



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE
APELACION - AMPARO - IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: INC 2669/2020-5

CUIJ: INC J-01-00014212-9/2020-5

Actuación Nro: 809718/2021

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

1. Que, el 30/12/20, el Sr. juez de primera instancia resolvió "... 2º) **ORDENAR PRECAUTELARMENTE LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA LEY 6179** y de todo acto que implique la disposición, afectación o enajenación de los bienes individualizados en dicha ley. //

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

4º) **REQUERIR al GCBA** que en el plazo de diez (10) días presente en autos: a) Las constancias documentales obrantes en su poder relativos a los inmuebles cuya venta fue autorizada por ley n° 6179, puntualmente aquellos que permitan identificar e individualizar correctamente los bienes, así como su uso y/o destino actual y el régimen aplicable a los mismos; b) todos los antecedentes relativos a la firma de los convenios con el Estado Nacional que fueron aprobados mediante art. 6 de la ley n° 6131. Ello bajo apercibimiento de resolver con las constancias de autos. //

5º) **REQUERIR a la Legislatura de la CABA** que en el plazo de diez (10) días remita a este Tribunal copia certificada del expediente 671-J-2019, así como cualquier otro elemento y/o antecedentes relativos al trámite de aprobación de la ley n° 6179" (confr. páginas digitales 17/18 de la Act. N°16892748/2020, del expte. N°2669/2020-0, el destacado obra en el original).

2. Que, disconforme con esa decisión, el GCBA interpuso y fundó recurso de apelación (confr. Act. N°10526/2021 de la citada causa), cuyo tratamiento fue declarado abstracto por esta sala el 04/03/21, de conformidad con lo dictaminado por el Ministerio Público Fiscal ante la Cámara (confr. Act. N°299430/2021, del expte. N°2669/2020-3). Ello así, por cuanto el 24/02/21 se concedió la medida cautelar solicitada por la parte actora (confr. Act. N°246675/2021, del expte. N°2669/2020-0).

3. Que, en lo atinente a la tutela cautelar otorgada que es materia de apelación, es dable señalar que el magistrado de primera instancia dispuso que el GCBA debía abstenerse de realizar cualquier acto que implicase la disposición, afectación y/o enajenación de los bienes cuya venta fue autorizada en la Ley 6179, hasta tanto existiese sentencia definitiva y firme en estos actuados (confr. pág. dig. 19 de la Act. N°246675/2021, del expte. N°2669/2020-0).

Para resolver de ese modo, en primer lugar consideró que —en el marco cautelar— la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad se hallaba

legitimada para instar esta acción. En este sentido, indicó que “... los inmuebles en juego son bienes públicos de titularidad del GCBA, y que en algunos casos particulares, estarían destinados a la construcción de unidades funcionales para la relocalización de las familias afectadas por la nueva traza de vinculación entre la Av. 9 de Julio y la Autopista Illia y la urbanización de dicho barrio, conforme surge del Convenio Marco de Urbanización suscripto el 23/12/2017 entre la Agencia de Administración de Bienes del Estado y el GCBA, aportado por el propio Gobierno demandado (archivo ‘IF-2021-03084468-GCBA-SECISYU.pdf’ adjunto a la actuación 102033/2021). O bien, como surge del propio texto de la ley 6179 a ‘la construcción de al menos dos nuevos establecimientos educativos dentro del polígono Barrio Padre Carlos Mugica’ (conf. Art. 1 in fine). Resulta indudable entonces que en el marco del objeto social de la entidad actora (...) la amparista está facultada para representar a las personas potencialmente afectadas por la venta de los inmuebles en cuestión” (confr. pág. dig. 9, de la citada actuación).

En segundo término, reseñó sucintamente lo establecido en las leyes 6179 y 6129 y concluyó en que mediaba verosimilitud del derecho “... más allá de las serias deficiencias que se evidencian respecto de la identificación de los bienes en cuestión, tanto en la norma que autoriza su venta como en la documentación aportada por el GCBA, la mayoría de los bienes en cuestión pertenecen al dominio público de la Ciudad. En efecto (...) todos los inmuebles cuya venta fue autorizada por el art. 1 de la ley 6179 incluirían calles, plazas y caminos, y que muchos de ellos estarían destinados a la construcción de viviendas para la relocalización de los habitantes del barrio Padre Carlos Mugica” (confr. pág. dig. 15, de la citada actuación).

Por lo tanto, consideró *prima facie* que “... en el marco de la sanción de la ley 6179, no se realizaron ni la audiencia prevista en el art. 63 de la Carta Magna ni el procedimiento de doble lectura regulado en los arts. 89 y siguientes de la misma” (confr. pág. dig. 14, de la citada actuación). Ello, a su entender, configuró una “... omisión del procedimiento previsto en la Constitución local para la venta de bienes del dominio público de la Ciudad [y una] ilegítima afectación de los derechos de los habitantes de la Ciudad al ambiente sano, al hábitat y a participar en el proceso de sanción de las leyes que afectan el uso de bienes públicos y del espacio urbano” (confr. pág. dig. 18, de la citada actuación).

En un tercer estadio de análisis, tuvo por acreditado el peligro en la demora fundado en la hipótesis de una eventual venta de los inmuebles y la consiguiente afectación —irreparable— de los derechos de las personas representadas por la amparista (confr. pág. dig. 18, de la citada actuación).

En cuarto lugar, expuso que con su decisión no se comprometía el interés público en tanto propendía a la aplicación de la norma constitucional en la que se regulaba el procedimiento de disposición y afectación de los bienes del dominio público de la Ciudad.

Finalmente, con la caución juratoria prestada por la actora en el escrito de inicio, tuvo por cumplido el requisito de la contracautela.

4. Que, notificadas las partes de la tutela cautelar dispuesta, el Sr. fiscal de grado y el GCBA interpusieron sendos recursos de apelación.

4.1. El primero de ellos postuló la falta de legitimación activa de la actora para interponer la presente acción. Asimismo, consideró que mediaba ausencia de caso,



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA UNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE
APELACION - AMPARO - IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: INC 2669/2020-5

CUIJ: INC J-01-00014212-9/2020-5

Actuación Nro: 809718/2021

causa o controversia por cuanto la actora no había acreditado un interés especial o inmediato a fin de suscitar la intervención judicial.

Por otra parte, tildó de arbitraria la decisión en tanto se habían subvertido los presupuestos para la concesión de una medida cautelar. En este aspecto, señaló que el juez *a quo* había resaltado en su sentencia sobre la insuficiencia de elementos probatorios, no obstante, decidió suspender preventivamente los efectos de la ley.

Además, argumentó que no se hallaba afectado un derecho de incidencia colectiva ni existía, en el caso, homogeneidad de intereses (confr. dictamen 85/2021, Act. N°361267/2021).

4.2. A su turno, el GCBA argumentó que el magistrado interviniente había dictado una medida cautelar distinta a la solicitada. Al respecto destacó que la actora había petitionado que se exceptuaran aquellos inmuebles que tuvieran por adjudicatarios a familias del Barrio Carlos Mugica, sin perjuicio de lo cual se había ordenado cautelarmente la suspensión de la totalidad de los efectos de la Ley 6179.

Luego referenció lo establecido en el artículo 11 de la Ley 2145 y manifestó que el tribunal de grado había omitido correrle traslado de la demanda juntamente con la notificación de la medida dispuesta.

Adicionalmente, se agravó de que se le hubiera reconocido a la parte actora legitimación para interponer la presente acción. En este sentido, manifestó que no se trataba de bienes de dominio público de titularidad del GCBA sino que en la Ley 6179 se comprendían bienes de dominio privado del Estado local; por tanto, arguyó que la asociación actora carecía de legitimación para intervenir por ausencia de caso. En efecto, aseveró que la finalidad de estos actuados no era otra que el control de legalidad en abstracto de los actos correspondientes a materia exclusiva de la Legislatura.

Con relación a la tutela cautelar reconocida, planteó que: (i) el juez *a quo* suspendió los efectos de la norma sin tener certeza respecto del carácter de los inmuebles; (ii) la enajenación dispuesta legislativamente versó exclusivamente sobre bienes de dominio privado del Estado local; (iii) en la Ley 6129 —a cuyo marco refiere la 6179— se delimitaron los espacios de dominio público y privado y, a tal fin, se cumplió con la preceptiva constitucional para su dictado; (iv) no media peligro en la demora por cuanto no se ha tomado ninguna decisión para avanzar con el trámite de venta de los inmuebles involucrados; (v) afectó el interés público y las políticas que se llevan a cabo en materia de urbanización y soluciones habitacionales.

Finalmente, destacó que el amparo incoado resultaba improcedente toda vez que la actora perseguía la declaración de inconstitucionalidad en abstracto de una norma objeto de una acción de inconstitucionalidad.

5. Que, recibidas las actuaciones ante esta instancia, se remitieron al Ministerio Público Fiscal.

En su dictamen, el Sr. fiscal ante la Cámara desistió respecto de los agravios planteados por su par de grado referidos a la falta de legitimación activa de la actora y a la ausencia de caso, causa o controversia (confr. Act. N°491113/2021).

En lo que hace a los restantes, señalados en el apartado 4.1, consideró que el juez de grado no había efectuado un análisis suficiente para tener por acreditada la verosimilitud en el derecho. En efecto, recalcó que no se había especificado de modo concreto cuáles eran los bienes de dominio público que comprendidos en la Ley 6179.

En este sentido, recordó que “... a los fines de la determinación del carácter de dominio público de un bien (...) es menester efectuar un análisis riguroso y estricto en pos de verificar que se den los elementos propios de los bienes dominiales y los pertinentes actos públicos de afectación (...) no siendo suficiente para ello, como aduce el GCBA, la existencia de un interés general en la Ley 6179, pues ello no alcanza para que los inmuebles se configuren como de bienes de dominio público. De allí que, sin perjuicio de lo que eventualmente pueda opinarse al respecto, y dado el acotado marco cognitivo que admite la tutela preventiva, en mi opinión, no es posible aseverar, y menos aún con la automaticidad que se plantea en la resolución en crisis, que los inmuebles captados por la Ley 6179 constituyan bienes de dominio público del Estado local” (confr. pág. dig. 17, de la citada actuación).

Por otra parte, expuso que “... la parte resolutive de la sentencia cautelar no guarda relación ni proporción incluso con los fundamentos que la motivaron, puesto que, no obstante la falta de verificación precisa de bienes de dominio público concernidos en la Ley 6179, se ha ordenado al GCBA abstenerse de ‘ (...) realizar cualquier acto que implique la disposición, afectación y/o enajenación de los bienes cuya venta fue autorizada por ley 6179’, alcanzando tal mandato incluso a aquellos inmuebles respecto de los cuales -desde la óptica del a quo - no cabrían dudas sobre su naturaleza de bienes privados del Estado”.

Además, consideró que no mediaba peligro en la demora toda vez que, de conformidad con lo planteado por el GCBA, no se había acreditado que se hubiere comenzado con algún trámite de venta.

Como corolario, manifestó que se había omitido discriminar “... lo relativo a las ventas y escrituraciones que realiza el GCBA de inmuebles que tengan por adjudicatarios a familias y organizaciones de la sociedad civil del Barrio Carlos Mugica; aspecto éste puntualmente exceptuado por parte de la actora al momento de solicitar el dictado de una la tutela preventiva” (confr. pág. dig. 19).

6. Que, previo a todo, se ha de puntualizar que los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquellas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso (confr. CSJN, Fallos: 306:444; 302:235; 301:676; 300:535; 272:225; entre otros). Asimismo, en sentido análogo, tampoco es obligación del juzgador ponderar todas las pruebas agregadas, sino aquellas que estime apropiadas para resolver el caso (confr. CSJN, Fallos: 308:950; 308:2263; 280:320; 274:113; entre otros).

7. Que, con respecto al tema de análisis, útil es recordar que en el artículo 14 de la Ley 2145 —texto consolidado según Ley 6347— como recaudos sustanciales para la concesión de medidas como la peticionada, se exige la verosimilitud del



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE
APELACION - AMPARO - IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: INC 2669/2020-5

CUIJ: INC J-01-00014212-9/2020-5

Actuación Nro: 809718/2021

derecho, el peligro en la demora, la no frustración del interés público y la contracautela, como recaudos que hacen a su traba.

En lo que hace al primero de los requisitos, dijo en forma reiterada la CSJN que no exige de los magistrados de un examen de certeza sino tan sólo de apariencia (Fallos: 330:5226, entre muchos otros). Es más, el juicio de certeza contradice la propia naturaleza del instituto cautelar, que se desenvuelve en el plano de lo hipotético.

En tal sentido, la CSJN ha dicho que “[s]i bien el dictado de medidas cautelares no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, pesa sobre quien las solicita la carga de acreditar prima facie la existencia de la verosimilitud del derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que las justifican” (in re “Líneas Aéreas Williams S. A. c/ Catamarca, Prov. de s/ Interdicto de retener”, el 16/07/96). “Por ello, la viabilidad de las medidas precautorias se halla supeditada a que se demuestre la verosimilitud del derecho invocado y el peligro en la demora” (confr. CSJN, “Grinbank c/ Fisco Nacional”, el 23/11/95; “Pérez c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, el 25/06/96; “Frigorífico Litoral Arg. c/ DGI s/ declaración de certeza”, el 16/07/96).

El peligro en la demora, por su lado, exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que pudieran llegar a producir los hechos que se pretenden evitar, pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (Fallos: 319:1277).

Por otra parte, ambos recaudos se encuentran relacionados de tal modo que la mayor presencia de uno de ellos exime proceder —en forma estricta— al análisis del otro. Sin embargo, tal cosa no implica prescindir de la configuración —aunque sea mínima— de cualquiera de ellos (confr. esta sala in re “Banque Nationale de Paris c/ GCBA s/ amparo”, EXP 6/0, del 21/11/00).

8. Que, asentado ello, corresponde recordar que en la **Ley 6131** (B.O. N°5534 del 10/01/19), en su artículo 6° se aprobó “... *el Convenio suscripto entre la Agencia de Administración de Bienes del Estado, el Ministerio de Transporte de la Nación, y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, registrado en esta Jurisdicción bajo el N°32315238-RL-2018-DGEGRAL, cuya copia se adjunta como Anexo I. Asimismo se autoriza al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a acordar las modificaciones al Convenio que resulten necesarias, a fin de que la condición de entrada en vigencia prevista en el Artículo 3° (ii) del mismo, se produzca desde la sanción de la presente Ley que autoriza el endeudamiento y aprueba el referido Convenio*”.

En dicho convenio se acordó, entre otros puntos, que la Agencia de Administración de Bienes del Estado (en adelante, AABE) se comprometía a transferir a la CABA los doce (12) inmuebles individualizados en el anexo A y tasados en el Anexo B (confr. art. 2, anexos A y B, publicado en la separata del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N°5534, del 10/01/19).

Por su parte, en la **Ley 6129** (B.O. N°5537 del 15/01/19) se estableció como objeto “... *la re-urbanización del Barrio ‘Padre Carlos Mugica’, su integración con el resto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la radicación definitiva de sus habitantes en un hábitat adecuado, en el marco de las disposiciones de la Ley 3343*” (art. 1).

Asimismo, en su artículo 3° se dispuso “[d]enomínase “*Barrio Padre Carlos Mugica*” al polígono delimitado en el c forma parte de la presente Ley, comprendido por: *intersección del eje de la calle de convivencia Noreste del sector denominado Inmigrantes con el eje de la Calle Prefectura Naval Argentina, por éste hasta la intersección con el eje de la futura calle lindera al Noreste del sector denominado Inmigrantes, por este hasta la intersección con la denominada Línea de Afectación Vial (LAV) Sur de la futura autopista Paseo del Bajo, por éste hasta su intersección con el eje de la Calle 9, por éste e incluyendo el Predio de la Parroquia Cristo Obrero por su Línea Lateral y de Fondo hasta el lado Norte de la autopista Pres. Arturo U. Illia. Por éste hacia el Norte hasta la intersección con la denominada Línea de Afectación Vial (LAV) Este de la futura traza de la autopista Pres. Arturo U. Illia, por éste, y en dirección Sur, hasta la intersección con el eje de la futura calle 14. Por éste, en dirección Suroeste hasta la intersección con la proyección virtual del eje de la calle Montevideo, desde aquí, y lindero a la vías del ferrocarril, hasta el lado Oeste de la autopista Pres. Arturo U. Illia, por éste y con dirección Sur hasta su intersección con el eje de la calle Arroyo, por éste hasta el lado Este de la autopista Pres. Arturo U. Illia, por éste y en dirección Norte, e incluyendo la rampa de acceso Este de la autopista Pres. Arturo U. Illia; hasta el deslinde entre las vías del ferrocarril y el barrio, desde aquí, y lindero a las vías del ferrocarril hasta su intersección con el eje de la Av. Dr. José María Ramos Mejía, por éste hasta su intersección con el eje de calle interna de la Terminal de Ómnibus de Retiro, por éste hasta su intersección con el eje de la calle 4 Rodolfo Walsh, por éste hasta su intersección con la proyección virtual del eje de la calle de convivencia Noreste del sector denominado Inmigrantes, por este hasta su intersección con el eje de la calle Prefectura Naval Argentina. // Se excluyen del polígono descrito precedentemente, las áreas del bajo autopista de la ex AU Pres. Arturo U. Illia y de su rampa de acceso Este, comprendidas entre la Calle Arroyo y el deslinde entre las vías del ferrocarril y el Barrio*”.

Finalmente, en la **Ley 6179** (B.O. N°5664 del 25/07/19), aquí impugnada, se establece: “[a]rtículo 1°.- *Autorízase la enajenación por parte del Poder Ejecutivo de los inmuebles individualizados en los puntos 1, 5, 6, 7, 8 y 10 del Anexo A del Convenio aprobado por el artículo 6° de la Ley 6131, o aquellos que surjan de su eventual fraccionamiento, y el inmueble que obra como anexo I de la presente o aquellos que surjan de su eventual fraccionamiento, que forman parte del polígono denominado “Barrio Padre Carlos Mugica”, conforme la Ley 6129 con el fin de brindar soluciones habitacionales definitivas para los vecinos beneficiarios del barrio, facilitar el funcionamiento de las sedes de organizaciones de la sociedad civil, establecimientos comerciales y para el desarrollo de equipamiento socio-urbano. (...) // Art. 2°.- Autorízase la enajenación por parte del Poder Ejecutivo de los*



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA UNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE
APELACION - AMPARO - IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: INC 2669/2020-5

CUIJ: INC J-01-00014212-9/2020-5

Actuación Nro: 809718/2021

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

A modo ilustrativo, los inmuebles detallados en el artículo 1° de la Ley 6179 (conforme anexo A), son los siguientes: **1.** Av. Presidente Ramón Castillo y calle S/N oficial. IF-2018-58873563-APN-DNRBI#AABE; **5.** Av. Dr. José María Ramos Mejía, calle Carlos Perette y calle S/N oficial. IF-2018-58868878-APN-DNRBI#AABE; **6.** Av. Dr. José María Ramos Mejía S/N, parte de la Parcela 1h de la Manzana 66b. IF-2018-58837600-APN-DNRBI#AABE; **7.** Inmueble ubicado en la Calle 10. IF-2018-58871921-APN-DNRBI#AABE; **8.** Inmuebles identificados catastralmente como Circ.: 19.:15 Manzana 162C Parcela 1 (parte), 3, 6, 7, 8, 9 y 10, Manzana: 162J Parcelas 1 y 2 Manzana: 162G, Manzana: 162F y Manzana 162:D Parcela 2 (parte) IF-2018-58873974-APN-DNRBI#AABE **10.** Av. Gendarmería Nacional Argentina esq. Calle Prefectura Naval Argentina esq. Calle Carlos Perette esq. Calle S/N. IF-2018-58870344-APN-DNRBI#AABE.

A ellos cabe adicionar aquel que figura en el anexo I de esa norma, del que surge un croquis del polígono y la referencia Barrio Padre Carlos Mugica (IF-2019-23185140-GCABA-MEFGC).

Mientras que, tal lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 6179, los inmuebles autorizados para su enajenación —conforme la normativa específica de cada predio— enumerados en el Anexo A del convenio aprobado conforme artículo 6° de la Ley 6131 son los siguientes: **2.** Calle Salguero entre la Au. Arturo Illia y bajada Au. Dr. Arturo Illia. IF-2018-58837883-APN-DNRBI#AABE **3.** Entre las calles Dr. Tomás Manuel de Anchorena, Bartolomé Mitre y Jean Jaures. IF-2018-58840700-APN-DNRBI#AABE; **4.** Av. Gendarmería Nacional esq. Av. Antártida Argentina IF-2018-58873153-APN-DNRBI#AABE; **9.** Av. Directorio, Av. Murguiondo, Av. Eva Perón, Av. Lisandro de la Torre, Av. De los Corrales y Av. Lisandro de la Torre. IF-2018-58838286-APN-DNRBI#AABE; **11.** Av. Presidente Ramón Castillo y calle N°10. IF-2018-58903053-APN-DNRBI#AABE; y **12.** Av. Corrientes entre Av. Dorrego y calle Humbolt. IF-2018-593259207-APN-DNRBI#AABE.

9. Que, sentado el marco normativo en el que cuadra esta causa, con relación al primer agravio planteado por el GCBA destinado a cuestionar la legitimación de la actora y la ausencia de caso, se comparte —en lo sustancial— la opinión del

Ministerio Público Fiscal ante la Cámara en su dictamen N°694-2020 (confr. Act. N°16169488/2020, del expte. N°2669/2020-0).

Por lo tanto, de conformidad con lo dictaminado por la Sra. fiscal ante la Cámara, cabe rechazar el agravio interpuesto por el GCBA referido a la ausencia de caso y de legitimación de la parte actora.

10. Que, resuelto lo anterior, cabe abordar el agravio del GCBA referido a la ausencia de verosimilitud del derecho para hacer lugar a la protección cautelar solicitada (confr. acápite V.1.b del escrito recursivo).

En este sentido arguyó que “... *entre la presunción de legitimidad de la actividad cautelar y el ‘fumus boni iuris’ que puede alegar quien invoca la protección jurídica a efectos que no se innove, el Poder Judicial debe inclinarse por el interés público que invoca la administración y el carácter de ejecutividad de sus actos*”. Luego enfatizó que la Ley 6179 no involucraba bienes de dominio público del Estado sino que todos ellos eran de dominio privado. Asimismo, argumentó que no se había alterado el carácter de dominio privado que ostentaban esos bienes cuando pertenecían al Estado Nacional.

Luego explicó cuáles serían los antecedentes de la Ley 6179 —leyes 6129 y 6131— para concluir nuevamente en que los predios involucrados eran bienes de dominio privado del GCBA y, por tanto, exentos de cumplir con los preceptos constitucionales aludidos en la sentencia cautelar.

Por todo ello, consideró que “... *no puede una hipótesis, una sospecha, un parecer, ser fundamento de una medida cautelar que paraliza la actividad del GCBA respecto a la ley cuestionada, que llega a su dominio de manera legítima y después de una serie de procedimientos complejos e integrados por diversos actores administrativos tanto nacionales como locales. Asimismo, resulta irrazonable la decisión adoptada en ausencia de toda verosimilitud comprobable*”.

11. Que, a fin de analizar el planteo reseñado, cabe recordar que la característica esencial del dominio público consiste en que los bienes afectados sean destinados al uso y goce de todos los ciudadanos. Por lo tanto, es indudable la posibilidad de aprovechamiento y goce directos por parte de la población.

Y que —tal como han reiterado distintos actores en este pleito— de conformidad con lo dispuesto en el inciso f del artículo 235 del Código Civil y Comercial de la Nación, son bienes pertenecientes al dominio público, entre otros, las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común.

Así, podría definirse al dominio público como un conjunto de bienes que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política pueblo, hallándose destinados al uso público, directo o indirecto, de sus habitantes (confr. MARIENHOFF, MIGUEL S., “Tratado de derecho administrativo. Parte general”, segunda edición actualizada, Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1988, T. V, pág. 165).

De esta premisa se desprende que, preliminarmente, no serían bienes susceptibles de apropiación privada.

Por otra parte, corresponde señalar que en el artículo 89 de la Constitución de Ciudad se establece que “... [t]ienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones: [...]4.Desafectación de los inmuebles del dominio



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA UNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE
APELACION - AMPARO - IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: INC 2669/2020-5

CUIJ: INC J-01-00014212-9/2020-5

Actuación Nro: 809718/2021

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, de acuerdo con lo decidido por la CSJN, el necesario acto de desafectación formal es presupuesto para que los bienes de dominio público puedan ser enajenados (*in re* “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa”, del 19/12/00, A. 1373. XXXII. ORIGINARIO).

12. Que, a tenor del sucinto marco jurídico descripto, es dable adelantar que, *prima facie*, se presenta una situación de duda razonable en torno a la veracidad de la afirmación efectuada por el GCBA respecto de que la totalidad de los predios involucrados en la Ley 6179 serían bienes del dominio privado del Estado local y, consecuentemente, pasibles de ser enajenados mediante la sanción de una ley de simple lectura.

Ello así, por las siguientes razones; con relación al inmueble individualizado en el artículo 1º de la Ley 6179 con el número 1 (Av. Presidente Ramón Castillo y calle S/N oficial, con una superficie de 33.769,00 m2) en el dictamen de valor del Tribunal de Tasación de la Nación se informó que “... *al tratarse de un área con zonificación urbanística UF/U10 se consideró para realizar la presente valuación los indicadores de entorno informados según el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires; las obras de distribución de servicios y apertura de calles interiores a los predios fueron consideradas como cargos exigibles a fin de permitir la urbanización de los terrenos evaluados...*” (confr. IF2018-60517289-APN-TTN-MI del Dictamen de Valor del Tribunal de Tasación de la Nación, de fecha 22/11/18, pág. 89/90 del anexo B de la Ley 6131, separata del B.O. N°5534 del 10/01/19, el destacado no corresponde al original). Y, de conformidad con la zonificación que aquel recibiría, se trataría de un distrito que estaría destinado a un desarrollo urbano integral que exigiría un plan de conjunto previo en base a normas y programas especiales.

Lo mismo pareciera acontecer con relación a los bienes individualizados en ese artículo con los números 5 y 6 (Av. Dr. José María Ramos Mejía, calle Carlos Perette y calle S/N oficial y Av. Dr. José María Ramos Mejía S/N, parte de la Parcela 1h de la Manzana 66b, respectivamente, con sendas superficies de 355.455,00 m2 y

42.130,00 m2) los cuales tendrían una zonificación urbanística UF —ubicados en zona de las vías del ferrocarril— **y en los que las obras de distribución de servicios y apertura de calles interiores a los predios habrían sido consideradas como cargos exigibles, a fin de permitir la urbanización de los terrenos valuados** (confr. IF2018-60514223-APN-TTN-MI e IF2018-60514266-APN-TTN-MI del Dictamen de Valor del Tribunal de Tasación de la Nación, de fecha 22/11/18, pág. 85/88 del anexo B de la Ley 6131, separata del B.O. N°5534 del 10/01/19, el destacado no corresponde al original).

12.1. Ahora bien, en el anexo II sobre áreas especiales urbanizadas del Código Urbanístico se establece que el barrio Carlos Mugica recibe una zonificación U60, compuesta de la siguiente zonificación “Zona 1 a: Tejido Nuevo – Contenera: Residencial de densidad media y media baja y equipamiento Zona 1b: UP 2 U60) Disposiciones Particulares Zona 1 a 1. *Carácter urbanístico: Zona residencial de densidad media y media baja con actividades complementarias de comercio minorista, servicios terciarios y equipamiento. 2. Delimitación: según Plano N° 5.7.52. 3. Estructura parcelaria: Según Plano N° 5.7.52 y según proyecto. 4. Tipología Edilicia: Morfología edilicia (...)* La línea de edificación para cada manzana será determinada oportunamente una vez realizado el plano de mensura. 5. Usos permitidos: Vivienda colectiva; Local comercial s/ exigencia de estacionamiento o carga y descarga; Servicios para la vivienda y sus ocupantes; Servicios públicos a escala barrial; Establecimientos de sanidad (Nivel Básico y Nivel Centro local); Establecimientos Educativos (de Escala Barrial y Escala Urbana); Cultura, Culto y Esparcimiento (locales de lectura, locales deportivos, locales de diversión, templo). Usos requeridos: Guarda y estacionamiento de vehículos, a cumplimentar a través de dársenas especialmente diseñadas en el espacio público. 6. Vía Pública y Parcelamiento 6.1. Las calles se abrirán de acuerdo a los términos del artículo 4.3 Apertura de Vías Públicas del Código Urbanístico y considerando la salvedad dispuesta para los casos de urbanizaciones determinadas y la definición de Vía pública, del artículo 1.4.1 del Glosario de Conceptos Generales, considerando para las sendas un mínimo de cuatro (4) metros para las calles un mínimo de 10,00 metros. 6.2. Las propuestas de parcelamiento deberán cumplir con las Normas generales del Título IV del Código Urbanístico. Zona 1b UP 1. *Carácter Urbanístico: Corresponden a zonas destinadas a espacios verdes o parquizados de uso público. 2. Delimitación: Según Plano de Zonificación. 3. Disposiciones Particulares: En estas zonas el Gobierno de la Ciudad podrá autorizar obras de exclusiva utilidad pública que complementen y no alteren el carácter de los mismos*” (confr. 5.7.52, pág. 602 del anexo II del Código Urbanístico).

12.2. En la misma línea, la Secretaría de Integración Social y Urbana del Ministerio de Desarrollo y Humano y Hábitat, explicó que se encuentran dentro del polígono de urbanización del Barrio Carlos Mugica los predios incluidos en el artículo 1° de la Ley 6179 (correspondientes a los inmuebles del Anexo A de la Ley 6131, puntos: 1, 5, 6, 7, 8 y 10 “... **y parte del inmueble identificado en el punto 11** (al que se hace referencia en el art. 2 de la citada ley Ley 6179)... ”(el destacado no corresponde al original).

Detalló al respecto que, con relación al predio 1, aquel tiene por destino “[c]omplejo de viviendas nuevas, equipamiento comunitario, OSC, vía pública, espacio público...”. Del predio 5 indicó que tiene por destino “Reurbanización, viviendas existentes, equipamiento comunitario, OSC, centros de salud, establecimientos educativos, vía pública, espacio público”. Del 6 “[r]urbanización, viviendas existentes, equipamiento comunitario, OSC, centros de salud,



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA

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

Número: INC 2669/2020-5

CUIJ: INC J-01-00014212-9/2020-5

Actuación Nro: 809718/2021

establecimientos educativos, vía pública, espacio público”; del inmueble identificado en el punto 7 “ [c]omplejo de viviendas nuevas, equipamiento comunitario, OSC, vía pública, espacio público”; del identificado como 8 CONTAINERA “[c]omplejo de viviendas nuevas, y existentes, equipamiento comunitario, OSC, centros de salud, establecimientos educativos, vía pública, espacio público”; del 10 “Complejo de viviendas nuevas, equipamiento comunitario, OSC, vía pública, espacio público” y del 11 “... vía pública, espacio público” (conf. página digital 854 del archivo adjunto a la Actuación N°436509/2021)

12.3. En lo que respecta al inmueble individualizado con el número 3, del artículo 2° de la Ley 6179 (entre las calles Dr. Tomás Manuel de Anchorena, Bartolomé Mitre y Jean Jaures) cabe señalar que tendría una zonificación urbanística UP (confr. IF2018-60517318-APN-TTN-MI del Dictamen de Valor del Tribunal de Tasación de la Nación, de fecha 22/11/18, pág. 97/98) y en estos distritos —de conformidad con lo establecido en el Código de Planeamiento Urbano— de tipo urbanización parque el Gobierno de la Ciudad solo podría autorizar obras de exclusiva utilidad pública que complementasen y no alterasen su carácter.

Por otra parte, cabe señalar que la Escribanía General de la CABA habría informado que este inmueble no había sido transferido al dominio del Estado local (confr. NO-2020-17158896-GCABA-DGEGRAL, pág. dig. 20/21 de la Act. N°15680836/2020).

13. Que, de lo detallado hasta aquí se desprendería que en la normativa cuestionada se abarcan diversos inmuebles cuyo carácter, regulación de la tierra, tejido urbano, intensidad de uso y usos permitidos o destinos no se hallarían correctamente individualizados. Así tampoco la demandada se ha ocupado de indicar o explicar cómo habría dado cumplimiento —o siquiera proyectado el modo de cumplir— con aquellos cargos exigibles tales como la apertura de calles interiores que se impusieron en la transmisión de algunos de los predios ya enunciados.

A ello se suma la incertidumbre en derredor de un inmueble cuya enajenación ha sido autorizada legislativamente pero del cual, *prima facie*, el Estado local aun no sería titular.

Ante este escenario, y sin ingresar en un detalle pormenorizado respecto del carácter público o privado ni la zonificación urbanística de cada uno de ellos y de los posibles destinos que recibirían —lo que sería materia de análisis en la decisión de fondo— lo cierto es que los argumentos expuestos por la demandada no resultan suficientes para desvirtuar la verosimilitud del derecho invocada para impugnar la validez de la normativa cuestionada.

Es que lo que se halla en juego sería el derecho de acceso al ejercicio de la democracia participativa, el que se extiende incluso al bien colectivo ambiente —si se hubiese transgredido el Plan Urbano Ambiental— todos ellos principios cardinales en las decisiones que versan sobre la materia urbanística; máxime si se tratase de bienes de dominio público del Estado.

Y si bien lo intentado es la impugnación de un acto que ha sido dictado por otro poder del Estado que, por tanto, goza de la presunción propia de regularidad y legitimidad, también es cierto que el GCBA es quien se hallaría en una mejor situación para demostrar que los bienes involucrados en la presente litis serían en su totalidad de dominio privado del Estado local.

Nótese que el magistrado *a quo* sostuvo que “... del juego de las normas antes citadas es dable concluir que, más allá de las serias deficiencias que se evidencian respecto de la identificación de los bienes en cuestión, tanto en la norma que autoriza su venta como en la documentación aportada por el GCBA, la mayoría de los bienes en cuestión pertenecen al dominio público de la Ciudad (...) todos los inmuebles cuya venta fue autorizada por el art. 1 de la ley 6179 incluirían calles, plazas y caminos, y que muchos de ellos estarían destinados a la construcción de viviendas para la relocalización de los habitantes del barrio Padre Carlos Mugica”.

Por ello concluyó en que “... la omisión del procedimiento previsto en la Constitución local para la venta de bienes del dominio público de la Ciudad implicaría una ilegítima afectación de los derechos de los habitantes de la Ciudad al ambiente sano, al hábitat y a participar en el proceso de sanción de las leyes que afectan el uso de bienes públicos y del espacio urbano” (confr. página digital 15 y 18 de la sentencia apelada).

Empero, en su escrito recursivo la demandada abundó en argumentos genéricos respecto del carácter de dominio privado que atribuye a los predios comprometidos, sin efectuar un detalle pormenorizado y específico de cada bien susceptible de rebatir los argumentos expuestos en el pronunciamiento impugnado (vgr. mediante la presentación de un dictamen de la Dirección General de Interpretación Urbanística en la que se indicase la zonificación de cada bien, el uso permitido, su determinación en el ámbito espacial, etc.). Asimismo, es de destacar que la demandada ha sobreabundado en información relativa a los antecedentes normativos para la sanción de la Ley 6179 y su importancia, sin explicitar detalladamente las características de los inmuebles cuya enajenación se autorizó.

14. Que, así las cosas, nuevamente nos hallamos frente a un caso en el que, de acuerdo al marco jurídico en el que se enrola, presenta una situación de duda razonable en torno a la validez de la afirmación en virtud de la cual se considera a los terrenos en cuestión como bienes del dominio privado del Estado (confr. *mutatis mutandi* esta sala *in re* “Cerruti Gabriela Carla y otros c/ GCBA s/ incidente de apelación – amparo – ambiental”, expte. N°INC429/2020-1, del 21/10/20).

De modo que, *a priori*, la Ley 6179, en la que se autorizó la enajenación por parte del Poder Ejecutivo de los inmuebles allí individualizados, así como aquellos que surgiesen de un eventual fraccionamiento, podría resultar lesiva de los procedimientos constitucionalmente previstos para la desafectación del dominio público, lo que permitiría tener por configurada la verosimilitud en el derecho para el otorgamiento de la medida cautelar solicitada.



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II SECRETARÍA ÚNICA
ASOCIACION CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE
APELACION - AMPARO - IMPUGNACIÓN-INCONSTITUCIONALIDAD

Número: INC 2669/2020-5

CUIJ: INC J-01-00014212-9/2020-5

Actuación Nro: 809718/2021

De lo expuesto puede colegirse que en la Ley 6179 se ha autorizado al Poder Ejecutivo local a enajenar un conjunto de predios que si bien estarían individualizados, no se habría discriminado en esa masa de bienes qué espacios corresponderían a vías públicas, equipamiento comunitario, parques y espacio públicos, de conformidad con las normas reseñadas y con lo expuesto por la Secretaría de Integración Social y Urbana del Ministerio de Desarrollo y Humano y Hábitat. Por tanto, esta indeterminación resultaría *prima facie* violatoria de principios básicos y esenciales como la publicidad de los actos de gobierno, la transparencia y la posibilidad de participación y control de los habitantes de la CABA.

Por ello, avanzar sin más podría aniquilar derechos e intereses de los habitantes de la ciudad dignos de protección y la tutela cautelar permite, de cierto modo, protegerlos durante el trámite del proceso. Ello claro está, en modo alguno afecta la posibilidad de que los órganos competentes continúen el trámite de todo lo que no implique un cambio sustancial en la titularidad del dominio de los predios objetos de debate o, en su caso, adopten las medidas para evitar avanzar sobre bases que podrían ser discutibles, impropias o hasta prohibidas.

En suma, lo decidido en nada obsta a que se avance con los lineamientos que surgen de la Ley 6129 y que hacen a la urbanización y adjudicación de viviendas del Barrio Carlos Múgica. Por el contrario, la finalidad es salvaguardar y garantizar que se cumpla con lo previsto para dicho proceso, lo que incluye que se aseguren los necesarios espacios públicos para los habitantes de aquel ya previstos en la respectiva ley, que no habrían sido adecuadamente resguardados por el modo en que se autorizan las enajenaciones en la Ley 6179.

15. Que, con relación al agravio referido a la ausencia de peligro en la demora, es preciso destacar que la presente acción se ha encauzado a través de la vía expedita del amparo; tal circunstancia, que autoriza a estimar que debería llegarse a un pronunciamiento definitivo en un plazo razonable (y, en principio, acotado en el tiempo), permite, a su vez, concluir en que, de acuerdo a una adecuada ponderación de los derechos en juego, así como de las consecuencias que irrogaría el dictado de una medida cautelar, resulta conveniente su otorgamiento.

Es más, de acuerdo con la prueba que habría sido ofrecida por las partes, la presente causa se encontraría próxima al dictado del pronunciamiento de fondo.

Aunado a ello, la demandada no ha desconocido lo alegado por la parte actora en cuanto a que se habría convocado a una subasta pública del inmueble que surge del artículo 2° de la Ley 6179, individualizado con el número 4 del anexo A del convenio aprobado en el artículo 6° de la Ley 6131 y que habría quedado desierta.

Por último, es útil aclarar que en la medida cautelar apelada se ha ordenado al GCBA abstenerse de realizar cualquier acto que implicase disponer, afectar y/o enajenar los bienes involucrados en la Ley 6179. Ello no impediría a la demandada, en su caso, avanzar con los trámites administrativos propios para que la venta de los inmuebles se llevase a cabo, en caso de efectivamente revestir la condición de dominio privado del Estado local (tal lo aducido a fs. 19 del escrito recursivo) o bien cumplir con las pautas establecidas en el Código Urbanístico para las zonas afectadas.

En definitiva, y a modo de colofón, cabe concluir en que, en este estado del proceso, serían mayores los riesgos que se derivarían de la revocación que del mantenimiento de la medida cautelar dispuesta. Lo ordenado no empece al avance de los trámites y trabajos que no impliquen disposición o cambios sustanciales y sí proteja la posibilidad de decidir con mayores elementos (cuyo acceso es ciertamente más fácil para la demandada) sobre la posible afectación indebida de bienes del dominio público. Al respecto, la existencia de al menos algunos bienes que revestirían tal carácter, da basamento a la conveniencia y pertinencia de la medida dispuesta. Ello, claro está, sin perjuicio de lo que corresponda decidir en la sentencia definitiva, incluso en torno a la propia posibilidad de limitar los planteos sólo a ciertos bienes de acuerdo a la finalidad de la eventual disposición.

Por tanto, también ha de rechazarse el planteo efectuado.

16. Que en atención a la forma en que se resuelve, las costas se imponen a la vencida (confr. arts. 26 de la Ley 2145 —texto consolidado según Ley 6347— 62 y 63 del CCAyT); sin perjuicio de destacar que Ministerio Público Fiscal actuó en ejercicio de competencias constitucionales y legales.

Por todo lo expuesto, habiendo dictaminado la Sra. fiscal ante la Cámara, el tribunal **RESUELVE: 1)** Rechazar los recursos de apelación interpuestos por el GCBA y por el Ministerio Público Fiscal; **2)** Imponer las costas al GCBA vencido (confr. arts. 26 de la Ley 2145 —texto consolidado según Ley 6347—, 62 y 63 del CCAyT).

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

Notifíquese a las partes por secretaría —juntamente con el dictamen fiscal N°694-2020 (confr. Act. N°16169488/2020, del expte. N°2669/2020-0) — y de forma electrónica. Asimismo, al Ministerio Público Fiscal, por la vía correspondiente.

Oportunamente, devuélvase.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires