



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

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

Número: EXP 2669/2020-0

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

Actuación Nro: 246675/2021

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.-

AUTOS Y VISTOS:

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

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

1.1. A efectos de justificar la legitimación activa para interponer la presente acción de amparo colectivo, el Dr. Baldviezo acompañó copia del estatuto social, y reseñó la cláusula correspondiente al objeto, en la que consta que son propósitos de la entidad actora, entre otros: *“la defensa y protección de los derechos humanos, así como todos los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, en los Instrumentos Internacionales, en las constituciones locales y en las leyes y normas inferiores”*; *“Promover la participación y empoderamiento de las personas en la vida política”*; *“Trabajar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, fomentando el control y transparencia de los actos de gobierno”*; *“Realizar un seguimiento continuo de las políticas urbanas, analizarlas y proponer modificaciones o adecuaciones de las existentes, e impulsar nuevas políticas bajo el paradigma del Derecho a la Ciudad”*; *“Profundizar la democratización de la Ciudad, de sus medios de producción y reproducción; de la gestión, administración y toma de decisiones en la Ciudad; en el acceso y posesión de la Ciudad; en el acceso a los servicios públicos; y en el uso del espacio público”*; *“Iniciar reclamos y acciones judiciales y administrativas relacionadas al objeto social”*; *“Intervenir administrativa y judicialmente para garantizar el acceso a la justicia y garantizar el logro y el cumplimiento concreto de los derechos fundamentales y humanos y los principios democráticos que se vieran vulnerados por acción u omisión de las autoridades administrativas, legislativas, judiciales y/o particulares”*. Además adjuntó copia de la Asamblea General Ordinaria de fecha 16/10/2019, en la que se lo autoriza expresamente *“a iniciar causas judiciales y garantizar la prosecución de cada proceso judicial correspondiente que tengan por objeto la defensa de derechos y problemáticas incluidas en el objeto de la Asociación”*.

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

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



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

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

Número: EXP 2669/2020-0

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

Actuación Nro: 246675/2021

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

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

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

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

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

En este sentido, explicó que los inmuebles individualizados en los puntos 1, 5, 6, 7, 8 y 10 del Anexo A del Convenio aprobado por el artículo 6° de la ley n° 6131, se encuentran incluidos en el polígono del Barrio Padre Carlos Mugica de acuerdo a la Ley N° 6129, zonificado como Distrito U60, dentro del cual *“no sólo se encuentran inmuebles del dominio privado del GCBA sino también inmuebles del dominio público del GCBA como vías públicas, plazas, espacios verdes y equipamiento urbano”*. Al respecto puntualizó que el art. 63 de la Constitución local impone la realización de una audiencia pública obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas que incluyen modificaciones del uso o dominio de los bienes públicos, y que tal procedimiento no se habría llevado a cabo previo a la sanción de la ley en cuestión.

Sobre este punto concluyó que en tanto el Poder Ejecutivo y la Legislatura de la Ciudad no habrían convocado a la realización de la audiencia pública prevista en la referida norma constitucional durante el tratamiento parlamentario del Proyecto de Ley N° 671-J-2019 que dio origen a la ley n° 6179, *“su tratamiento legislativo y sanción deben ser declarados nulos por violación del derecho a la participación ciudadana y a ejercer la democracia participativa”*.

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

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



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

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

Número: EXP 2669/2020-0

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

Actuación Nro: 246675/2021

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

Seguidamente, aseveró que la omisión de convocar a las audiencias previstas en las normas *supra* citadas, “*constituye una violación grave del derecho a la Democracia Participativa y del derecho a participar en las discusiones más importantes de la ciudad a través de la audiencia pública*” reconocido en los arts. 1 y 11 de la Constitución local, en el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

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

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

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

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

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

2. Radicadas las actuaciones por ante este Tribunal el 29/12/2021, luego de una serie de contingencias procesales, con fecha 30/12/2021 se dispusieron las medidas de publicidad pertinentes en atención a la naturaleza colectiva del proceso.

En la misma fecha se dictó una medida precauteladora consistente en ordenar 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”*, así como de *“los efectos del decreto 492/16 y de la resolución 942/CDNNYA/16”*.



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

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

Número: EXP 2669/2020-0

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

Actuación Nro: 246675/2021

Además, se requirió al GCBA que presentara en autos *“las constancias documentales obrantes en su poder relativos a los inmuebles cuya venta fue autorizada por ley n° 6179, puntualmente aquéllas que permitan identificar e individualizar correctamente los bienes, así como su uso y/o destino actual y el régimen aplicable a los mismos”* y *“los antecedentes relativos a la firma de los convenios con el Estado Nacional que fueron aprobados mediante art. 6 de la ley n° 6131”*. De igual modo, se peticionó a la Legislatura de la CABA que remitiera 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”*.

Ello con el fin de contar con todos los elementos necesarios para el análisis de la pretensión cautelar de autos.

3. En respuesta al requerimiento cursado, el 03/02/2021 el GCBA acompañó treinta archivos PDF conteniendo documentación relacionada con los inmuebles que constituyen el objeto de la demanda de autos.

Asimismo, el 05/02/2021, incorporó al expediente electrónico el expediente de la Legislatura de la CABA nro. 671-J-2019, correspondiente al trámite de aprobación de la ley 6179.

4. En este estado, y habiendo cumplido la parte demandada con el requerimiento supra referido, corresponde pasar a resolver la medida cautelar peticionada en el escrito de inicio.

Y CONSIDERANDO

I. Legitimación procesal de la entidad amparista.

Al momento de dictar la medida precauteladora de fecha 30/12/2020, este Tribunal consideró que *“al menos dentro del acotado marco cognoscitivo de la presente decisión cautelar [...] en principio la entidad actora posee legitimación activa para accionar en nombre del colectivo aquí representado”* integrado por *“todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*.

A tal fin, se tuvo en cuenta que la situación *sub examine* podría implicar la afectación de las personas antes referidas *“a participar en el proceso de sanción de las leyes que afectan el uso de bienes públicos y del espacio urbano, ya sea público o privado”*, así como su derecho al ambiente sano y al hábitat consagrados en los arts. 26, 31 y concordantes de la Constitución local.

También se destacó *“que el inciso 7º del artículo 27 de la CCABA impone como uno de los fines de la política ambiental de la Ciudad ‘la regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado’ ”*.

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

Ahora bien, las constancias documentales acompañadas por el GCBA que fueran referidas en el punto 3. del presente decisorio no hacen más que ratificar el criterio expuesto en la resolución del 30/12/2020 con relación a la legitimación activa de la entidad actora para iniciar el presente proceso de amparo colectivo.

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



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

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

Número: EXP 2669/2020-0

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

Actuación Nro: 246675/2021

Es que de los documentos mencionados se desprende con claridad que todos los inmuebles en juego son bienes públicos del titularidad del GCBA, y que en algunos caso 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, a saber: “[...] *Promover la participación y empoderamiento de las personas en la vida política; Trabajar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, fomentando el control y transparencia de los actos de gobierno; Realizar un seguimiento continuo de las políticas urbanas, analizarlas y proponer modificaciones o adecuaciones de las existentes, e impulsar nuevas políticas bajo el paradigma del Derecho a la Ciudad; Profundizar la democratización de la Ciudad, de sus medios de producción y reproducción; de la gestión, administración y toma de decisiones en la Ciudad; en el acceso y posesión de la Ciudad; en el acceso a los servicios públicos; y en el uso del espacio público; Iniciar reclamos y acciones judiciales y administrativas relacionadas al objeto social[...]*”, la amparista está facultada para representar a las personas potencialmente afectadas por la venta de los inmuebles en cuestión.

En consecuencia, y conforme lo dispuesto en el art. 14 de la Constitución local, cabe concluir, al menos en el acotado marco del proceso cautelar, que la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad se encuentra legitimada para promover la presente acción de amparo.

II. Procedencia de la medida cautelar solicitada.

II.1. Sentado lo expuesto, corresponde ahora analizar si se encuentran configurados los requisitos exigidos por la legislación procesal para el dictado de la medida cautelar peticionada, a cuyo fin creo pertinente destacar, una vez más, que el cuestionamiento formulado por la entidad actora respecto de la enajenación de los inmuebles ubicados en el Barrio Padre Carlos Mugica autorizada por ley n° 6179, se vincula con haber omitido, al momento de su sanción, la observación de los procedimientos previstos en la Constitución y las leyes locales para garantizar la participación ciudadana en materias que afectan su derecho al ambiente sano y al hábitat consagrados en los arts. 26 a 31 de la Constitución local.

II.2. En primer lugar, a los efectos de analizar la configuración de la verosimilitud del derecho, y teniendo en cuenta el objeto de estos autos, resulta fundamental efectuar un repaso de la normativa involucrada en la presente *litis*. Luego, las constancias documentales aportada por el GCBA, permitirán verificar la existencia del *fumus bonus iuris* requerido para el dictado de la medida cautelar peticionada.

Mediante **ley 6179** de la Legislatura de la CABA se dispuso:

a) autorizar “[...] *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,*



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

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

Número: EXP 2669/2020-0

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

Actuación Nro: 246675/2021

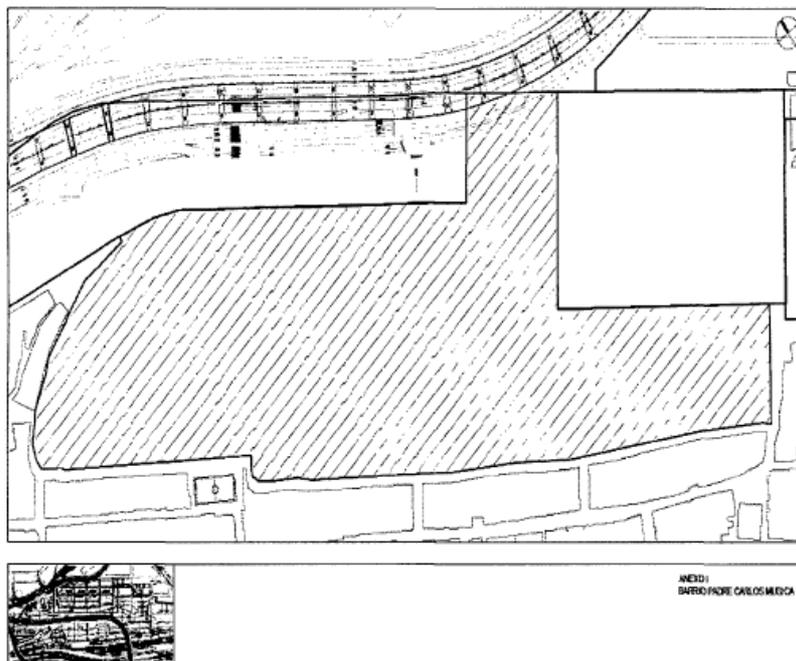
establecimientos comerciales y para el desarrollo de equipamiento socio-urbano[...]”.

b) autorizar “[...] *la enajenación por parte del Poder Ejecutivo de los inmuebles individualizados en los puntos 2, 3, 4, 9, 11 y 12 del Anexo A del Convenio aprobado por el artículo 6° de la Ley 6131, de conformidad con la normativa específica de cada predio [...]*”.

c) destinar el producido de las ventas autorizadas al “[...] *financiamiento de programas de infraestructura en salud, educación y vivienda, como así también a la cancelación de amortizaciones de deuda [...]*”.

Con relación a los bienes cuya venta fue autorizada por la ley en cuestión, es de señalar, con relación al “*inmueble que obra como anexo I de la presente o aquellos que surjan de su eventual fraccionamiento*”, que en el Anexo I de la ley sólo se adjunta un plano sin mayores detalles relativos a la ubicación del inmueble, que en principio no resulta apto para la identificación concreta del bien. El plano es el siguiente:

Anexo I



Por otra parte, los bienes incluidos en el artículo 6 del Convenio aprobado por ley 6131 son los siguientes:

1) Av. Presidente Ramón Castillo y Calle S/N oficial. IF-2018-58873563-APN-DNRB1#AABE (art. 6, punto 1, ley 61316).

2) Av. Dr. José María Ramos Mejía, calle Carlos Perette y calle S/N oficial (IF-2018-58868878-APN-DNRB1#AABE (art. 6, punto 1, ley 61316).

3) Av. Dr. José María Ramos Mejía S/Nº, parte de la Parcela 1h de la Manzana 66B (IF-2018-58837600-APN-DNRB1#AABE. (art. 6, punto 6, ley 61316).

4) Inmueble ubicado en la Calle 10 (IF-2018-58871921-APN-DNRB1#AABE (art. 6, punto 7, ley 61316).

5) Inmuebles identificados catastralmente como Circ.:19 Secc.: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 162D Parcela 2 (parte) (IF-2018-58873975-APN-DNRB1#AABE (art. 6, punto 8, ley 61316).



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

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

Número: EXP 2669/2020-0

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

Actuación Nro: 246675/2021

6) Av. Gendarmería Nacional Argentina esq. calle Prefectura Naval Argentina esq. calle Carlos Perette esq. calle S/N (IF-2018-58870344-APN-DNRB1#AABE (art. 6, punto 10, ley 61316).

7) Calle Salguero entre la Au. Arturo Illia y bajada Au. Dr. Arturo Illia. IF-2018-58837883-APN-DNRB1#AABE (art. 6, punto 2, ley 61316).

8) Entre las calles Dr. Tomás Manuel de Anchorena, Bartolomé Mitre y Jean Jaures. IF-2018-58840700-APN-DNRB1#AABE (art. 6, punto 3, ley 61316).

9) Av. Gendarmería Nacional esq. Av. Antártida Argentina. IF-2018-58840700-APN-DNRB1#AABE (art. 6, punto 4, ley 61316).

10) 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-DNRB1#AABE (art. 6, punto 9, ley 61316).

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

reitera a lo largo de todo el articulado de la ley, a través de cláusulas específicas que regulan su primacía en el proceso de re-urbanización.

Efectuada la reseña de las disposiciones legales en cuestión, cabe señalar que más allá de la falta de claridad a la hora de identificar correctamente los inmuebles, lo cierto es que la documental aportada por el GCBA confirmaría, en principio y con la provisoriedad propia del proceso cautelar, las afirmaciones vertidas en la demanda en cuanto a que se trata de bienes del dominio del GCBA, respecto de los cuales cualquier acto de disposición y/o afectación debe realizarse con estricto apego a los procedimientos establecidos en la Constitución local. Y también ratificaría lo expresado en cuanto a 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.

Al respecto, el art. 63 de la Constitución local dispone que *“La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes”* y que *“La convocatoria es obligatoria [...] antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos”* (el destacado me pertenece).

A su vez, el artículo 89 de la misma Carta Magna dispone que *“tienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones: [...] 4. Desafectación de los inmuebles del dominio público y todo acto de disposición de éstos. 5. Toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad”*. Luego, el art. 90 prescribe el procedimiento a llevarse a cabo en estos casos, que incluye la convocatoria a una audiencia pública luego de la aprobación inicial por la Legislatura, y una resolución definitiva luego de celebrada dicha audiencia. Asimismo establece que *“ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas”* (el destacado me pertenece).

Por otra parte, el art. 235 del Código Civil y Comercial de la Nación dispone que **son bienes pertenecientes al dominio público**, entre otros, *“las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para*



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

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

Número: EXP 2669/2020-0

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

Actuación Nro: 246675/2021

utilidad o comodidad común” (inc. f). A su vez, el art. 236 del mismo cuerpo normativo establece que son bienes del **dominio privado** del Estado, entre otros “*los bienes adquiridos por el Estado Nacional, provincial o municipal por cualquier título*” (inc. e).

Ahora bien, 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.

En efecto, de la lectura de las constancias documentales anejadas se permite deducir, en principio y dentro del acotado marco cognoscitivo del proceso cautelar, que 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.

Así, es posible afirmar que se trataría de inmuebles destinados a obras públicas “*construidas para utilidad o comodidad común*”, y por lo tanto integrantes del dominio público del Estado (conf. Art. 235 inc. f) del Código Civil y Comercial de la Nación) y sujetos a los procedimientos previstos en los arts. 63 y 89 y siguientes de la Constitución local.

El referido carácter de “*obra pública construida para utilidad o comodidad común*”, y en consecuencia, de bien del dominio público del Estado local, de los inmuebles en cuestión, se ve confirmado por el informe efectuado por el Secretario de Integración Social y Urbana dependiente del Ministerio de Desarrollo

Humano y Hábitat del GCBA (aportado por el GCBA en archivo “IF-2021-03094266-GCBA-SECISYU.pdf” adjunto a la actuación 102033/2021).

Allí se expresa, con relación a la urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica, y a los inmuebles en cuestión, que *“la Ley N° 3.343 dispuso la urbanización del polígono –cuyo croquis obra como anexo al texto legal-correspondiente a las Villas 31 y 31 bis para ser destinado a vivienda, desarrollo productivo y equipamiento comunitario de sus actuales habitantes”*, que *“la norma prevé la adjudicación de unidades de vivienda (como solución habitacional definitiva) se realizará conforme a un operativo censal y, que la implementación del proyecto de urbanización, no implicará desalojos forzosos de aquellos censados. Esto es, reconocer una solución habitacional definitiva para aquellos censados y sólo dentro del polígono. No en otro lugar de la Ciudad de Buenos Aires”*. También se afirma, en el mentado informe, que la ley 6129 *“entre otras cosas, definió la materialización de las soluciones habitacionales únicas y definitivas, de locales comerciales, de sedes de organizaciones sociales, mediante la regularización dominial de parcelas y unidades funcionales; incluso para quienes no cumplan con los requisitos para ser beneficiarios de la reurbanización”*.

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

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

Al respecto, la Cámara de Apelaciones del fuero expresó que *“[...] la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires constituye una pieza jurídica que se distingue por definir a las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo Iro. como una democracia participativa. Consecuentemente, la Ciudad ‘promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden’ que impidan ‘la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad’ (art. 11, in*



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

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

Número: EXP 2669/2020-0

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

Actuación Nro: 246675/2021

fine). Se trata de un principio de participación que impregna todo el articulado de la Constitución local”² [...] el régimen jurídico-institucional que el constituyente estableció para la Ciudad de Buenos Aires es un sistema de gobierno democrático, pluralista y de marcado carácter participativo –artículo 1 de la CCABA-; y que este modelo prevé mecanismos de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que no sólo permiten reorientar el sistema político hacia el ideal de una democracia deliberativa, sino que también hacen posible fortalecer y profundizar el pleno reconocimiento de los derechos individuales”³.

Asimismo, la jurisprudencia ha añadido que “[...] la colaboración ciudadana en la toma de decisiones públicas constituye una forma de asegurar el Estado de Derecho y, asimismo, la consiguiente estabilidad del sistema político (NINO, Carlos Santiago, “Fundamentos de Derecho Constitucional”, Ed, Astrea, 1992)”⁴.

Especial relevancia cobra lo aquí analizado a la luz de lo dicho por la doctrina en cuanto a que “[...] Ya no basta el imperio de la autoridad de quien ejerce ocasionalmente el poder; ya no satisface la voz de mando, sea quien fuere el que manda. Ahora se intenta conseguir una sociedad cada vez más participativa, y la sociedad se queja cuando un gobierno intenta decidir y actuar sin consensuar con nadie, sin consultar, sin acordar ni ceder posiciones. Los esquemas clásicos de la democracia representativa no se rechazan, sino que se postulan como insuficientes:

² In re “Comercio de Maderas S.A. y Denali S.A. contra GCBA sobre AMPARO [art. 14 C.C.A.B.A.]”, resuelto el 8 de noviembre de 2001; también “Desplats, Gustavo María contra GCBA sobre amparo [art. 14 C.C.A.B.A.]”, resuelto el 6 de abril de 2004.

³ Cámara de Apelaciones CAyT, Sala 2, “Confederación General Económica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/GCBA s/amparo”, expediente n° EXP N° 17813/0, sentencia del 11 de septiembre de 2007

⁴ Cámara de Apelaciones CAyT, Sala I, “García Elorrio Javier María c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, expediente n° EXP 3586/0, sentencia del 19 de mayo de 2003, voto del Dr. Carlos F. Balbín

Hay que crear nuevas y adicionales formas de participación del pueblo en el poder, de modo tal que su influencia en él no se limite a la elección de candidatos electorales, y hay que tenerlas constantemente en ejercicio, con pleno conocimiento que los derechos de participación que no se exigen ni ejercen prontamente se atrofian”⁵.

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

En definitiva, a la luz de las constancias de autos es dable afirmar, con la provisoriedad que caracteriza el proceso cautelar, que se encuentra presente el *fumus bonus iuris* requerido para la procedencia de la medida precautoria peticionada. Ello, en tanto 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.

II.3. En cuanto al peligro en la demora, cabe considerar que el mismo se configura con el hecho de que, ante la eventual venta de cualquiera de los bienes en cuestión, la afectación a los derechos de las personas representadas por la entidad amparista, sería de imposible reparación.

II.4. Y Continuando con el análisis de los presupuestos para la concesión de la medida cautelar, es posible afirmar que no existe riesgo de afectación del interés público ya que no se advierte cuál sería la contradicción con una orden que tenga en miras la íntegra aplicación de la norma constitucional que regula el

⁵ Conf. Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Buenos Aires, FDA, 2009, 10ma. Ed., p. II-25.



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

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

Número: EXP 2669/2020-0

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

Actuación Nro: 246675/2021

procedimiento de disposición y afectación de los bienes del dominio público de la Ciudad, sancionada por el propio órgano convocante.

II.5. Con respecto a la contracautela, la naturaleza de la medida peticionada, así como el grado de verosimilitud del derecho acreditado, hacen que se tenga por suficiente la caución juratoria ya prestada por la entidad actora en el presente proceso colectivo.

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

1º) Tener por prestada la caución juratoria ofrecida en el escrito de demanda.

2º) **Hacer lugar a la medida cautelar peticionada en autos y consecuentemente ORDENAR AL GCBA que se abstenga de realizar cualquier acto que implique la disposición, afectación y/o enajenación de los bienes cuya venta fue autorizada por ley 6179. Ello, hasta tanto exista sentencia definitiva y firme en estos actuados.**

Notifíquese a las partes con habilitación de días y horas inhábiles.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires