelar a tal fin, cuya vigencia se extenderá hasta el momento en que las partes hayan aportado en autos los elementos documentales *supra* referidos.

Cabe señalar que, en torno a la procedencia de las medidas precautelares, la Sala II de la Cámara de Apelaciones del fuero tiene dicho *que “el instituto pre-cautelar se asocia, de tal modo a la idea de peligro en la demora que el no acceso a una medida urgente importa, a la postre, la irreparabilidad del perjuicio que acarrea –en los hechos una consecuencia de gravedad extrema. Sin embargo, la otra particularidad con la que se desarrolla dicho instituto se vincula con la necesidad de contar con algún elemento de juicio que, por no hallarse presente con entidad suficiente, impide la posibilidad de resolver –sin más- el anticipo jurisdiccional solicitado, e impone, en paralelo, la necesidad de arbitrar alguna medida de prueba. Como puede advertirse, subyace en la materia la idea de una*



JUZGADO DE 1ª INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 2
SECRETARÍA N° 4

ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE AMPARO -
IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: EXP 2669/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00014212-9/2020-0

Actuación Nro: 16892748/2020

justicia efectiva, que a partir de sopesar los distintos bienes jurídicos involucrados, hace prevalecer, provisoriamente, la necesidad de tutelar en estado de cosas que, de no hacerlo, se frustraría toda posibilidad en el futuro, ligado con la necesidad de contar con otros elementos probatorios. En rigor, la decisión pre-cautelar es, en definitiva, una solución vinculada con la urgencia y justicia del caso, que se caracteriza, de ordinario, por tener un breve plazo de duración que, en general, está subordinado al cumplimiento de la medida previa decretada por el órgano judicial (cf. Art. 29 del CCyT), con lo cual –además– se identifica la decisión precautelar ⁶.

A tenor de lo expuesto, **RESUELVO:**

1º) Habilitar el trámite del presente proceso de conformidad con lo previsto en la resolución CM 58/2020 y sus modificatorias y ampliatorias.

2º) **ORDENAR PRECAUTELARMENTE LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA LEY 6179** y de todo acto que implique la disposición, afectación o enajenación de los bienes individualizados en dicha ley.

3º) **SUSPENDER PRECAUTELARMENTE LOS EFECTOS DEL DECRETO N° 492/16 Y DE LA RESOLUCIÓN N° 942/CDNNYA/16**, hasta tanto se resuelva en forma definitiva en autos.

4º) **REQUERIR al GCBA** que en el plazo de diez (10) días presente en autos: a) Las constancias documentales obrantes en su poder relativos a los inmuebles cuya venta fue autorizada por ley n° 6179, puntualmente aquellos que permitan identificar e individualizar correctamente los bienes, así como su uso y/o destino actual y el régimen aplicable a los mismos; b) todos los antecedentes relativos a la firma de los convenios con el Estado Nacional que fueron aprobados

⁶ Cám. Apel. CAyT, Sala II, “Iglesias José Antonio c/ GCBA s/ otros procesos incidentales”, sentencia del 21/12/2011.

mediante art. 6 de la ley n° 6131. Ello bajo apercibimiento de resolver con las constancias de autos.

5°) REQUERIR a la Legislatura de la CABA que en el plazo de diez (10) días remita a este Tribunal copia certificada del expediente 671-J-2019, así como cualquier otro elemento y/o antecedentes relativos al trámite de aprobación de la ley n° 6179.

Regístrese y notifíquese a las partes con habilitación de días y horas inhábiles.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires