



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

1. Que el Sr. juez de grado hizo lugar a la acción de amparo planteada y en consecuencia declaró la inconstitucionalidad de la Ley 6289, por ser contraria a los artículos 63, 89 incisos 4° y 6° y 90 de la Constitución de la Ciudad e impuso las costas a la demandada vencida, por no encontrar motivos para apartarse del principio objetivo de la derrota.

Para así decidir, en primer término, reseñó el marco constitucional aplicable, detallando lo dispuesto en los artículos 63, 89 incisos 4° y 6°, así como en la Ley 6289.

Explicó que, oportunamente, había rechazado la solicitud de medida cautelar (pretensión asimilable al planteo de fondo) en base a dos criterios claramente diferenciados: a) **a partir de la prueba obrante en el EX-2019-37490050-GCABA-DGABRGIEG -aportada por el GCBA como adjunto a su presentación incorporada por medio de la Actuación N°15794123/2020- se consideró que el inmueble objeto de la litis constituía un bien de dominio privado del Estado;** y, b) **la ley de que trata resultaba preparatoria y requería de otra normativa posterior para su concreción final que redundaría en la posibilidad de disponer de esos bienes.**

Sin embargo, sostuvo que esta sala había refutado con sólidos argumentos su decisión y que la ausencia de nuevos elementos lo llevaban a mantener el criterio adoptado por este tribunal.

Luego, apuntó que, a tenor de la decisión de este tribunal, había librado oficio a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de que informara si legislativamente se habían adoptado las medidas pertinentes para la desafectación del dominio público del bien inmueble denominado “Costa Salguero - Punta Carrasco” conformado por la Manzana 171 de la Sección 21 y la Manzana 184 de la Sección 15, ambos de la Circunscripción 19.

Reseñó que la Sra. presidenta de la Comisión de Planeamiento Urbano de la CABA, diputada Victoria Roldán Méndez, había indicado que se encontraba en trámite la sustitución del artículo 5.7.14. U14- Distrito Joven- Costanera Norte, “Anexo II áreas especiales individualizadas del Código Urbanístico (aprobado por Ley 6099), con la finalidad de modificar la normativa urbanística para tales predios. En dicho informe también se puntualizó que tal proyecto había tenido aprobación en primera lectura el 08/10/20 y se había desarrollado la audiencia pública de conformidad con lo establecido en los artículos 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre los días 27/11/20 y 03/02/21, encontrándose pendiente la resolución final. Se señaló además que allí se contemplaba “... *‘respecto de la Manzana 171, Sección 21, Circuns-*

cripción 19, conocida como 'Punta Carrasco' (...) que ser[ía] destinado a Parque Público Recreativo, Cultural y Esparcimiento, previéndose una ocupación del Suelo de un treinta y cinco por ciento (35%). El sesenta y cinco (65%) restante ser[ía] destinado a espacio público parquizado de acceso irrestricto, manteniéndose (...) en el dominio de la Ciudad'...". Por otra parte, "... respecto de la Manzana 184, Sección 21, Circunscripción 19 'Costa Salguero', el proyecto indica que ser[ía] destinado a Parque Público el setenta y cuatro por ciento (74,00%) (...) El Restante 26% será destinado a uso Recreativo, Cultural, Residencial, Comercial y de Servicios manteniéndose en el dominio privado del [E]stado..." (v. página digital 11 de la actuación referida).

A partir de ello, el magistrado de grado coligió que con los elementos probatorios existentes resultaba posible concluir en que no se habían desvirtuado los argumentos de la Cámara a la hora de otorgar la medida cautelar. Finalmente, subrayó que la Sra. Fiscal había dictaminado que, a fin de refutar las conclusiones de este tribunal, era carga de la demandada probar que el inmueble en cuestión era de dominio privado del Estado; lo que a su juicio no había acaecido.

2. Que contra tal pronunciamiento el GCBA interpuso y fundó recurso de apelación (v. Actuación N°732126/2021).

Planteó la ausencia de legitimación, fundándose en que el predio Costa Salguero no se encontraría afectado al dominio público. Por ser ello así, en el tratamiento de la ley impugnada no hay motivo para considerar que se hubiesen omitido las audiencias pertinentes de acuerdo con los artículos 63 y 89 de la Constitución de la Ciudad.

Agregó que la carga de la prueba de que el bien de autos era de dominio público correspondía a la actora, pero que, eventualmente, su parte había aportado elementos suficientes para desvirtuar esa calificación.

En esa senda, puntualizó que la acción entablada intentaba un control en abstracto de actos correspondientes a la Legislatura local (en el caso la Ley 6289), sin que se configurase una lesión a derechos de incidencia colectiva. Subrayó además que cabía preguntarse si la asociación y habitante que se presentaron eran idóneos para discutir aspectos de tal complejidad como el que subyace en este proceso.

Sostuvo la improcedencia de la vía intentada por la ausencia de ilegitimidad o arbitrariedad manifiesta. Por otro lado, señaló que el magistrado de grado había omitido la consideración de la contestación de la Legislatura.

Aseguró que la sentencia de grado padecía defectos ostensibles dado que el magistrado había asumido las consideraciones de la Cámara de Apelaciones en una instancia liminar como una suerte de presunción, con aproximación suficiente al grado de verdad legal que habilitaba a dar por cierta una situación de hecho que requeriría de condiciones que exceden un análisis provisorio. Así, recordó que las únicas presunciones no legales que tienen aptitud para constituir prueba son las que se fundan en hechos reales y probados y cuando por su número, precisión, gravedad y concordancia, produjesen convicción, según la naturaleza del juicio.

Agregó que resultaba desconcertante que, en lugar de profundizar sobre las razones por las cuales había rechazado la cautelar, hubiera optado por borrar todo rastro de su primigenio criterio para postular el extremo opuesto.

Puntualizó que el dominio público debía consagrarse a través de una ley, de un acto administrativo o hechos de la administración, y que no había elementos



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

de los que pudiese derivarse que el predio de Costa Salguero hubiera sido incorporado en su totalidad al dominio público del Estado de la Ciudad de Buenos Aires.

Aclaró que el contenido normativo de la transferencia no tenía una afectación específica, lo que justificaba la calificación del bien como de dominio privado del Estado. Luego, según su posición, quedaría examinar si medió un acto administrativo que lo hubiese afectado al dominio público y, a ese respecto, sostuvo que del testimonio expedido por la Escribanía General de la Ciudad de Buenos Aires surgía que no había mediado ninguna afectación.

Argumentó que no existió ley alguna que afectase el bien al dominio público. Afirmó que “... *solo parte del predio fue afectado a dominio público, y no su totalidad. Ello, por las normas constitucionales y legales que regulan la cuestión, como lo son el artículo 8 de la CCABA y las normas dictadas en su consecuencia*” (conf. página digital 13 de la Actuación N°732126/2021). Prosiguió señalando que en “... *la transferencia efectuada por la Ley N° 25.436, la única porción de terreno que la CABA afectó a dominio público es la franja de la Ribera, no así el resto del terreno de donde no surge afectación alguna...*” (conf. página digital 13 de la actuación referenciada).

Así, postuló que la demanda se había basado en la Ordenanza 46229 y las Leyes 2930, 5961 y 6289. En cuanto a la referida ordenanza planteó que no había contradicción con la Ley 6289 por cuanto las limitaciones allí dispuestas se refieren al dominio público, circunstancia que no se verificaba en autos.

Interpretó que tampoco se había desconocido la Ley 2930, dado que la Ley 6289 armonizaba las pautas del Plan Urbano Ambiental y lo establecido en los artículos 8° y 27 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, 1974 del Código Civil y 1.4.1. y 7.1.5. del CPU.

En cuanto a la compatibilidad de la Ley 6289 con la Ley 5961, interpretó que se encontraban en la misma línea, por cuanto tienden a formular una iniciativa integral sobre la costa de la Ciudad de Buenos Aires para recuperarla en su totalidad.

Explicó que la Ley 6289 respeta la franja de la ribera asegurando su acceso y uso público, enfatizando que no se deriva una afectación de la porción de dominio público del terreno ya que sólo cabía atribuir tal carácter a la porción ribereña de 30 metros de ancho lindera al Río de la Plata (conf. la definición de Camino de Ribera establecida en el Código Urbanístico).

Apuntó además que el magistrado de grado se había remitido a los argumentos de la sala en cuanto al carácter de dominio público del predio, siguiendo un fallo del Tribunal Superior de Justicia referido a un predio distinto (Punta Carrasco) y no a Costa Salguero.

En lo que respecta al proyecto de ley actual señaló que ya había sido aprobado en primera lectura y que se había celebrado la audiencia pública correspondiente. Aseguró que allí se había destinado un espacio lindero a la costa que supera ampliamente esas prescripciones, mientras que para el resto de las tierras que no se afecta-

ban al dominio público se disponían reglas urbanísticas para su integración. Entre los usos urbanísticos se encuentran autorizados los que correspondían a un área de alta mixtura de usos, a saber: comercial, diversiones públicas (locales de baile), alojamiento, residencial, etc.

En síntesis, consideró que el predio es de dominio privado del Estado y que, por lo tanto, no correspondía ningún procedimiento de desafectación, siendo que, además, la Ley 6289 tendría carácter preparatorio de la norma en trámite.

Postuló que mediaba una indebida intromisión en el procedimiento de sanción de la norma, dado que si la Legislatura había considerado que la Ley 6289 no ameritaba doble lectura, había ejercido sus facultades constitucionales.

Se quejó, por último, por la imposición de costas.

3. Que, a su turno, la parte actora contestó el traslado de los agravios en la Actuación N°788835/2021, a cuyos argumentos cabe remitirse por razones de brevedad.

4. Que, por su parte, intervino la Sra. fiscal de Cámara en los términos que surgen de la Actuación N°936782/2021.

5. Que, a la hora de analizar la legitimación de los actores, cabe recordar que la consagración constitucional de los derechos de incidencia colectiva ha modificado la fisonomía clásica de las categorías sobre las que está estructurado el sistema judicial difuso. En tal esquema, cuando se requiera protección para un derecho de incidencia colectiva, no es dudoso que la noción de legitimación deberá contemplar nuevos sujetos habilitados para requerir tutela judicial (arts. 43 CN y 14 CCBA).

A su vez, las pretensiones relativas a derechos colectivos quedan clasificadas en dos grupos. Por un lado, se distinguen las pretensiones relativas a derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, es decir aquellos que son indivisibles o colectivos en sentido propio, resultando imperativo que el daño provenga de una causa común y que la pretensión esté focalizada en el aspecto colectivo del daño. Por otro, aparecen las pretensiones relativas a derechos de incidencia colectiva referentes a derechos individuales homogéneos, allí el derecho es divisible, el daño debe provenir de una causa común, la pretensión debe enfocarse en el aspecto colectivo y, además, es necesario demostrar que el acceso a la justicia podría verse frustrado si se litigara el asunto de manera individual (cf. TSJ, en “Barila Santiago c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA] s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” y su acumulado Expte. n° 6542/09 “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: `Barila Santiago c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA]”, expte. n° 6603/09, del 04/11/09).

Para ambos supuestos, el Alto Tribunal ha aclarado que la comprobación de la existencia de un "caso" es imprescindible (Fallos 332:111). Lo que en el ámbito local se traduce en el respeto a las pautas del artículo 14 de la CCABA.

En efecto, desde el pronunciamiento recaído *in re* “Halabi”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación delimitó con precisión las tres categorías de derechos sujetas a tutela judicial, dos de ellas, según se dijo, vinculadas a supuestos de incidencia colectiva.

En este orden de ideas, cabe destacar que las reglas que definen la existencia de legitimación procesal varían según que la pretensión articulada en el pleito involucre (i) derechos individuales, (ii) derechos de incidencia colectiva que tienen por



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

objeto bienes colectivos, o (iii) derechos de incidencia colectiva referidos a intereses individuales homogéneos.

No obstante lo precedentemente expuesto, se reitera, en todos los supuestos la noción de caso es necesaria aunque tiene, en cada uno de ellos, su configuración particular.

Todo ello implica que la situación jurídica cuya protección reclaman, tanto los legitimados clásicos como las nuevas categorías, debe tener origen normativo, esto es, aparecer consagrada por preceptos constitucionales o en leyes compatibles con aquellos.

6. Que, así las cosas, cabe recordar que la presente acción fue promovida por la Sra. Gabriela Cerruti, en su carácter de habitante de la Ciudad y por el Dr. Jonatan Baldiviezo, en su carácter de presidente de la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad con el objeto de que “[s]e declare **la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la Ley N° 6289** y demás normativa que se dicte en consecuencia, por ser contraria a los artículos N° 1, N° 8, N° 26, N° 27 inciso 3, N° 63, N° 89 incisos 4 y 6 N° 90 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; el art. 9 inciso 3 del Plan Urbano Ambiental; y el principio de progresividad y de no regresión en materia ambiental reconocido en Tratados Internacionales, en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente” (conf. página digital 1 del documento demanda amparo Costa Salguero, adjunto a la Actuación N° 15883520/2020).

Basaron su legitimación en que en la acción se encontraban en juego derechos colectivos que tienen por objeto bienes colectivos, esto es el **derecho a un ambiente sano y equilibrado**, y derechos colectivos referentes a intereses individuales homogéneos, en el caso **derecho a la democracia participativa y al ejercicio de la participación ciudadana en audiencia pública**.

6.1. Al respecto, corresponde advertir que en el artículo 43 de la Constitución Nacional se establece que “*Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.*”

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

A su turno, en el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se dispone que “*Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte.*”

Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor” (el destacado no corresponde al original).

Por su parte, en el artículo 26 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se establece que “[e]l ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras...”.

A su vez en el artículo 27 se dispone que “[l]a 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: (...) 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**” (el destacado no pertenece al original).

6.2. Así las cosas, cabe advertir que la petición tiene por objeto la tutela de un bien colectivo como es el **medio ambiente**, el que por su naturaleza jurídica es de uso común, indivisible y está tutelado de una manera no disponible por las partes (conf. Fallos: 329:2316 “Mendoza”; 332:111 “Halabi”) y cuya protección puede ser instada por cualquier habitante así como por las personas jurídicas defensoras de tal derecho, y la petición se encuentra enfocada en la faceta colectiva del derecho (conf. Fallos: 332:111, “Halabi”).

La controversia de autos versa sobre la preservación del ambiente, bajo las condiciones constitucionales y su reglamentación legal, para garantizar al colectivo que acciona en el ámbito de la legitimación expandida prevista en el artículo 14 de la CCBA, que no se vea frustrado su uso y goce con el alcance contemplado en la normativa estimada aplicable.

Por lo demás, la protección del ambiente como derecho indivisible abarca también la acción instada para cuestionar la normativa impugnada que, según el frente actor, supone la indebida disposición de un predio de la ribera del Río de la Plata perteneciente del dominio público, cuya reparación –en caso de no accederse de manera protectoria a la conservación– podría tornarse imposible o de muy difícil ejecución.

En este contexto, la cuestión traída a conocimiento del tribunal, dada su actualidad a la luz de los preceptos indicados, configura un caso susceptible de ser planteado y resuelto en sede judicial.



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

En consecuencia, dado que se ha invocado la lesión al derecho al medio ambiente sano, en cuanto la Ley 6289 violentaría lo previsto en el artículo 9° inciso 3 del Plan Urbano Ambiental, así como se apartaría de lo dispuesto en el artículo 27 inciso 3° de la Constitución de la Ciudad, desnaturalizando el destino ambiental y el uso libre e irrestricto del predio objeto de autos (**tierras que conforman la ribera del Río de la Plata**), por aplicación del principio de progresividad y de no regresión reconocido en Tratados Internacionales, en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente, así como lo previsto en la Constitución de la CABA en la materia, debe admitirse la legitimación de los actores.

Al ser ello así, en virtud de la aptitud consagrada en las cláusulas constitucionales citadas, a favor de cualquier habitante cuando se invoca la lesión a un derecho de incidencia colectiva referido a un bien colectivo (como el medio ambiente), **cabe tener por legitimados a los actores en su respectivas condiciones de ciudadana, Gabriela Cerruti** (conf. esta Sala *in re* “Ibarra, Aníbal y otros contra GCBA y otros sobre amparo”, Expte. N°31131/0, pronunciamiento del 31/3/09, “Fronzizi, Marcelo Hernando y otros contra GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA], Expte. N°45995/0, del 28/12/12, “Tommi, Martín Andrés y otros contra GCBA y otros sobre incidente de apelación – amparo – ambiental”, Expte. N°4653/2020-1, del 01/10/20, entre otros) **y como personas jurídicas defensoras del derecho al medio ambiente a la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y Fundación Ciudad** (conf. esta Sala *in re* “Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad contra GCBA sobre incidente de apelación – amparo - impugnación inconstitucionalidad”, Expte. N°2669/2020-5, del 13/05/21). Éstas últimas, claro está, en ejercicio del derecho que les asiste de accionar para el cumplimiento de las finalidades de su creación (conf. v. artículos 2° y 3° del Estatuto Social de la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad adjuntado a la Actuación N°15383520/2020; y v. artículos 2° y 3° del Estatuto Social de la Fundación Ciudad adjuntado a la Actuación N°15883625/2020; Fallos: 329:3528 y 330:1158).

6.3. Por otro lado, también se ha invocado la violación al **derecho a la participación**, dado que —según argumentaron los actores— durante el proceso de sanción de la ley en crisis no fue garantizada la participación ciudadana a través de las audiencias públicas estipuladas en la Constitución de la Ciudad, previstas para los casos de normas de planeamiento urbano o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos (art. 63 de la CCABA), y para el procedimiento de doble lectura correspondiente a la disposición de bienes de dominio público del Estado (conf. artículo 89, inciso 4°, y 90 de la CCABA).

Sobre el punto, se desprende que los actores pretenden la tutela de un derecho de incidencia colectiva que tiene como objeto un bien colectivo, como es el derecho a la participación, cuya afectación se derivaría de la falta de discusión pública previa a la sanción de la Ley 6289.

Es decir, el grupo actor invocó la protección de un derecho que expande sus efectos sobre todas las personas que vieron clausurada su posibilidad de intervenir en el procedimiento de sanción de la ley, a quienes no sería exigible la iniciación de un proceso individual para resguardarlo.

En otras palabras, la vulneración del ejercicio de la participación ciudadana en las instancias públicas de debate legislativo, dentro del sistema de democracia participativa que se reconoce en el artículo 1° de la Constitución de la Ciudad, supone la afectación de un bien de naturaleza colectiva que, por sus características, pertenece a toda la comunidad y resulta indivisible, no admite exclusión alguna, y no permite su apropiación de forma individual, circunstancia que determina la aptitud procesal del frente actor para instar la presente acción.

6.4. A modo de conclusión, cabe señalar que en virtud de los derechos colectivos involucrados en la controversia de autos, debe interpretarse que se ha configurado un caso o controversia dentro de las especiales modulaciones que adquiere bajo las normas constitucionales citadas.

La tutela del medio ambiente, como el derecho a la participación ciudadana de modo previo a la sanción de leyes que disponen de bienes de dominio público que conforman la ribera gozan de preferencial tratamiento en el orden constitucional descripto (conf. arts. 26, 27, 30, 89 y 90, inciso 4°). Así la consecuencia natural ha sido la provisión de las herramientas procesales para su efectiva protección, a fin de cumplir con la visión que ha tenido la convención constituyente para otorgar legitimación en materia de derechos colectivos (conf. vgr. los discursos de los convencionales Brailovsky y Zaffaroni en *“Diario de Sesiones, Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996”*, Tomo 2, páginas 98 y 104).

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

La acción, en los términos en que ha sido entablada, también debe considerarse admisible, a la luz del principio de prevención que impone, en forma prioritaria, evitar que se produzcan efectos negativos sobre el ambiente. Ello es así dado que una vez producidos podrían ser irreversibles, por cuanto de modificarse el destino constitucionalmente previsto para el predio en cuestión podrían generarse perjuicios directos al ambiente y, simultáneamente, al derecho de goce de la ribera para los habitantes de la Ciudad. Como se ha dicho, el ambiente goza de tan particular protección que no resulta disponible por las partes *“ya que primero corresponde la prevención, luego la recomposición y, en ausencia de toda posibilidad, se dará lugar al resarcimiento”* (Fallos: 329:2316, “Mendoza”). En esa senda también la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ponderado la aplicación del principio precautorio, en materia ambiental, ante un peligro de daño grave o irreversible aún ante la ausencia de certeza o información, en función de impedir su degradación (conf. Fallos: 332:663, “Salas”).

En la línea interpretativa que aquí se propugna, cabe señalar que se ha incorporado al ordenamiento jurídico, mediante Ley 27566, 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 (Acuerdo de Escazú). Allí se ha previsto,



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

entre las obligaciones de los Estados Parte, garantizar "derechos de acceso" que se han definido en los siguientes términos "...se entiende el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales..." (conf. art. 2°). A su vez, se ha previsto que 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..." (conf. art. 7°).

En síntesis, la pretensión esgrimida por el frente actor no postula la mera incompatibilidad abstracta entre la normativa cuestionada y previsiones de carácter constitucional sino que, por el contrario, busca restablecer la vigencia tanto del derecho al ambiente como el de participación cuya defensa, conforme quedó dicho en función del carácter colectivo que ostentan, admite una legitimación que abarca a los actores en el ámbito de un proceso colectivo como el que nos ocupa. Ello, por cuanto el derecho conferido por el ordenamiento abarca la protección preventiva del ambiente y los mecanismos previstos para garantizar su goce bajo las condiciones dispuestas en las leyes dictadas de conformidad con la Constitución.

A idéntica conclusión arribó la Sra. fiscal ante la Cámara, quien ha sostenido que el GCBA "...omite hacerse cargo de los principios rectores (...) que gobiernan en materia ambiental y en cuestiones de participación ciudadana. En particular, soslaya el procedimiento complejo de adopción de medidas legislativas que atañen a bienes dominiales, máxime cuanto estos involucran espacios contiguos al contorno ribereño..." (v. página digital 12 de la Actuación N°936782/2021).

7. Que, establecido lo que antecede, corresponde recordar que los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquéllas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (cfr. Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre otros).

8. Que, en ese marco, corresponde recordar que en la Ley 6289 (B.O. N°5775 del 08/01/20) aquí impugnada se dispone: "[a]rtículo 1°.- Autorízase la disposición por parte del Poder Ejecutivo del inmueble identificado catastralmente como Circunscripción 19, Sección 15, Manzana 184, así como aquellos que surgiesen de un eventual fraccionamiento o redistribución parcelaria Art. 2°.- El Poder Ejecutivo deberá convocar a un Concurso Público para el desarrollo urbanístico del conjunto 'Costa Salguero - Punta Carrasco' conformado por la Manzana 171 de la Sección 21 y la Manzana 184 de la Sección 15, ambos de la Circunscripción 19. Las bases del concurso deberán contemplar las normas de seguridad aeronáuticas que establezca la Administración Nacional de Aviación Civil Argentina, disponer que al

menos el 65 % de la superficie del conjunto 'Costa Salguero - Punta Carrasco' tenga destino de uso y utilidad pública, vías públicas y espacios verdes parquizados y destinar un ancho adyacente continuo a la línea de ribera no menor a treinta (30) metros que sólo podrá ser destinado a espacio verde público asegurando la conectividad y transitabilidad de todo el borde ribereño... ”.

Así, corresponde analizar, en primer lugar, si resulta válida la autorización al Poder Ejecutivo, establecida por una Ley (que no ha tenido el tratamiento de doble lectura), para disponer del predio en cuestión.

9. Que, al respecto, corresponde resaltar que el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, que culminó en el dictado de Ley 6289, se basó en el informe de la Sra. Gerente Operativa de la Escribanía General de la Secretaría Legal y Técnica del GCBA que indicó que: “... *que el inmueble cuya dirección oficial es Av. Costanera Rafael Obligado N° 1221 y que de acuerdo a su ficha parcelaria se identifica catastralmente en Circunscripción 19 Sección 15 Manzana 184, pertenece al dominio de la Ciudad Autónoma de Bs.As. Le corresponde en virtud de la transferencia dispuesta por la Ley 25.436 (B.O. 29.691) que fue instrumentada por Testimonio de Primera Inscripción (Plano 31-C-2002) inscripto con fecha 11/03/2003 en el Registro de la Propiedad Inmueble en la matrícula FRE 19-7453. **De su título inscripto no surge afectación alguna por ende corresponde al dominio privado...**” (v. NO-2019-37611541-GCABA-DGEGRAL, el destacado no es del original, página digital 21, del documento EE 2019-37490050-GCABA-DGABRGIEG, adjunto a la Actuación N° 15794123/2020).*

Ese temperamento, a la postre, fue seguido por la Gerente Operativa de la Dirección General de Bienes, Relocalización y Gestión Integral de Edificios de Gobierno (conf. IF-2019-37614859-GCABA-DGABRGIEG, páginas digitales 23/24 del documento EE 2019-37490050-GCABA-DGABRGIEG, adjunto a la Actuación N° 15794123/2020) y por el Sr. Director General de Administración de Bienes (conf. IF-2019-37615632-GCABA-DGABRGIEG, página digital 25 del documento mencionado).

En el marco de este proceso, en el informe del Director General de Administración de Bienes del 03/08/20, se puso de manifiesto que “*el inmueble identificado ut supra pertenece al dominio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y se halla inscripto como tal por ante el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal bajo la Matrícula FR 19-7453. El dominio del mismo fue transferido a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el Estado Nacional en virtud de la Ley 25436 y el Decreto 2116/PEN/2011, destacándose que la transferencia de dicha parcela incluye todos los terrenos anexos a la parcela principal ganados al Río de la Plata en virtud de los trabajos realizados por accesión o aluvión (...) en concordancia con lo hasta aquí expuesto, la Dirección General Escribanía General ha informado mediante la Comunicación oficial (...) que el mismo pertenece al dominio privado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **toda vez que no surge afectación alguna del título...**” (conf. NO-2020-18175492-GCABA-DGADB, el destacado no corresponde al original, páginas digitales 1/2 del documento adjunto a la Actuación N° 15794123/2020).*

Finalmente, en su memorial, el apelante reiteró que del testimonio expedido por la Escribanía de Gobierno no surgía ninguna afectación al dominio y que del contenido normativo de la transferencia tampoco.

10. Que, en este contexto, corresponde hacer una breve reseña de la situación de los terrenos de marras, antes del dictado de la Ley 25436.



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

Al respecto, cabe señalar que en tierras ganadas al río, y dentro del ámbito terrestre del área portuaria (conf. Anexo I Decreto 357/1998 del Poder Ejecutivo Nacional) se ubica el predio conocido como “Costa Salguero”, cuyo destino original era -entre otros- el de funcionar como depósito transitorio de arena y piedra (cfr. Ley 25436). Dicho predio se encontraba bajo jurisdicción de la Administración General de Puertos -en adelante AGP- (conf. Decreto PEN 6675/63), -en el extremo oeste- de la Dársena “F” del Puerto de Buenos Aires.

Bajo la gestión del predio por el Estado Nacional, en el año 1988, esas tierras ubicadas en el ya mencionado extremo oeste de la Dársena “F” del Puerto de Buenos Aires fueron otorgadas mediante un “permiso de uso” a la empresa Telemetrix S.A. (cf. “Contrato de Permiso de Uso”, suscripto entre AGP y Telemetrix S.A. el 29/12/1988; cuyos antecedentes son: a) Acta – Acuerdo del 15/01/87, homologada por la Resolución 30/87 AGP; b) Acta Complementaria del 09/11/87, homologada por Resolución 180/87 AGP y c) Acta de Tenencia del 26/03/87). En ese contrato se estableció, en lo que aquí interesa, que el permiso podría ser revocado unilateralmente por AGP “... **cuando concurran para ello razones superiores de interés general público o imperativos derivados de la explotación u operativa portuaria o caducado por incumplimiento de las condiciones que lo reglan...**” (conf. cláusulas primera y octava de tal convenio; el destacado no corresponde al original).

La relación entre la empresa Telemetrix S.A. y AGP se mantuvo en el tiempo, modificándose el vínculo, a partir del año 1992, por una “concesión de uso” por el plazo de 30 años (v. Resoluciones 230/AGP/91 del 29/11/91 y 025/AGP/92), previniéndose específicamente que “*en todo lo que no hubiera sido objeto de modificación (...) subsisten todos y cada uno de los artículos del contrato vigente suscripto entre las partes el 29 de diciembre de 1988*” (conf. artículos 1º, 2º y 4º de la mentada resolución 025/AGP/92).

Posteriormente, y como se anticipó, en la Ley 25436 (sancionada el 20/06/01), el Estado Nacional transfirió a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires terrenos pertenecientes al Puerto de Buenos Aires, entre los que se encontraban la parcela en cuestión y los terrenos anexos (art. 1º y 2º), pero manteniendo la “*plena vigencia y eficacia de las cláusulas, plazos y demás condiciones de la concesión de uso establecidas por las Resoluciones AGPSE N° 230/91 y AGPSE N° 025/92, dictadas por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado. A tales efectos, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asume los derechos y obligaciones que, según las resoluciones precedentemente indicadas, ostenta la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación)*” (art. 3º). Asimismo, se derogó el artículo 2º de Ley 18339 que, en el año 1969, había destinado el predio para uso de la Administración General de Puertos.

11. Que, en ese orden, el tratamiento bajo el que se gestionaban las tierras del extremo oeste de la Dársena “F” (Costa Salguero), así como el hecho de que esos terrenos formaban parte del ámbito terrestre del área portuaria del Puerto de Buenos Aires, resultan propios de bienes pertenecientes al dominio público.

Así, tanto el “permiso de uso” como la “concesión de uso”, son medios jurídicos a través de los cuales el Estado autoriza un uso especial y diferenciado de los predios que son de su dominio público (conf. Marienhoff, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, t. V, p. 312). Comenta el autor que *“la diferencia entre dominio público y dominio privado del Estado es un reflejo de la distinción entre derecho público y derecho privado. Las normas que regulan el dominio público, en su vinculación con los particulares, y las que regulan el dominio privado del Estado, también en dicha vinculación, mantienen la diferencia esencial entre el derecho público y derecho privado: normas de subordinación en lo atinente al dominio público y de coordinación en lo referente al dominio privado [...] El Estado, pues, en todo lo atinente a la regulación del uso de bienes dominicales, actúa como persona del derecho público, ejercitando sus potestades de poder público”* (conf. Marienhoff, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, t. V, p. 311).

A su vez, cabe señalar que la concesión de uso ha sido definida *“uno de los medios que la ciencia jurídica ofrece o dispone para el otorgamiento de derechos especiales de uso sobre dependencias del dominio público [...] t[eniendo] aplicación preferente en actividades o empresas de importancia económica...”*. En la misma senda se ha aclarado que *“sólo es aplicable a las cosas dominicales y de ningún modo a las cosas de dominio privado del Estado. Por ello, siendo la ‘concesión’ una de las formas en que de acuerdo con ese régimen especial y de excepción, se otorgan derechos privados de uso sobre las dependencias de dominio público, va de suyo que la ‘concesión’ no procede ni se concibe respecto de los bienes privados del Estado, como serían las tierras fiscales...”* (conf. Marienhoff, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, cit., t. V, p. 337/339).

Nótese, por lo demás, que la extinción del permiso de uso cuando concurren razones de interés público o imperativos derivados de la operativa portuaria (cláusula que no fue modificada cuando la AGP calificó a la relación jurídica que la unía con Telematrix S.A. como “concesión de uso”) constituyen el ejercicio de prerrogativas estatales que subordinan el interés particular al interés público, facultades propias de bienes del dominio público.

En esa línea, no es posible soslayar que de los fundamentos del proyecto de la Ley 25436 surge la vinculación inicial de los terrenos con el Puerto de Buenos Aires, específicamente lo que hace a la funcionalidad que éstos prestaban para el desarrollo de tareas propias del Puerto (depósito transitorio de arena y piedra).

En consecuencia, estando acreditado que los terrenos correspondientes a Costa Salguero conformaban parte del ámbito terrestre del área portuaria del Puerto de Buenos Aires, así como que sus destinos y modalidades de gestión (que fueron expresamente consentidas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al recibir el dominio del predio) excedían el marco propio de los bienes privados del Estado, corresponde concluir en que el carácter de dominio público de los terrenos objeto de autos no ha sido desvirtuado por el demandado.



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

12. Que, esta conclusión se ve corroborada, a su vez, ni bien se repare en las conductas que adoptó la CABA para instrumentar las mandas contenidas en la Ley 25436.

Así, debe advertirse que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires encomendó a la Subsecretaría de Escribanía General por la Dirección General de Administración de Bienes junto a la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones, “...*la toma de posesión formal del inmueble, su notificación al concesionario y los actos de administración que le corresponden de la parcela de terreno conocida como Costa Salguero...*” (conf. art. 1° del Decreto 2116/2001). En el mismo decreto se estableció que la Secretaría de Desarrollo Económico ejercería las funciones como parte otorgante en el contrato de concesión suscripto por AGP y Telematrix S.A., ello en virtud de que en el “... *Decreto N° 654-GCBA-01 se establecieron como competencias (...) la elaboración de políticas y la instrumentación de proyectos y programas destinados al desarrollo, administración y explotación del Puerto de Buenos Aires, así como el control dentro del referido Puerto del cumplimiento de las leyes y reglamentaciones cuya aplicación compete a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...*” (conf. art. 2° y sus considerandos; el destacado no corresponde al original).

Por no contar con el título, ni hallarse inscripto ni existir nomenclatura catastral del predio **-característica propia de los inmuebles de dominio público que se encuentran exceptuados de la obligación de inscripción registral** (conf. arts. 2° y 10 de la Ley 17801)-, se ordenó la mensura de las tierras, su nomenclatura catastral y transferencia de dominio a favor de la Ciudad. **Ciertamente su inscripción posterior, no podía novar autónomamente su status jurídico** (conf. art. 89 inciso 4° CCABA).

Esta conclusión (carácter de dominio público de los terrenos) se aprecia a su vez, en la Resolución del Secretario de Hacienda y Finanzas N° 1419/01, mediante la cual se dispuso la inmediata intervención de la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones sobre la parcela de terreno conocida como "Costa Salguero". En los considerandos de tal instrumento puede leerse que a partir de la Ley 25436 la Ciudad asumió los derechos y obligaciones que según las resoluciones AGPSE/230/91 y 025/92 ostentaba AGP y que “*tratándose de un predio del dominio público de la Ciudad y en atención a las circunstancias de hecho relativas a la ocupación del bien, la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones resulta de competencia específica sobre el mismo, en virtud del Decreto N° 654-GCBA-2001...*”.

Las conductas puestas de resalto evidencian un comportamiento de la Administración conteste con las pautas establecidas en el artículo 7° de la Constitución de la Ciudad, en cuanto prevén que “... [e]l puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas”.

Al respecto, no puede soslayarse que en los debates constitucionales se puntualizó que “[l]a Comisión de Políticas Especiales ha considerado necesaria la

inclusión de este artículo en el texto constitucional para dejar establecido con absoluta claridad que el puerto de la Ciudad pertenece al dominio de Buenos Aires. Entendemos que con la autonomía de la Ciudad ya no existe razón alguna para que ella tenga un tratamiento distinto del que reciben las provincias [...]. Nos parece que no existen razones para que el pleno control del puerto y de las actividades que allí se realizan no corresponda al Gobierno de la Ciudad...” (Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996, Tomo 3, Editorial Jusbaire, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, pág. 538).

13. Que, aun a riesgo de resultar sobreabundante, es preciso destacar que el carácter de dominio público de los terrenos objetos de autos viene siendo declarado por diversos tribunales de esta ciudad, así como que el propio Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aquí demandado, también lo ha sostenido.

13.1. En efecto, con relación al predio de Costa Salguero, en la causa “Di Filippo, Facundo Martín y otros contra GCBA sobre otros procesos incidentales” (Expte. N°34.874/2); la Sala de Feria interviniente destacó que: “**la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires emitió el dictamen n° 45523 (del 5 de abril de 2006) con el objeto de expresar su opinión acerca de la petición del particular. Allí se sostuvo que se trata de un predio de dominio público que ha sido recibido por la Ciudad de Buenos Aires con una situación administrativa preexistente, que resultó consolidada con la sanción de una ley nacional (25346) de forma tal que actualmente Telematrix S.A. es concesionaria del gobierno local**” (el destacado no corresponde al original, conf. cons. VII.2 y VII.3 del pronunciamiento del 22/01/10).

Asimismo, en el marco de aquella causa, el tribunal interviniente, a los fines del examen de la competencia del fuero, consideró que “**el complejo se halla asentado en tierras del dominio público de la Ciudad de Buenos Aires y cualquier conflicto que hubiese podido suscitarse con la jurisdicción federal ha quedado superado con el dictado de la ley 25.436 y decreto n° 2116/GCBA/2001 (...) como consecuencia de ello, no solamente las actividades realizadas en el predio se hallan sometidas a la regulación y poder de control por parte de la autoridad local, sino que además la Ciudad de Buenos Aires ha asumido en el contrato de concesión los derechos y obligaciones de la parte otorgante**” (conf. cons. V. del pronunciamiento citado, el destacado no corresponde al original).

Por su parte, al revisar la procedencia de la impugnación de aspectos de la concesión dispuesta en Costa Salguero y los respectivas habilitaciones otorgadas, se sostuvo, para lo que aquí interesa, que la situación se refería “**a un bien del dominio público, como lo es el mencionado predio**” (TSJ, *in re* “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Di Filippo, Facundo Martín y otros c/ GCBA y otros s/ otros procesos incidentales”, Expte. N°8668/12, del 15/04/14, voto del juez Lozano, cons. 7.4).

De modo coincidente, **los tribunales que tuvieron ocasión de expresarse, en su oportunidad, con el mismo marco jurídico, han calificado al predio de Costa Salguero como un bien de dominio público del Estado.**

13.2. En idéntico sentido y respecto del predio de Punta Carrasco, también alcanzado por la ley cuya inconstitucionalidad se impugna, y de situación análoga (en razón de tratarse de un predio de dominio estatal en el área ribereña) se ha dictado un pronunciamiento en el marco de la causa “Di Filippo Facundo Martín c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCCAYT)” (Expte. N°31.711/0).



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

Allí se refirió “[q]ue en el marco de lo dispuesto en el decreto N°225/97, la Comisión de **Verificación del Estado de Ocupación de los Bienes del Dominio Público de la CABA** efectuó una evaluación de la concesión del predio ‘Ingeniero Agrónomo Benito Carrasco’. En este informe, además del previo análisis de los antecedentes de hecho y derecho, se determinaron cuáles eran los aspectos de la concesión que se encontraban controvertidos entre el concesionario y el GCBA, los incumplimientos que el concedente le imputaba a la empresa Punta Carrasco S.A., así como la situación de las subconcesiones. Este informe concluyó con la recomendación de que el GCBA debería disponer la caducidad de la concesión (...) En este mismo sentido se pronunció en un extenso y detallado dictamen la Procuración General de la CABA, propiciando la extinción de la concesión por diversos incumplimientos de la concesionaria (...) Así las cosas, la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones, propició una instancia conciliadora entre la concesionaria y el GCBA tendiente a recomponer los intereses de las partes...” (conf. cons. VII.2 de la sentencia de primera instancia dictada el 17/09/09, el destacado no corresponde al original). En ese marco de análisis, se valoró que “... **el principio rector que rige los permisos de ocupación, uso y explotación de bienes del dominio público de la CABA es que la calificación de su procedencia, así como la competencia para el dictado del acto de otorgamiento del permiso, son facultades propias del Jefe de Gobierno de la CABA (confr. art. 104, inc. 24 de la CCABA)...**” (conf. cons. VIII de esa sentencia; el destacado no corresponde al original).

A su turno, esta sala, con una integración anterior, confirmó el pronunciamiento de primera instancia siguiendo esa línea de análisis en cuanto a los requisitos constitucionales establecidos para la concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre los inmuebles del dominio público del Estado (conf. considerando 12 del pronunciamiento “Di Filippo Facundo Martín contra GCBA sobre amparo [art. 14 CCABA]”, Expte. N°31711/0, del 08/06/10).

El Tribunal Superior de Justicia, por mayoría, en lo que aquí importa, encuadró el caso en el régimen establecido en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires para los bienes de dominio público del Estado. Así, el Dr. Casás, en su voto, para valorar la legitimación tuvo en cuenta que la petición del Sr. Di Filippo encuadraba “... en la acción prevista en el art. 14, segundo párrafo, de la CCABA, en la medida en que él ha individualizado al menos un derecho de incidencia colectiva [...] el disfrute de un espacio del medio ambiente que según la Constitución local es público y de libre acceso y circulación, en particular, el sector de la ribera otorgado bajo la forma de un permiso de ocupación, uso y explotación...”. Asimismo, a la hora de analizar la procedencia de la acción, sostuvo que, “... [e]n la Carta Magna local, el reverso de la competencia legislativa establecida para conceder el uso de bienes del dominio público por más de cinco (5) años (art. 82 inc. 5°, CCABA) está dado por la facultad del Poder Ejecutivo para hacerlo cuando el plazo de la concesión o permiso sea menor [...]. En conclu-

*sión, sin perjuicio de las distintas opiniones que pudieran haberse vertido en el seno de la Administración, es posible afirmar que el permiso otorgado por el Gobierno de la Ciudad a Punta Carrasco S.A. **no superó los cinco (5) años de duración**, con lo cual, tal como lo afirma en el punto 4 de su voto mi colega la doctora Alicia E. C. Ruiz, la intervención de la Legislatura **no era exigible en el caso según las normas de la Constitución local que regulan la utilización del dominio público** (arts. 82. inc. 5, 89 y 104, inc. 23, CCABA)”.*

En igual sentido, en el voto de la Dra. Alicia Ruiz se transcriben las cláusulas del convenio celebrado en el marco de un proceso de negociación entre el GCBA y la firma Punta Carrasco S.A., en el que fue previsto que “... *el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires otorga a la firma Punta Carrasco S.A. un permiso de ocupación, uso y explotación de carácter precario y oneroso respecto del espacio del dominio público denominado Ingeniero Agrónomo Benito Carrasco...*” (conf. “Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA] s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, y su acumulado, Expte. N°7731/10 “GCBA s/ recurso de queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Di Filippo, Facundo Martín c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA]’”, del 14/11/11).

13.3. Por último, y en línea con lo sostenido por la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires en el dictamen N° 45523 (del 5 de abril de 2006) ya citado, el propio Gobierno de la Ciudad inició una demanda ante el fuero federal, a fin de obtener la nulidad del Decreto del PEN551/2009 por el que se había declarado operada la prescripción adquisitiva a favor del Estado Nacional respecto del inmueble dársena Norte, basándose en que el puerto es un bien de dominio público del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y fundándose en diversas normas de la Constitución local (art. 8°, 80, inciso 6° y 104 inciso 20).

En esa ocasión, se estableció el carácter de bien de dominio público del Estado Nacional, por lo que se anuló el referido decreto y se admitió la intervención en el pleito del Gobierno de la Ciudad en carácter de parte actora. De nuevo, frente a un predio dentro del ámbito portuario, el GCBA ha reivindicado el inmueble como parte de su dominio público y se le ha reconocido legitimación, aún cuando el bien todavía no se le había transferido porque se interpretó que pretendía la directa aplicación de su Constitución; esas mismas normas a las que aquí pretende restarles valor (conf. “GCBA- Procuración c. Estado Nacional - Ministerio de Planificación s/ Proceso de conocimiento”, sala III, CNCAF, 16/05/15).

14. Que, despejado el interrogante respecto al carácter del dominio (público) de los terrenos conocidos como “Costa Salguero”, corresponde, en este punto, abordar la cuestión a la luz del derecho a gozar de un medio ambiente sano, tutelado por el ordenamiento constitucional nacional y local, así como también ponderándose el específico mandato de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el uso que debe darse a los predios que conforman la ribera del Río de La Plata.

14.1. Cabe recordar, entonces, que en el artículo 41 de la Constitución Nacional se prevé que “[t]odos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen **el deber de preservarlo**. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA UNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales..." (el destacado no pertenece al original).

14.2. En la Ley General del Ambiente (25675), entre los objetivos que deberá seguir la política ambiental nacional, se estableció lo siguiente: "*a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; (...) d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales; e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos; f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica; g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo...*" (el destacado no corresponde al original). Conforme se establece en el artículo 3º, esta normativa rige para todo el territorio de la Nación. Asimismo, sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizan para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantiene su vigencia en tanto no se oponga a los principios y disposiciones de ésta.

En cuanto a los principios de la política ambiental a los que debe sujetarse la interpretación y aplicación de esta ley y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, en el artículo 4º se enuncian los siguientes: el principio de congruencia, de **prevención, precautorio**, de equidad intergeneracional, de **progresividad**, de responsabilidad, de subsidiariedad, de sustentabilidad, solidaridad y de cooperación.

14.3. En el orden local, en el artículo 26 de la CCABA se establece que "[e]l ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras".

Vale recordar que el derecho de todo habitante a gozar de un ambiente sano y equilibrado conlleva el deber de preservarlo. Justamente los principios de prevención y precautorio imponen la obligación de actuar ante la posibilidad de que se produzca un lesión. La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras (conf. Fallos: 332:663, "Salas").

14.4. Puntualmente y en lo que respecta a la tutela de los predios que conforman la Ribera del Río de La Plata; en el artículo 8º de la CCABA, se prevé que

“... [I]os espacios que forman parte del contorno ribereño de la Ciudad son públicos y de libre acceso y circulación” (el destacado no corresponde al original).

Reafirmando la importancia que al asunto confirió el constituyente, en los debates de la convención que dio nacimiento a nuestra Constitución, la convencional Kelly expuso que “... se declara espacio público y de libre acceso y circulación al contorno ribereño de la Ciudad –es decir, la costa de Buenos Aires- para que no haya apropiaciones indebidas que impidan a la ciudadanía el recreo y el esparcimiento que esta costa debe permitir...”. Por su lado, la convencional Maronese manifestó “... que debe sostenerse que la Ciudad de Buenos Aires, no solo por su historia sino también por la particular injerencia sobre el río, no puede convertirse en un Estado seco. De hecho, nunca lo ha sido, y nadie nunca ha dudado de que esta Ciudad ha sido fundamentalmente una Ciudad puerto, una Ciudad ribereña. Sin embargo, debo reconocer que para la gente hubo un momento en que el río se perdió [...] vinieron las construcciones, las concesiones, las modernas instalaciones privadas, las denuncias y quejas que no pudieron impedir la privatización del río [...]. Pero pienso que ahora ya hemos tomado conciencia del problema y dijimos basta [...]. Lo que vamos a votar tiene una enorme importancia [...]. No sé cuánto se podrá recuperar de todo lo que perdimos, pero es momento de empezar a hacerlo...” (Diario de Sesiones, Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996, Editorial Jusbaire, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, T.3, págs. 541/542).

Asimismo, en su artículo 27 se establece 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 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.** 4. La preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica (...). 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...” (el destacado no corresponde al original).

En ese marco, y siguiendo tales mandatos constitucionales, se dictó el Plan Urbano Ambiental (Ley 2930), en cuyo artículo 9º se prevé que “... tiene como objetivo el incremento, recuperación y mejoramiento del espacio público y de la circulación, de los parques, plazas y paseos y de las áreas de calidad patrimonial (...). A los fines del cumplimiento del propósito enunciado, se establecen los siguientes lineamientos: c) **Maximizar la accesibilidad y la posibilidad de uso recreativo de las riberas y los cursos de agua que rodean a la ciudad, a través de las siguientes acciones:** 1. Garantizar la accesibilidad peatonal, por bicicleta y por transporte público a los frentes costeros. 2. Asegurar la reforestación con especies autóctonas, adecuadas a los distintos ámbitos (bordes costeros, zonas anegables, corredores viales). 3. Maximizar su aprovechamiento y riqueza paisajística, incorporando equipamientos. 4. **Destinar a uso público a los predios de dominio estatal que se desafecten en las riberas...**” (el destacado no corresponde al original).



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA UNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

En otro orden, en el Código Urbanístico “[s]e promueve la maximización de la accesibilidad y la posibilidad de uso recreativo de las riberas de los cursos de agua que rodean a la Ciudad, a través de las siguientes acciones: a. Incentivar la accesibilidad peatonal, por bicicleta y por transporte público a los frentes costeros. b. Fomentar la reforestación con especies autóctonas, adecuadas a los distintos ámbitos (bordes costeros, zonas anegables, corredores viales). c. Maximizar su aprovechamiento y riqueza paisajística. d. **Destinar a uso público a los predios de dominio estatal que se desafecten en las riberas. La Ribera tendrá un ancho adyacente a la línea de ribera entre quince (15) y cincuenta (50) metros. Las tierras que en el futuro se incorporen por accesión al territorio de la Ciudad a partir de la línea de costa, quedarán afectadas al Área Urbanización Parque**” (conf. art. 7.1.5. Ribera Accesible, el destacado no corresponde al original).

Así, de las normas constitucionales y legales reseñadas, no puede sino colegirse que los predios como el de marras, que forman parte del dominio público del Estado y constituyen parte de la Ribera del Río de la Plata, han sido objeto de particular tutela tanto en el orden constitucional, como en el de las normas que mayor importancia tienen en la planificación urbanística y que constituyen el eje de las políticas de desarrollo de la Ciudad, como son el Plan Urbano Ambiental y el Código Urbanístico.

No puede obviarse el significado que debe de asignarse a expresiones tales como “*son públicos y de libre acceso y circulación*”, “*debe garantizarse su uso común*” y “*debe[n] destinarse al uso público*”, referidas a predios ribereños estatales, como la Manzana Costa Salguero, que atañe a estos actuados.

Es que tales expresiones resultan dirimientes para valorar la normativa aquí en juego, puesto que el concepto de dominio público y su diferenciación de un bien de dominio privado del Estado radica en que se trata de bienes destinados al uso de los habitantes o afectados a un servicio público o a cualquier finalidad de utilidad común (conf. artículo 236 inciso f) del CCyCN y anteriormente 2340 del Código Civil) por lo que aquí no aparece como posible sortear la claridad de las normas constitucionales de las que se deriva un destino para los predios del contorno ribereño, que no resulta disponible para el legislador.

De tal modo, la conclusión desde la perspectiva del derecho al goce de un medio ambiente sano, tampoco resulta favorable a la validez de la autorización genérica otorgada al Poder Ejecutivo para disponer de la totalidad del predio Costa Salguero, tal y como ha sido establecida en el artículo 1° de la Ley 6289. Ello es así, en la medida en que no queda garantizada la finalidad establecida constitucionalmente para un predio ribereño.

15. Que, finalmente, en la misma senda argumental, cabe recordar que el derogado artículo 2340 del Código Civil, en sentido coincidente con el actual artículo

235 del Código Civil y Comercial de la Nación, establecía que “... [s]on bienes pertenecientes al dominio público, excepto lo dispuesto por leyes especiales: (...)f) Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común...”.

Así, debe resaltarse que la zonificación establecida en el Código de Planeamiento Urbano para los terrenos en cuestión era UP (Urbanización Parque) y UF (Urbanización Futura) (conforme Planchetas N°7 y 8 del derogado código).

Luego de la Reforma del Código de Planeamiento Urbano mediante la Ley 5961, y de su incorporación al Código Urbanístico como U 14 – Distrito Joven-Costanera Norte, no surgiría que se hubiese desvirtuado la situación del predio, en tanto se previó para esta Manzana: “... Sector 5 - Parque Público. Recreativo. Cultural y Esparcimiento. **Sector 5.1 -Ocupación del suelo: se admitirá en hasta dos por ciento (2%), de la superficie de este sector, la localización de las siguientes instalaciones públicas: baños, centro de información, áreas de descanso, estacionamientos en superficie. El noventa y ocho por ciento (98%) restante será destinado a espacio público parqueizado. – (...). Sector 5.2. - Ocupación del Suelo: treinta y cinco por ciento (35%). El sesenta y cinco (65%) restante será destinado a espacio público parqueizado ...**” De modo concordante, se estableció que, “...[p]revio a otorgar la concesión de permisos de ocupación, uso y/o explotación de los **espacios de dominio público** ubicados en este Área, el Consejo emitirá dictamen, a solicitud del Organismo Competente respecto de la localización de los nuevos emplazamientos...” (conf. Punto 8, U 14 del Código Urbanístico).

En consecuencia, de este régimen jurídico urbanístico tampoco puede concluirse en que se trate de bienes del dominio privado del Estado. Tal cuestión resulta particularmente dudosa en torno al 98% del Sector 5.1 del predio de Costa Salguero y al 65% del resto de dicho predio.

16. Que, a esta altura, y analizados los extremos precedentes, que permiten concluir en que los terrenos objeto de autos son del dominio público del Estado (y que gozan de una preferente tutela constitucional), corresponde abordar el agravio relacionado con el particular régimen que hace a su disposición.

17. Que desde siempre, y de modo uniforme este tribunal ha sostenido que nuestra carta fundamental es una pieza jurídica que se distingue en el universo federal de la República por definir a las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 1° como una “democracia participativa” (esta sala *in re* “Comercio de Maderas S.A. y Denali S.A. contra GCBA sobre Amparo [art. 14 C.C.A.B.A.]”, Expte. 240/0, del 08/11/01).

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 que impregna todo el articulado de la Constitución de la Ciudad. En lo relativo a la gestión de áreas específicas como planeamiento estratégico (art. 19), salud (art. 21 inc. 9), educación (art. 24), impacto ambiental (art. 30), cultura (art. 32), seguridad (art. 34), niños, niñas y adolescentes (art. 39), juventud (art. 40), trabajo y seguridad social (art. 45), consumidores y usuarios (art. 46), comunicación (art. 47), presupuesto (art. 52) y ciencia y tecnología (art. 58), la participación se traduce en la conformación de consejos, audiencias públicas u otros medios que por ley se determinen, mediante los cuales los actores de



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

cada sector pueden postular iniciativas que coadyuven a lograr los objetivos fijados en la Constitución u opinar sobre las propuestas formuladas por el Gobierno en tal sentido. En ese orden, cumplidas las condiciones pertinentes ya analizadas (cf. *supra* cons. 5° y 6°) se ha conferido acción a legitimados ampliados para instar la protección de la situación jurídica comprometida en el marco del control judicial difuso consagrado en nuestro ordenamiento jurídico.

Ya en el tema materia de análisis en el *sub lite*, se establece que la Ciudad “*instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente*” (art. 27), y que los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación; el Plan Urbano Ambiental; la desafectación de bienes de dominio público, entre otros temas, deberán ser aprobados mediante el procedimiento legislativo de *doble lectura* previsto en los artículos 89 y 90.

Por otra parte, el Libro Segundo, destinado al “*Gobierno de la Ciudad*” contiene un Título denominado “*Derechos Políticos y Participación Ciudadana*” en el cual se detallan las diversas herramientas generales de participación con que cuenta el habitante de la Ciudad, los partidos políticos (art. 61), el sufragio (art. 62), los mecanismos de democracia semidirecta (art. 64, 65, 66 y 67) y la audiencia pública (art. 63).

De este modo cabe concluir en que, habida cuenta de su naturaleza de Estado netamente urbano, la Ciudad ha previsto en su Constitución múltiples reaseguros de participación en materia de planeamiento territorial, dada la enorme incidencia del tema en la calidad de vida de sus habitantes y las polémicas decisiones adoptadas al respecto en el pasado, que resultaron divorciadas de la voluntad ciudadana y hoy cuentan con la consagración de nuevos mecanismos para instar su protección en sede judicial (art. 14 de la CCABA).

18. Que, ello asentado, cabe recordar que en el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad se estableció que “... [t]ienen 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*”.

En su artículo 90 se prevé que “... [e]l procedimiento de *doble lectura* tiene los siguientes requisitos: 1. *Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados.* 2. *Aprobación inicial por la Legislatura.* 3. *Publicación y convocatoria a audiencia pública, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones.* 4. *Consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura.* Ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera estas son nulas”.

De modo que la Ley 6289, en la que se autorizó la disposición “*por parte del Poder Ejecutivo del inmueble identificado catastralmente como Circuns-*

cripción 19, Sección 15, Manzana 184, así como aquellos que surgiesen de un eventual fraccionamiento o redistribución parcelaria” (conf. art. 1º), resulta lesiva de los procedimientos constitucionalmente previstos para la desafectación del dominio público, por lo que se impone la declaración de su inconstitucionalidad.

19. Que, por último, el Gobierno introduce en su expresión de agravios una cuestión no planteada por él en la contestación de demanda, ensayando una interpretación restrictiva de las cláusulas citadas para sortear la incompatibilidad entre la ley impugnada y las normas constitucionales referenciadas.

Sin embargo, tampoco resulta posible la lectura normativa que propone puesto que sostiene que solo parte del predio habría sido afectado a dominio público, y no su totalidad, en virtud del artículo 8º de la CCABA y las normas dictadas en su consecuencia. Esa interpretación se basa en que la franja de la ribera es de dominio público; mientras que no así el resto del terreno y que, al efecto, en el artículo 2º de la Ley 6289, se había previsto destinar 30 metros de ancho continuos a la ribera al espacio público verde.

Es que tal postulación prescinde que en el artículo 1º de la ley se previó la autorización al Poder Ejecutivo de la disposición del inmueble de marras, en su totalidad, sin ninguna discriminación. En efecto, no se ha legislado ningún tipo de limitación ni deslinde entre dominio público y privado del Estado, por lo que no puede derivarse de su texto la conclusión que pretende la demandada. Por otro lado, tampoco sería posible tal deslinde en una ley que no tuviese el procedimiento de doble lectura, por cuanto, como se ha dicho, el predio en cuestión, de acuerdo con la calificación que el propio Gobierno ha efectuado desde antaño, en virtud de su carácter de bien de dominio público, requeriría de, al menos, una desafectación parcial (conf. artículo 89 inciso 4º de la CCABA).

Los bienes que pertenecen al dominio público del Estado pueden cambiar su condición jurídica a través de la desafectación. Desafectar un bien significa sustraerlo de su destino al uso público, haciéndolo salir del dominio público para ingresar al dominio privado, sea del Estado o de los administrados. El principio consiste en que los bienes desafectados ingresan al dominio privado del Estado; la excepción consiste en que dichos bienes ingresen al dominio privado de los administrados (MARIENHOFF, MIGUEL S., “Tratado de Derecho Administrativo”, ya citado, t. V, pág. 205 y siguientes).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reiteradamente ha manifestado que la propiedad pública termina por la desafectación y tal desafectación produce el efecto general de cambiar la condición jurídica del bien, que se torna a partir de ella enajenable, prescriptible, embargable y regido, no ya por las disposiciones del derecho administrativo relativas a la policía de los caminos y de las calles, sino por el derecho civil, a cuyo campo de acción ha ingresado, como consecuencia de aquélla (Fallos: 146:289; 147:154; 335:1822).

Además el máximo Tribunal ha establecido la necesidad de una evidencia absoluta de la desafectación (conf. doctrina de Fallos: 263:437; 311:2842, entre otros).

Sin embargo no se encuentra controvertida en esta causa la inexistencia de un acto de desafectación formal, que bajo el régimen jurídico constitucional solo es plausible a través de una ley que siga el trámite previsto en los artículos 89 y 90 de la Constitución local.

Ello así, no cabe sino descartar el planteo de la demandada.



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

20. Que, finalmente y dentro del marco normativo ya reseñado, corresponde analizar la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 6189; que textualmente, reza: “...Art. 2°.- *El Poder Ejecutivo deberá convocar a un Concurso Público para el desarrollo urbanístico del conjunto ‘Costa Salguero - Punta Carrasco’ conformado por la Manzana 171 de la Sección 21 y la Manzana 184 de la Sección 15, ambos de la Circunscripción 19. Las bases del concurso deberán contemplar las normas de seguridad aeronáuticas que establezca la Administración Nacional de Aviación Civil Argentina, disponer que al menos el 65 % de la superficie del conjunto ‘Costa Salguero - Punta Carrasco’ tenga destino de uso y utilidad pública, vías públicas y espacios verdes parquizados y destinar un ancho adyacente continuo a la línea de ribera no menor a treinta (30) metros que sólo podrá ser destinado a espacio verde público asegurando la conectividad y transitabilidad de todo el borde ribereño...*”.

Al respecto cuadra recordar que los predios involucrados en estas actuaciones se encuentran ubicados en el Código Urbanístico dentro de uno de los Distritos U, que “*corresponden a áreas que, con la finalidad de establecer o preservar conjuntos urbanos de características diferenciales son objeto de regulación integral en materia de uso, ocupación subdivisión del suelo y plástica urbana. Su regulación se define específicamente y se encuentra en el Anexo II ‘Áreas Especiales Individualizadas’, formando parte integrante del presente Código y manteniendo su misma validez*” (conf. 9.2. del Código Urbanístico).

Así, dentro de los distritos con urbanizaciones específicas, de acuerdo con la Ley 5961 (modificatoria del Código de Planeamiento Urbano) y cuyas previsiones luego fueron incorporadas en el Código Urbanístico dentro de las Áreas Especiales Individualizadas, Anexo II, como U14, – Distrito Joven - Costanera Norte (conf. https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/codigo_urbanistico_anexo_ii_areas_especiales_individualizadas_0.pdf), se han efectuado las siguientes previsiones.

Se trata de una zona “... *destinada a la localización de actividades de esparcimiento orientadas a jóvenes, adultos jóvenes y al público en general que por sus características de emplazamiento, y su distancia respecto de los distritos residenciales, constituirá una unidad recreativa, natural, cultural, deportiva, conmemorativa, patrimonial y gastronómica, con espacios verdes de uso público (...). Subdivisión: No se admite la subdivisión parcelaria. Se podrá **sectorizar** con el objeto de delimitar concesiones o permisos de uso. A los efectos de la sectorización se consideran los siguientes graficados en el Plano N° 5.7.14*” (el destacado no corresponde al original).

Pues bien, los sectores fueron definidos así: “*Sector I- Gastronómico - Recreativo - Cultural - Esparcimiento Comprendido entre Av. Intendente Guiraldes, línea de deslinde con el Parque de la Memoria, Pc 1, Mz 131, Sección 25, vereda norte de la Av. Costanera Rafael Obligado, deslinde con Mz 169, Sección 25, hasta prolonga-*

ción virtual de la Av. Intendente Cantilo; Sector 2 –Recreativo - Cultural Nomenclatura Catastral: Mz. 169, Sección 23; Sector 3 - Paseo Costanera - Esparcimiento - Gastronómico Av. Costanera Rafael Obligado entre Av. Intendente Cantilo y Club de Pescadores; Sector 4 –Recreativo - Cultural - Esparcimiento Nomenclatura Catastral: Mz. 171- Sección 21; Sector 5 - Parque Público - Recreativo Cultural Nomenclatura Catastral: Mz. 184 - Sección 15” (el destacado no corresponde al original; 5.7.14 del Código Urbanístico U14 – Distrito Joven-Costanera Norte; punto 3).

En consecuencia, dentro del área comprendida se encuentran las manzanas 171 y 184, a las que se han denominado Punta Carrasco y Costa Salguero, respectivamente. A la primera se la ubica en el Sector 4, mientras que a la segunda en el Sector 5 (incluyendo esta última: Sector 5.1 y Sector 5.2). Ello tuvo su correlato en las planchetas del Atlas respectivo (anexo III del Código Urbanístico, pág. 211).

En cuanto a las disposiciones particulares para cada uno de los sectores, se prescribe, en lo que aquí interesa: “*Sector 4 -Recreativo, Cultural y Esparcimiento - Ocupación del Suelo: treinta y cinco por ciento (35%). El sesenta y cinco (65%) restante será destinado a espacio público parqueizado. (...). Sector 5 - Parque Público. Recreativo. Cultural y Esparcimiento. Sector 5.1 -Ocupación del suelo: se admitirá en hasta dos por ciento (2%), de la superficie de este sector, la localización de las siguientes instalaciones públicas: baños, centro de información, áreas de descanso, estacionamientos en superficie. El noventa y ocho por ciento (98%) restante será destinado a espacio público parqueizado. – (...). Sector 5.2. - Ocupación del Suelo: treinta y cinco por ciento (35%). El sesenta y cinco (65%) restante será destinado a espacio público parqueizado...*” (el destacado no corresponde al original; conf. 5.7.14 del Código Urbanístico U14 – Distrito Joven-Costanera Norte; punto 4; Disposiciones Particulares).

21. Que, en este contexto, cabe advertir que en la citada Ley 6289 se previó que las bases del concurso público para el desarrollo urbanístico de los predios Punta Carrasco y Costa Salguero deberían “... *disponer que al menos el 65 % de la superficie del conjunto “Costa Salguero - Punta Carrasco” tenga destino de uso y utilidad pública, vías públicas y espacios verdes parqueizados...*”.

Pues bien, una interpretación literal de los términos de dicha preceptiva conduce, en los hechos, a un avance indebido sobre lo que es materia regulada en el Código Urbanístico, siendo que, si así fuera, no se habría seguido el procedimiento legal establecido al efecto.

Es que, como se dijo, en el Código Urbanístico, respecto del Sector 5.1 (perteneciente a la Manzana 184), se admite el 2% para “... *la localización de (...) baños, centro de información, áreas de descanso, estacionamientos en superficie.* [Mientras que e]l *noventa y ocho por ciento (98%) restante será destinado a espacio público parqueizado...*” (el destacado no corresponde al original).

Al respecto, cabe ponderar que el Código Urbanístico es la norma que 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. Es por ello que no puede soslayarse su jerarquía normativa al momento de interpretar los textos legales que a él deben ajustarse.



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

En otras palabras, una interpretación disociada de la estructura jerárquica normativa que rige el caso vulnera las normas constitucionales reseñadas. Ello así dado que, so pretexto de aplicar una ley (en el caso, la 6289), se contrariaron estándares relevantes del Código Urbanístico, que ha sido sancionado a través del procedimiento de doble lectura (conf. arts. 89 y 90 CCABA).

En tal senda, frente a una posible ambigüedad u omisión de la norma, cabe recordar el reiterado criterio jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el sentido de que, “[m]ás allá de las posibles imperfecciones técnicas de su instrumentación, la ley debe ser interpretada indagándose su verdadero alcance mediante un examen de sus términos que consulte la racionalidad de la norma, no de una manera aislada o literal, sino computando la totalidad de sus preceptos de manera que guarden debida coherencia” (conf. Fallos: 323:3619; 323:3619) “y atendiendo a la finalidad que se tuvo en miras con su sanción” (conf. Fallos: 339:323).

Así también, el Máximo Tribunal ha sostenido que “[l]os textos legales no deben ser considerados, a los efectos de establecer su sentido y alcance, aisladamente, sino correlacionándolos con los que disciplinan la misma materia, como un todo coherente y armónico, como partes de una estructura sistemática considerada en su conjunto (conf. Fallos: 326:4909).

En línea con lo expuesto y en virtud de las bases del “Concurso Nacional de ideas Bs. As. y el Río – Parque Salguero - Distrito Joven CABA” acompañadas por la propia demandada (conf. IF-2020-11973453-GCBA-DGPLUR, adjunto a la Actuación N°15794129/2020) ha quedado acreditado que no se ha puntualizado la limitación que trae consigo el Sector 5.1, de la Manzana 184, de la Sección 15 (perteneciente al predio que se denomina Costa Salguero).

En efecto, en cuanto a los antecedentes normativos específicos allí reseñados, se ha aludido a la Ley 6289, sin ninguna aclaración adicional respecto del sector 5.1 de la Manzana 184, de la Sección 15 (v. página digital 16 del adjunto a la Actuación N°15794129/2020).

Luego, también debe señalarse que en el apartado referido a “Limitantes”, se ha remitido a la Ley 6289, aclarando que las propuestas “... *deberán contemplar tres restricciones técnicas: (...) 1. Camino de Sirga: Se deberá destinar un ancho adyacente continuo a la línea de ribera no menor a treinta (30) metros que sólo podrá ser destinado a espacio verde público asegurando la conectividad y transitabilidad de todo el borde ribereño. 2. Factor de Ocupación: Se deberá disponer que al menos el 65% de la superficie del conjunto PARQUE SALGUERO tenga destino de uso y utilidad pública, vías públicas y espacios verdes parqueizados. 3. Código Aeronáutico: Se deberán contemplar las normas de seguridad aeronáuticas que establezca la Administración Nacional de Aviación Civil Argentina (ANAC)...*” (v. página digital 34 del adjunto referido y de modo concordante páginas digitales 35 y 39 del mismo archivo adjunto; el destacado corresponde al original).

En suma, no se ha previsto pauta aclaratoria con la que pudiera advertirse que el Concurso ha sido fomentado con la información acerca de la necesaria compatibilización de las bases del concurso con el Código Urbanístico, en lo que respecta al Sector 5.1 del predio de Costa Salguero.

En ese marco, no puede pasar desapercibida la omisión o, cuanto menos, la ambigüedad, en que se habría incurrido, tanto al momento de sentar las bases para el concurso público referido, cuanto, al tiempo de publicitarlo. Nótese que solo se habría enfatizado que “... *al menos el 65 % de la superficie del conjunto Costa Salguero – Punta Carrasco, tenga destino de uso y utilidad pública, vías públicas y espacios verdes parquizados*”. Es decir, se habría obviado consignar lo atinente al **Sector 5.1 de la Manzana 184, de la Sección 15** en cuanto a los porcentajes de superficie establecidos en el apartado 5.7.14. U14 – Distrito Joven - Costanera Norte, punto 4, en torno a su destino (98% a espacio público parquizado, y hasta 2% para instalaciones públicas tales como: baños, centro de información, áreas de descanso, estacionamientos en superficie).

En ese contexto, es dable considerar que las pautas para avanzar con la disposición del predio a través de terceros que fueron convocados a presentar los proyectos respectivos no se ajustó a las limitaciones legales que jerárquicamente debían primar, quedando abierta la posibilidad de interpretaciones discordantes con la aplicación de la ley que rige la cuestión.

Por tanto, se impone la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley 6289, dado que no resulta posible compatibilizar su texto con las normas vigentes en el Código Urbanístico, al momento de su dictado.

22. Que, tal como ha reseñado el magistrado de grado, de acuerdo con el informe elaborado por la Presidenta de la Comisión de Planeamiento Urbano de la CABA, se encuentra en trámite la sustitución del artículo 5.7.4. U 14-Distrito Joven-Costanera Norte, Anexo II, áreas especiales individualizadas del Código Urbanístico (aprobado por la Ley 6099) y con la finalidad de modificar la normativa urbanística para los predios Costa Salguero y Punta Carrasco. Tal proyecto tuvo sanción de primera lectura el 08/10/20 y se desarrollaron las audiencias públicas entre los días 27/11/20 y 03/02/21. En cuanto a la manzana conocida como “Punta Carrasco” sería destinada a Parque Público Recreativo, Cultural y Esparcimiento, previéndose una ocupación del suelo de un treinta y cinco por ciento (35%), manteniéndose en el dominio del Gobierno. En cuanto al predio “Costa Salguero”, sería destinado a Parque Público el setenta y cuatro por ciento (74%) del predio y el veintiséis por ciento (26%) restante sería destinado a uso Recreativo, Cultural, Residencial, Comercial y de Servicios “*manteniéndose en el dominio privado del [E]stado...*”.

En ese marco, es imperioso señalar que, tal como se ha dicho al dictar la medida cautelar, aún cuando el mecanismo constitucional establecido para la modificación del Código Urbanístico sea el mismo que el previsto para la desafectación de bienes de dominio público (esto es, el procedimiento de doble lectura), la entidad de los bienes en juego, el derecho a la información pública que deriva en forma directa del artículo 1° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, así como el carácter público de todos los actos de gobierno, exigen el tratamiento legislativo diferenciado de tales cuestiones.

23. Que, por último, la exhaustiva argumentación brindada en el presente fallo obedece a que el pronunciamiento impugnado se remitió a lo dicho por la



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
CERRUTI, GABRIELA CARLA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 429/2020-0

CUIJ: EXP J-01-00006457-9/2020-0

Actuación Nro: 2062696/2021

Cámara en la instancia precautoria, mas no avanzó en el examen de fondo de la cuestión tratada. Sin embargo, más allá de que el cambio de postura ocurrido en la instancia de grado entre la cautelar y la decisión de fondo refleja nítidamente lo que surge del propio devenir del expediente, la claridad de la cuestión analizada -acorde a los elementos de convicción valorados- en este caso resulta tan palmaria que el ya mencionado carácter exhaustivo de la argumentación brindada parecería redundante.

Es que, al margen del temperamento asumido en el ámbito de la información de público conocimiento difundida por el demandado para justificar su proceder ante la sociedad y los esfuerzos argumentativos intentados en el recurso de apelación, la cuestión a decidir resulta bastante acotada y en modo alguno importa un avance del Poder Judicial por sobre la órbita específica de los otros poderes del Estado. Dicho llana y claramente, no se discute aquí si el proyecto es bueno o malo, si es mejor hacer un parque o un complejo de edificios (o todas las opciones intermedias entre ambos extremos). No corresponde al Poder Judicial ingresar en ese tipo de asuntos, ni opinar en abstracto, ni menos aún “autorizar” o no determinados avances. Lo que sí corresponde, con tanta prudencia como -llegado el caso- claridad y vehemencia, es hacer respetar los límites establecidos en la propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Podrá estarse o no de acuerdo con aquellas decisiones, pero lo cierto es que, para adoptarlas, hay que respetar determinadas exigencias que en el caso no han sido cumplidas por la normativa cuestionada.

Contrariamente a lo que afirma el GCBA no corresponde a la parte actora demostrar que el predio en cuestión es un bien del dominio público del Estado. Es el GCBA el que posee las herramientas para demostrar lo contrario. Por lo demás, en caso de duda, la interpretación que debe imponerse es la que mejor respeta los derechos de participación, acceso a la ribera y medio ambiente consagrados en la CCABA. Tampoco puede dejarse pasar la afirmación de que esta sala estaría avasallando lo ya decidido por la Legislatura, cuando justamente lo que ahora se discute es que no se cumplieron los recaudos y pasos específicos para adoptar medidas como la aquí atacadas. De adoptarse una interpretación como la que propone la Procuración de la Ciudad, la más ínfima mayoría simple bastaría para adoptar decisiones en asuntos que requieren de mayorías agravadas o saltarse los recaudos constitucionalmente previstos, clausurando el acceso a la justicia bajo una errada invocación de la división de poderes que soslaya la consagración de derechos colectivos; especialmente prevista para fortalecer la protección de situaciones jurídicas tales como el ambiente o el derecho a la participación con el alcance contemplado por el constituyente. Se trata de un ámbito en el que resultaría arcaico invocar el carácter político y no justiciable para excluir su tratamiento en el marco de una controversia como la de autos.

Nuestra Constitución es clara en cuanto a la importancia que para ella poseen tal participación ciudadana, el derecho al ambiente y, en particular, el acceso al río. Esta última referencia, tan peculiar en una carta magna, habla a las claras del com-

ponente finalista que debe guiar toda interpretación de decisiones que puedan afectar ese acceso. No se desconoce en modo alguno la competencia de la Legislatura y el Poder Ejecutivo para avanzar con los proyectos que estimen pertinentes en relación con los predios en cuestión. Sin embargo, instada una causa por los titulares de la situación jurídica afectada, corresponde a los órganos permanentes del Poder Judicial evitar avances que se realicen al margen de la Constitución (ante el desacuerdo con la Carta Magna el camino válido no sería evadirla sino reformarla) o de los marcos específicos que protegen especialmente los bienes jurídicos aquí comprometidos, precisamente, a través de la exigencia de mayorías agravadas y/o trámites específicos.

Así las cosas, como lo cierto es que en el caso esos recaudos no han sido cumplidos no cabe sino rechazar la apelación impetrada.

En consecuencia, debe confirmarse la declaración de inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley 6289, por resultar violatorio del procedimiento constitucional previsto en el artículo 89, inciso 4° de la Constitución y la inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley 6289, por resultar violatorio de las normas del Código Urbanístico vigente al momento de su dictado.

Por todo lo expuesto, y habiendo dictaminado la Sra. fiscal ante la Cámara, el tribunal **RESUELVE: 1)** Rechazar el recurso interpuesto por el GCBA, con el alcance indicado en este pronunciamiento. **2)** Imponer las costas a la demandada vencida (conf. arts. 14 CCABA, 26 de la Ley 2145 —conf. Ley 6347— y 62 del CCyT).

Se deja constancia de que la vocalía N°5 se encuentra vacante.

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

Notifíquese a las partes de forma electrónica. Asimismo, al Ministerio Público Fiscal, por la vía correspondiente.

Oportunamente, devuélvase al juzgado de origen.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires